

平成23年度厚生労働省  
老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業

# 「震災における 要援護者支援の あり方に関する 調査研究事業」 報告書

平成24年3月  
特定非営利活動法人  
全国コミュニティライフサポートセンター



# 「震災における要援護者支援のあり方に関する調査研究」報告書

## － 目 次 －

### 第Ⅰ部 調査研究の目的と方法

#### 第1章 調査研究の目的

- (1) 調査研究の背景 ..... 1
- (2) 調査研究の目的 ..... 2

#### 第2章 研究組織と調査研究の方法

- (1) 研究組織の構成 ..... 6
- (2) 調査研究の方法と研究会・調査の実施状況 ..... 9

### 第Ⅱ部 各種調査研究の結果と今後の支援課題

#### 第3章 福祉避難所・福祉施設の現状と災害時要援護者の支援ガイドライン

- (1) 福祉避難所の実態と今後の災害時の要援護者支援のあり方 ..... 15
- (2) 社会福祉施設の被災状況調査の分析 ..... 50

#### 第4章 避難所や介護施設などへの専門職ボランティア派遣のコーディネート

- (1) CLCが共同支援ネットワークを組織する経過とねらい ..... 63
- (2) 共同支援ネットワークが取り組む専門職ボランティア派遣のコーディネート ..... 71
- (3) 専門職ボランティアのコーディネート・マニュアルの提案 ..... 87

#### 第5章 仮設住宅期における「地域支え合い」を目指す、要援護者を含めた包括的な地域支援のあり方

- (1) 「地域支え合いセンター」構想の提案 ..... 117
- (2) 構想の具体化と「地域支え合い活動・情報交流センター」の設置 ..... 133
- (3) 住民による地域支え合いの展開 ..... 136
- (4) 行政による被災者生活支援対策（「サポートセンター」設置等）の実態 ..... 141

## 第6章 「生活援助員」等の研修プログラムの研究開発と横断型研修事業の評価

- (1) 宮城県内の仮設住宅等被災者への「生活援助員」基礎研修の研究開発 …………… 151
- (2) 地域支え合いセンターにかかわるスタッフ・関係者の研修プログラム …………… 161
- (3) 「生活援助員」等の研修事業の評価 …………… 169

## 第7章 今後の「地域支え合い」支援の課題

- (1) 相乗型支援の実践プロセスからみた課題 …………… 192
- (2) 今後の研修の方向性 …………… 197

# 第 I 部

---

## 調査研究の目的と方法



# 第 1 章

## 調査研究の目的

### 1 調査研究の背景

2011年3月に発生した東北地方太平洋沖地震に端を発する東日本大震災では、津波の影響を受けた地域を中心に、介護施設が被害を受けるとともに、そこで働く職員も多くが被災し、改めて要援護者に対する災害時の支援のあり方について、数多くの課題を提起されることとなった。本特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター（以下、CLCと略す）では、被災地の社会福祉法人や全国の介護事業者の協力を得て「東北関東大震災・共同支援ネットワーク（仙台）<sup>1</sup>」（以下、共同支援ネットワーク）を3月13日に立ち上げ、震災当初から、被災地それぞれの地域の事業者がこれまでどおり要援護者の支援を担っていくことができるように多様な支援を行っていた。支援における原則は、次の5点である。①被災地の人たちがつねに主役であること、②そのためには、外の者や専門職が前のめりになりすぎないこと、③しかし、必要なことには速やかに応えること、④避難期・仮設期・復興期といった長期的視点で対応すること（まずは支援期間を2年間と想定）、⑤支援の範囲は、岩手県・宮城県・福島県を中心に、被災者が暮らす全国の地域を視野に支援すること、である。なお、CLCが、その事務局を担った。

本調査研究の背景には、かかる共同支援ネットワークによる支援実践を通じて見えてきた課題の認識がある。その1つが、東北地方に暮らす人たちの、激甚災害においても、他人の支援に遠慮をし、自立して暮らしていこうという気質は、ボランティアコーディネートのあり方をはじめ、支援の方法を深く考えさせられる結果となっていることである。第2に、福祉避難所や一般避難所の支援に関わるなかで、避難住民のあまりの多さや行政機能が破壊された地域もあって対応スタッフの不足の面などから要援護者支援についていくつもの課題がみえてきたことである。注目したいのは、福祉職の支援のあり方やうまく機能する条件整備については再検討する必要があるということである。第3に、もともと農漁村にあって築かれていた助け合いの関係が、避難期さらには仮設期において十分に発揮されていない状況があり、意識的に助け合いの機会や場をつくる必要があるということである。その意味から、個別支援に加えて、地域支援を行う地域福祉的介入の必要性が強く感じられたにもかかわらず、その方法が未だ体系化されていないことも露わになった。とくに仮設期でのコミュニティづくりや借り上げ住宅・自宅生活者の関わり方など、地域福祉的な対応が求められている。

そこで、研究計画として提出した災害時における要援護者への支援のあり方を、当初重視していた被災期（被災施設の状況・福祉避難所の取り組み等）に限定するのではなく、仮設住宅期（仮設住宅での

1 共同支援ネットワークは、次の4種類の協働団体からなっている。①介護系全国組織関連では、宅老所・グループホーム全国ネットワーク、特養・老健・医療施設ユニットケア研究会、特養をよくする特養の会など。②被災現地法人関連では、社会福祉法人東北福祉会（仙台市・石巻市）、社会福祉法人石巻祥心会（石巻市）など。③社会福祉協議会では、宝塚市社会福祉協議会（兵庫県）、豊中市社会福祉協議会（大阪府）など。④研究機関では、東北福祉大学・日本福祉大学・神戸学院大学などである。

助け合いやサポートセンターの役割等)についても同様に、その対象に加えることとした。その背景は、先の課題に対応するということであるが、同時に被災現地があまりに混乱状況にあって被災期の実態把握が十分にできないという調査上の制約が大きく影響している。そして、共同支援ネットワークによる自らの実践が、避難期から仮設住宅期への移行を強く求められ、それにシフトした結果、仮設住宅期への対応のウエイトが調査期間のなかにおいて相対的に高くなったことがある。

研究テーマの拡がり、当初のテーマの妥当性が揺らいだのではなく、地元の実践組織を事務局とする研究組織であるために、被災地域や被災地支援のあり方に実践的・政策提言的に関わるなかで、新たな課題が見えてきた現実的な要請のなかで、変更されてきたものである。具体的には、研究メンバーの池田昌弘は、2011年4月に復興構想会議検討部会の専門委員メンバーに任命され、被災後の地域コミュニティづくりの重要性を主張した。「避難所」「仮設住宅」「自己避難」など居場所にかかわらず、人びとのつながりを継続的に維持し、長期的な「まちづくり」まで視野に入れて被災地での新たな関係形成を支援する拠点として「地域支え合いセンター」構想を提起した。そして、池田を中心とする共同支援ネットワークは、岩手・宮城・福島の3県、市町村、社協を精力的に訪ね、「地域支え合いセンター」構想の趣旨を訴えた。その1つの成果が、宮城県における被災者支援のための支援体制の整備であった。具体的には、「宮城県サポートセンター支援事務所」の設置（宮城県社会福祉士会に委託／2011.9.5 開所）であり、協力支援団体（宮城県ケアマネジャー協会・仙台弁護士会、CLC、ワンファミリー仙台、チャイルドラインみやぎ、宮城県社会福祉協議会）の参加がなされたのである。

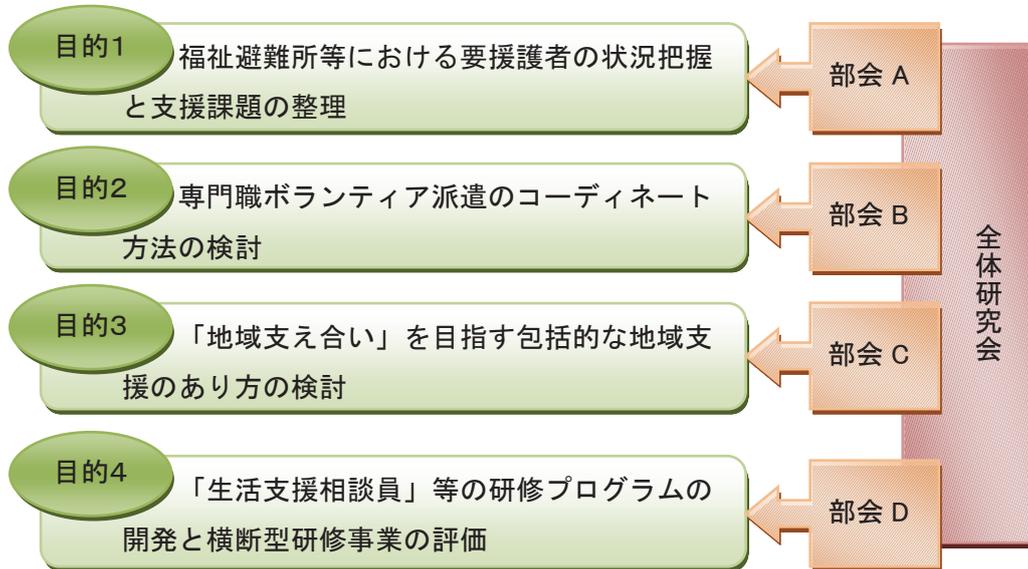
「地域支え合いセンター」構想の背後にある考え方について触れておきたい。戦後いち早く災害救助法が制定され、阪神淡路大震災後には被災者生活再建支援法が成立した。これらを含む制度的基盤は、災害福祉の根幹ではある。しかし緊急時に制度を越える問題が拡大し、現地で制度を運用できる人材が大量に喪われるという事態こそが、大災害の本質であり、こうした制度破綻の事態の中で福祉コミュニティ再建をどう支えていくか、という視点が、災害福祉にとって不可欠である。制度福祉の観点からは、「サポートセンター」を拠点に専門職を配置することで、被災者に医療や介護の個別支援を提供するのが中軸となるかもしれない。しかし地域福祉の観点からは、専門職による制度的個別支援に先立って重要なのは、被災者同士が語り合い、ニーズを確かめ、生活・生業再建の可能性を見出していく社会空間を設けることである。そこでの社会関係の再構築が、仮設生活の長期化の中で危惧される孤独死の防止にもつながる。

## 2 調査研究の目的

そこで、当初の調査研究のテーマである震災における要援護者支援のあり方を踏まえながら、時期の設定として、「被災期と仮設住宅期における」として幅をもたせ、要援護者支援の範囲を拡大して、「継続的な支援」のあり方に関する調査研究とした。もちろん、要援護者支援をその中心に設定している。そのうえで、調査研究の目的と対象を次の4点と設定する。第1に、福祉避難所等における要援護者の状況の把握と支援課題の整理。第2に、避難所や介護施設などへ専門職ボランティア派遣のコーディネート方法の検討、第3には、仮設住宅期における「地域支え合い」を目指す要援護者を含めた包括的な地域支援のあり方の検討、第4に、「生活支援相談員」等の研修プログラムの研究開発と横断型研修事業の評価、である。これらの研究目的に応じて研究部会を設置し研究を進めている。なお、研究組織の詳

細については次章で述べている。

図1 研究の目的と体制



### 1) 福祉避難所等における要援護者の状況の把握と支援課題の整理

被災直後から避難所生活の時期(以下、被災期)における要援護者支援を取り巻く状況を明らかにする。被災地内外からの専門職が献身的に活動してきた一方で「福祉避難所」では混乱を生じ、さらに福祉避難所以前の問題が顕在化して「災害時要援護者」の孤立を招くことも生じた。被災期においては、共同支援ネットワークによる実際の支援の経験も踏まえ、福祉避難所の運営とその後の受け皿づくりの方法について検討する。これらの前提の作業として、福祉避難所を担う重要な資源は、社会福祉施設であると認識している。それゆえ、社会福祉施設が被災した場合には、その機能を果たせないことになる。そこで、社会福祉施設における被災の状況と支援内容の関係を把握することにする。最終的には、各市町村における災害時要援護者支援のガイドライン作成への示唆として整理する。福祉避難所の運営マニュアルや災害時介護施設のあり方・介護施設の利用者と職員の避難と安否確認への対応方法のあり方についてガイドを作成する。これについては、後藤至功を部会長とする研究部会 A が担う。

### 2) 避難所や介護施設などへの専門職ボランティア派遣のコーディネートの方法の検討

「共同支援ネットワーク」は、介護職や看護職などの専門職ボランティアを(福祉)避難所や施設などへの派遣、や(福祉)避難所や施設、在宅要援護者に必要な物資を届けることを実践してきた。その実践を通じて、明らかになった介護職や看護職などの専門職ボランティアとのコーディネートの方法についても整理を行う。これについては、原田正樹を部会長とする研究部会 B が担う。

### 3) 仮設住宅期における「地域支え合い」を目指す、要援護者を含めた包括的な地域支援のあり方の検討

すでに背景において紹介した、復興構想会議検討部会において池田が提起した「地域支え合いセンター」構想を踏まえ、施策と自主的な取り組みの双方の実態把握を行ったうえで、要援護者を含めた包

括的な地域支援のあり方について検討する。仮設住宅地にあつては、個別に注目すべきコミュニティ再建のエピソードは散見するが、災害弱者を含めた包括的な地域支援の動きは決して大きくはない。これは痛苦的な反省であるとともに、支援を再建する喫緊の課題でもある。

第 1 に、仮設住宅期における施策動向に関して分析・整理を行う。注目すべきは、東日本大震災における被災地域への生活援助員の配置である。それは、およそ 3 種の配置形態に分かれる。1 つは、厚生労働省社会援護局、全国社会福祉協議会（以下、全社協）の系統で、市町村の社会福祉協議会（以下、社協）に配置される「生活支援相談員」である。2 つ目には、厚生労働省老健局の事業で、市町村設置のサポートセンターに配置される「LSA（生活援助員）」である。このサポートセンターは市町村の判断により多様な主体に委託されるが、およそ老人福祉施設が社協が多い。社協配置の「生活支援相談員」とサポートセンター配置の「LSA（生活援助員）」の役割はほぼ同じである。ただし、サポートセンターに介護保険事業の機能を附置するかどうかで、生活援助員の後方支援のあり方は異なる。3 つ目には、緊急雇用対策として市町村自治体が雇用する生活援助員である。この生活援助員は自治体によって名称が違い、役割も異なる。そして、仮設住宅地内で整備が進んだ「集会所」空間をどのように生活援助員が活用するかについても、その支援内容を左右することになる。こうした生活援助員の配置は、施策環境を踏まえて、すでに紹介した宮城県の「宮城県サポートセンター支援事務所」の動向に注目し、宮城県下での被災地域への生活援助員の配置と仮設住宅での「集会所」の機能について調査研究を行う。

第 2 に、仮設住宅のみならず、仮設住宅の近隣地域、津波の被害から免れた住宅が点在する地域や、親戚や知人宅、民間借上げ住宅に暮らす避難者や、全国に離散した人が孤立しないよう、「つながり」づくりや「支え合い」の活動づくりに取り組み実践を把握する。それらの実践の情報が交流することで、仮設住宅地域を越えて、また被災地域を超えて実践が相互に交流することで、「支え合う地域づくり」が促進されると考える。これを重視する背景としては、共同支援ネットワークとして、まちづくり先駆例をもつ地域と連携しつつ、「地域支え合い活動・情報交流センター」を設置して支え合いの具体例の収集に着手していることがある。これら現実の展開の中で「住民同士が支え合う」という地域福祉的な視点をどのように強化してサポートセンターを生かすか、ということに重点を移した。実際、政府の支援の枠外で、住民や民間組織によるさまざまな支え合い活動やその拠点も生まれており、これらも視野に入れて支援戦略を考えていく必要があるからである。

以上のような作業を通して、復旧・復興過程における地域福祉の課題として、被災者同士の「支え合いコミュニティ」生成に注目し、それがどのようなプログラムやアクションに応じて、いかなる場で生まれてきているか、要援護者支援という包括的な方向に向かっているか、まちづくりへの持続的発展の拠点となりうるか、という実践的な分析である。その分析の枠組みとして、当初の「地域支え合いセンター」構想に言及しながら考察したい。これらについては、児玉善郎を部会長とする研究部会 C が担う。

#### 4) 「生活支援相談員」等の研修プログラムの研究開発と横断型研修事業の評価

被災 3 県の研修状況をみると、福島県、岩手県に関しては、全社協の援助で福島県社協、岩手県社協が、仮設住宅が開所する 8 月初旬から「生活支援相談員」対象の研修を実施している。しかし、サポートセンター配置の「LSA（生活援助員）」の研修は実施されていない。中間支援組織としての特性から CLC としては、阪神淡路大震災の経験をもつ研究者と実践者の双方の協力を得て、研修プログラムの研究開発に取り組んだ。そして、その成果を『東日本震災・被災者支援のためのサポーターワークブック』(CLC)

にまとめるとともに、国や県の補助別あるいは専門種別の研修ではなく、それらを横断する形での研修のあり方を提案している。実際には、支援者研修として、基礎研修、フォローアップ研修、専門研修（選択）の運営をCLCが担った。具体的には、サポートセンターのLSA（厚労省老健局）、復興支援コーディネーター・生活支援相談員（厚労省社会・援護局）、緊急雇用で採用された支援員（南三陸町・女川町・石巻市・東松島市・仙台市など）、県・市町職員および県・市町村社協職員を対象に実施している。

この第4の目的である「研修プログラムの研究開発」には、第3の目的で触れた「地域支え合いセンター」構想の考え方が反映しており、共同支援ネットワークあるいはCLCが中間支援組織として実践している過程のなかで、実体化している状況を報告するといった研究内容となっている。これについては、藤井博志を部会長とする研究部会Dが担う。

## ・ ・ ・ 第 2 章 ・ ・ ・

# 研究組織と調査研究の方法

### 1 研究組織の構成

研究部会を 4 つの部会（ABCD）に分けて組織し、全体研究会が統括することにする（図を参照）。  
全体研究会（委員長 平野隆之、副委員長 穂坂光彦）

#### (A) 福祉避難所等の運営と支援方法に関する研究部会（部会長：後藤至功）

研究作業上は、次の 2 つにわかれている。①福祉避難所の運営とその後の受け皿づくりの方法に関する研究作業と、②災害時における介護施設の運営のあり方検討である。さらに、これらを踏まえて、各市町村における災害時要援護者支援のガイドライン作成への示唆を作成する。

#### (B) 専門職ボランティア派遣のコーディネートのあり方検討部会（部会長：原田正樹）

共同支援ネットワークにおいて取り組まれた避難所や介護施設などの活動先と介護職や看護職などの専門職ボランティアのマッチングなど、ボランティアコーディネートの実態把握と、そこで展開されたコーディネートを基にしたガイドの作成である。

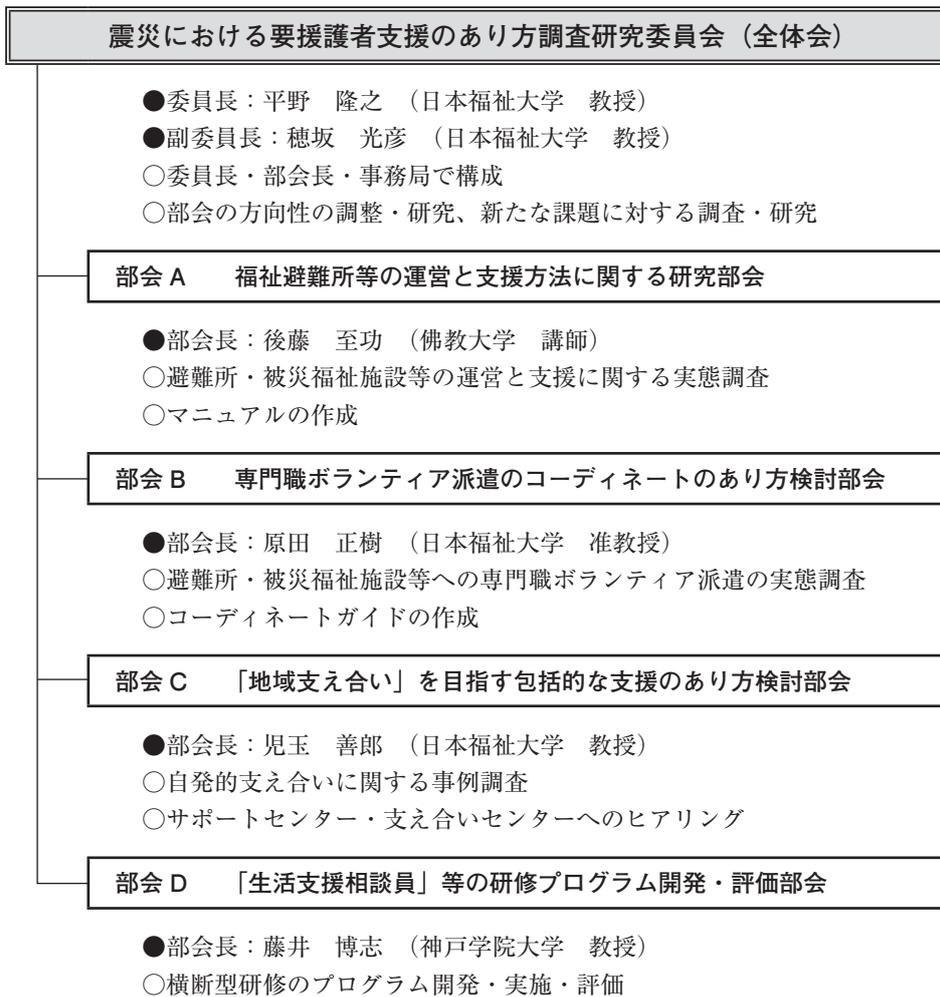
#### (C) 「地域支え合い」を目指す包括的な支援のあり方検討部会（部会長：児玉善郎）

研究作業上は、次の 4 つにわかれている。①「地域支え合いセンター構想」の経緯に関する振り返り、②行政によりサポートセンター、③自主的な「地域支え合い」の取り組みの把握、④情報センターの形成経緯

#### (D) 「生活支援相談員」等の研修プログラム開発・評価部会（部会長：藤井博志）

「地域支え合い」構想に基づく、研修プログラムの研究開発と国や県の補助別の縦割り研修と異なる横断型研修の実施を担う。

## 研究組織の全体像と委員名簿

震災における要援護者支援のあり方 調査研究委員会  
全体会・委員名簿

委員	所属	役職	氏名
委員長	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	平野 隆之
副委員長	日本福祉大学 福祉経営学部	教授	穂坂 光彦
A 部会長	佛教大学 福祉教育開発センター	講師	後藤 至功
B 部会長	日本福祉大学 社会福祉学部	准教授	原田 正樹
C 部会長	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	児玉 善郎
D 部会長	神戸学院大学 総合リハビリテーション学部	教授	藤井 博志
	全国コミュニティライフサポートセンター	理事長	池田 昌弘

※委員会委員は、委員長・各部会長の要請により、所属以外の他部会へ出席することもあり得るものとする。

## 福祉避難所等の運営と支援方法に関する研究部会

## A 部会・委員名簿

委員	所属	役職	氏名
○	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	平野 隆之
○	日本福祉大学 福祉経営学部	教授	穂坂 光彦
部会長	佛教大学 福祉教育開発センター	講師	後藤 至功
	西宮市自立支援協議会	会長	玉木 幸則
	石巻祥心会 就労自立支援センターコスモス	管理者 法人 事業本部長	鈴木 徳和
	デイさぼーと ぴーなっつ	代表理事	青田 由幸
	正光会 御荘病院	常務理事・院長	長野 敏宏
	社会福祉法人 仙台市社会事業協会	理事	佐々木 薫
	社会福祉法人 東北福祉会 サンダーバード	法人本部次長 宮城県支部	野田 毅
	日本認知症グループホーム協会	事務局	橋詰 清
	宅老所・グループホーム全国ネットワーク	世話人	国松 浩司
	さくらネット	代表理事	石井布紀子
○	東北関東大震災・共同支援ネットワーク 全国コミュニティライフサポートセンター	事務局長 理事長	池田 昌弘
	東北関東大震災・共同支援ネットワーク 全国コミュニティライフサポートセンター	元石巻現地支援担当 課長	田所 英賢

○：全体会委員

## 専門職ボランティア派遣のコーディネートのあり方 研究部会

## B 部会・委員名簿

委員	所属	役職	氏名
○	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	平野 隆之
○	日本福祉大学 福祉経営学部	教授	穂坂 光彦
部会長	日本福祉大学 社会福祉学部	准教授	原田 正樹
	佛教大学 福祉教育開発センター	講師	後藤 至功
	さくらネット	代表理事	石井布紀子
	社会福祉法人 仙台市社会事業協会	理事	佐々木 薫
	特養・老健・医療施設ユニットケア研究会	代表	武田 和典
	東北関東大震災・共同支援ネットワーク 全国コミュニティライフサポートセンター	事務局次長 理事	高木 崇衣
	東北関東大震災・共同支援ネットワーク	コーディネーター	千葉まゆみ
	東北関東大震災・共同支援ネットワーク 全国コミュニティライフサポートセンター	コーディネーター 課長補佐	二瓶 貴子
○	東北関東大震災・共同支援ネットワーク 全国コミュニティライフサポートセンター	事務局長 理事長	池田 昌弘
	東北関東大震災・共同支援ネットワーク 全国コミュニティライフサポートセンター	元石巻現地支援担当 課長	田所 英賢

## 「地域支え合い」を目指す包括的な支援のあり方 検討部会

## C 部会・委員名簿

委員	所属	役職	氏名
○	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	平野 隆之
○	日本福祉大学 福祉経営学部	教授	穂坂 光彦
部会長	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	児玉 善郎
	日本福祉大学	主任研究員	朴 兪美
○	全国コミュニティライフサポートセンター	理事長	池田 昌弘

## 「生活支援相談員」等の研修プログラム開発・評価研究部会

## D 部会委員名簿

委員	所属	役職	氏名
○	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	平野 隆之
○	日本福祉大学 福祉経営学部	教授	穂坂 光彦
部会長	神戸学院大学 総合リハビリテーション学部	教授	藤井 博志
	仙台白百合女子大学 人間学部	教授	大坂 純
	東北大学 医学部	教授	末永カツ子
	東北福祉大学 総合福祉学部	教授	高橋 誠一
○	全国コミュニティライフサポートセンター	理事長	池田 昌弘

## 2 調査研究の方法と研究会・調査の実施状況

### 1) 4つの研究部会別の調査の方法を紹介しておく。

#### (A) 福祉避難所等の運営と支援方法に関する研究部会

##### (1) 福祉避難所関連調査の実態調査

対象：福祉避難所関連ということで5か所を対象とした。特別養護老人ホーム春園苑（本吉町）、旧法知的障害者入所更生施設ひたかみ園（石巻市）、福祉避難所遊楽館（石巻市）、一般避難所ビッグバン（石巻市）、山元町救護所（山元町）である。

時期：2011年9月16～17日、9月30日、12月19～20日、12月28日

##### (2) 被災社会福祉施設等の状況調査（全国社会福祉施設経営協議会調査の再集計）

#### (B) 専門職ボランティア派遣のコーディネートのあるあり方検討部会

##### (1) 共同支援ネットワークの専門ボランティア派遣に至る経過（先行ヒアリング調査の分析）

対象：共同支援ネットワーク事務局 池田昌弘および高木崇衣

時期：2011年4月30日

##### (2) 共同支援ネットワークの専門ボランティア派遣に関するコーディネートのヒアリング調査

対象：共同支援ネットワーク事務局の各コーディネーター

時期：2011 年 12 月 19 日

(C) 「地域支え合い」を目指す包括的な支援のあり方検討部会

(1) 自発的な「地域支え合い」の取り組みに関する事例調査

対象については、次の4つの取り組みに対して、ヒアリング調査等をおこなった。

- ① CLC が取り組んだ3つの「地域支え合い」実践の記録分析
- ② 岩手県大槌町「健康サポートセンター」のヒアリング調査（2011 年 9 月）
- ③ 宮城県亘理町「亘理いちごっこ」のヒアリング調査（2011 年 12 月）
- ④ 宮城県名取市箱塚桜団地の自治会活動のヒアリング調査（2012 年 2 月）

(2) 以下の5つのサポートセンターおよび支援事務所のヒアリング調査

○女川町・南三陸町・石巻市・山元町・名取市におけるサポートセンター

時期：3回に分けて実施した。2011 年 12 月、2012 年 2 月。

○宮城県サポートセンター支援事務所のヒアリング調査

時期：2012 年 2 月

(3) 「地域支え合い活動・情報交流センター」の形成に関するヒアリング調査

時期：2回に分けて実施した。2012 年 2 月

(D) 「生活支援相談員」等の研修プログラム開発・評価部会

(1) 生活支援相談員等の研修カリキュラムの研究開発

時期：2011 年 5 月 11 日から 9 月 29 日までの 9 回の研究会

(2) 受講者アンケート調査

対象：気仙沼、仙台、石巻の3か所での基礎研修（各3日間）の受講生

時期：2011 年 10 月 26 - 28 日（気仙沼会場）、同年 10 月 31 日 - 11 月 1、2 日（仙台会場）、同年 11 月 9 - 11 日（石巻会場）

## 2) 全体会・研究部会の開催と調査研究の実施状況

日付	全体（委員会・部会等）	打合せ・事例調査	研修テキスト
2011年			
7月6日	地域支え合い活動・情報交流センターOPEN	情報センター研究会	打合せ会議（大阪）
7月21日		情報センター研究会	打合せ会議（大阪）
8月2日		打合せ会議 （日本福祉大学・名古屋）	打合せ会議（宝塚）
8月25日		打合せ会議 （日本福祉大学・名古屋）	
8月29日			打合せ会議（西宮）
8月31日	D部会①（CLC 仙台）		
9月16～18日		事例調査（宮城）	
9月22日	D部会②（CLC 仙台）		
9月23日	全体委員会①（CLC 仙台）		
9月29日			研修テキスト打合せ会議 （西宮）
9月30日		事例調査（亶理・山元）	
10月1日		ヒアリング調査（名古屋）	
10月12日		打合せ会議 （日本福祉大学・名古屋）	
10月17日	A部会①（日本福祉大学・名古屋）		
10月24日		打合せ会議 （日本福祉大学・名古屋）	
10月26日		打合せ会議 （日本福祉大学・名古屋）	
11月21日		打合せ会議 （日本福祉大学・名古屋）	
11月25日	C部会①（日本福祉大学・名古屋）		
11月26日	A部会②（宇治）		
11月28日	A部会③（CLC 仙台）		
12月19日	B部会①（CLC 仙台）		
12月19～20日		事例調査（仙台・石巻）	
12月28日		事例調査・県庁（仙台）	
2012年			
1月9日	B部会②（日本福祉大学・名古屋）		
1月15～16日		事例調査（石巻）	
1月23日		打合せ会議 （日本福祉大学・名古屋）	
1月28日	全体委員会②（日本福祉大学・名古屋）		
2月3日		打合せ会議 （日本福祉大学・名古屋）	
2月8～9日	C部会②（南三陸）	事例調査 （女川、南三陸、石巻）	
2月10日	気仙沼報告会		
2月19日		ヒアリング調査（名古屋）	
2月22日	C部会③（日本福祉大学・名古屋）		
2月28～29日	B部会③（CLC 仙台）	事例調査（仙台・名取・山元）	
3月5日	全体委員会③（日本福祉大学・名古屋）		



## 第Ⅱ部

---

# 各種調査研究の結果と 今後の支援課題



・ ・ ・ 第 3 章 ・ ・ ・

# 福祉避難所・福祉施設の現状と 災害時要援護者の支援ガイドライン

## 1 福祉避難所の実態と今後の災害時の要援護者支援のあり方

### 1) 災害時要援護者の避難支援ガイドライン

近年の災害において高齢者や障がい者の被害が大きな割合を占めており、こうした災害時要援護者となりうる層に対する対応の充実強化は喫緊の課題であるといえる。2005 年度に発生した水害や地震等の災害対応では、高齢者、障がい者等の要援護者支援が十分でなかった反省を受け、2006 年 3 月、内閣府は「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（以下、「ガイドライン」）を策定した（表 1）。本ガイドラインでは、①「情報伝達体制の整備」、②「災害時要援護者情報の共有」、③災害時要援護者の避難支援計画の具体化、を課題事項として挙げ、各自治体による取組みの促進に努めてきた（自治体には本ガイドラインに沿った支援プラン策定を求めている）。更に、有識者からなる災害時要援護者の避難対策に関する検討会において、2004 年新潟県中越地震地震や 2005 年度の台風 14 号、2006 年度豪雪等における状況等を踏まえつつ、上記 3 項目のますますの充実強化を図るとともに、④避難所における支援（避難所における要援護者用窓口の設置、福祉避難所の設置・活用の促進等）、⑤関係機関等間の連携（福祉サービスの継続、保健師・看護師等の広域的な応援、要援護者避難支援連絡会議（仮称）の設置等）、に関する検討も加え、上記ガイドラインの改定を行った。

表 1 ガイドライン 5 つの課題と対策

課 題	対 策
①情報伝達体制の整備	インターネット、災害時伝言ダイヤル等、多様な手段の活用による通信の確保等
②災害時要援護者情報の共有	共有情報方式（個人情報目的外利用・第三者提供）の積極的活用等
③災害時要援護者の避難支援計画の具体化	防災に強いまちづくりの重要性の明確化等
④避難所における支援	避難所における要援護者用窓口の設置、福祉避難所の設置・活用の促進等
⑤関係機関等間の連携	福祉サービスの継続（BCP）、保健師・看護師等の広域的な応援、避難支援関係者連絡会議（仮称）の設置等

### 2) 近年の災害時要援護者支援の動向

2007 年 3 月、石川県輪島市門前地区では、能登半島地震で全壊 44 棟、半壊 96 棟と激甚被害に見舞われた。高齢化率約 47%の町が地震発生から数時間ですべての高齢者の状況を把握し、重軽傷 15 名と人的被害を最小限に食い止められた理由が町独自の「高齢者マップ」である。1995 年の阪神大震災の教訓を参考に、石川県は同年、全市町村に各地区ごとの「高齢者等要援護者マップ」の作製を通達。門

前町では「一目でわかるように」と地図上の各戸を生活状況に応じて色分けすることにした。「寝たきりの高齢者」「ひとり暮らしの高齢者」「高齢者夫婦」などをそれぞれピンク、黄、緑で塗り分けている。25日午前の地震発生直後、輪島市役所門前支所が町内全8地区の民生委員らに災害時対応の優先電話で高齢者らの所在確認を依頼。民生委員らはこのマップを活用して町内の高齢者宅を戸別訪問し、体調や家の損壊程度を確認しながら公民館などの避難所に誘導した。支所にも次々と情報があがり、発生から約4時間20分後の午後2時には高齢者全員の状況が把握できた。

また、要援護者に対する福祉避難所設置の動きが能登半島沖地震の際に初めてみられた。阪神・淡路大震災の際にも、特別養護老人ホーム等福祉施設への緊急入所措置があったが<sup>1</sup>、福祉避難所を新たに設置して、という動きではなかった。ちなみに「福祉避難所」とは、寝たきりの高齢者や障害のある人、妊産婦等、一般の避難所で共同生活が困難な人が安心して避難生活ができるよう、設置をするものである。以下は厚生省（当時、現厚生労働省）による通知の抜粋である。

<参考>

○大規模災害における応急救助の指針について（厚生省 H9.6 通知）

第3-3

(3) 福祉避難所の指定

ア 要援護者（社会福祉施設等に緊急入所する者を除く）が、相談等の必要な生活支援が受けられる等、安心して生活ができる体制を整備した福祉避難所を指定しておくこと。

イ 福祉避難所として指定する施設は、原則として耐震、耐火、鉄筋構造を備え、物理的障壁の除去（バリアフリー化）された老人福祉センター等の施設とすること。

(4) 福祉避難所の量的確保

あらかじめ指定した福祉避難所のみでは量的に不足する場合は、厚生労働省と協議の上、社会福祉施設等や公的宿泊施設等に福祉避難所を設置すること。

○災害救助法による救助の実施について（厚生労働省 H 13.7 通知）

第5-2-(1)-ア（避難所）

オ 「福祉避難所」の対象者は、身体等の状況が特別養護老人ホームまたは老人短期入所施設等へ入所するに至らない程度の者であって、「避難所」での生活において特別な配慮を要する者であること。

また、「福祉避難所」における特別な配慮を行うために必要となる費用とは、概ね10人の対象者に1人の相談等に当たる介助員等を配置するための費用、高齢者、障害者等に配慮した簡易便器等の器物の費用およびその他日常生活上の支援を行うために必要な消耗器材の費用とすること。

大阪府堺市が策定した『平成19年度堺市福祉避難所等に関する調査研修報告書<sup>2</sup>』において、福祉避難所の定義として、以下のとおり触れられている（図1を参照）。

・福祉避難所には、その目的から、バリアフリーに対応しているほか、可能であれば冷暖房完備の落

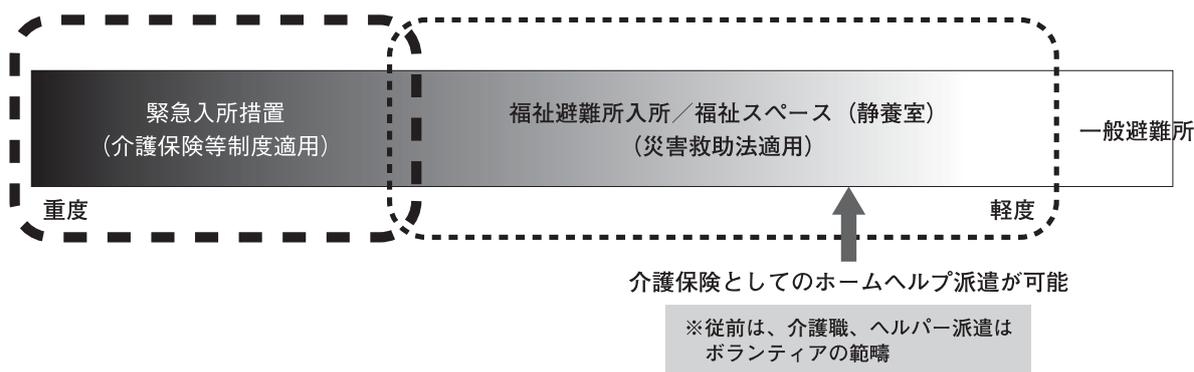
1 1995年1月20日付厚生省より「高齢者・障害者等の緊急一時保護」の通知が全都道府県に出され、3千人以上の要援護者が特別養護老人ホーム等の施設に保護された。

2 平成19年度に堺市独自事業（研究）として研究会が発足、福祉、危機管理部局が相互に会し、検討が重ねられた。

ち着いた環境を確保できる施設を当てることが望ましいと考えられる。

- ・災害時要援護者の避難先を福祉避難所に限定するわけではなく、一般の避難所のほかに少しでもよい環境を福祉避難所で確保するとともに、特別なケアが必要な方への体制を限られた資源の中で効率的に確保しようとするものである。
- ・災害発生後に一般の避難所の中から適当な施設を福祉避難所に充てることは困難であるため、事前に福祉避難所を指定して住民に周知するとともに、介護職員等のマンパワーや設備器具等の確保についても準備する必要がある。
- ・また、一般避難所の中に、別室に福祉スペース（静養室的なもの）を設け、体調がすぐれない人や見守りが必要な人の一時ケアの場として、活用する等の対応も考えられる（この場合、福祉避難所の一部として設置することも可能）。
- ・重度であり、専門的なケアを要する障害者・高齢者・傷病者等については、病院や各専門施設への緊急一時入所等の対応を行う必要がある。

図1 緊急入所と福祉避難所の考え方について



なお、2008年6月に内閣府より「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」が策定され、各自治体に対し、通達の中で指定を求めている。しかし、指定は各自治体に委ねられていることもあり、2010年3月末現在で、34.0%（595 / 1,750 市町村）に留まっている<sup>3</sup>。2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震（以下、「東日本大震災」）を受けて、今後指定に向けた取り組みを行う自治体数は増加することが見込まれるが、東海・東南海・南海地震を想定した9県（静岡、愛知、三重、和歌山、徳島、高知、愛媛、大分、宮崎）を対象とした福祉避難所受け入れに関する調査において、災害時要援護者（高齢者、障害者等）を受け入れる福祉避難所収容人数が入所の対象となる人数に比して、わずか8%に過ぎないことがわかった<sup>4</sup>。

2007年の能登半島沖地震では、災害救助法に基づき、わが国で初めてとなる福祉避難所を老人保健施設デイケア内に設置している。当時の様子が「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」において、以下のように紹介されている。

3 厚生労働省社会・援護局関係主管課長会議資料「福祉避難所の指定状況について（2010年3月31日現在）」。

4 毎日新聞調べ。2012年2月にアンケートを実施。255 / 270 市町村（約94%）の回答があった。

石川県輪島市では、2007年の能登半島地震の発生時に、災害救助法に基づき、我が国で初めてとなる福祉避難所を老人保健施設デイケア内（20畳を超える和室部分を割り当て）に設置をした。すべての経験が初めてであり、手探り状態での福祉避難所運営を強いられた中において、福祉避難所の介助員については、幸いにも当該施設の退職者の自宅が大きな被害がなかったことから、その方を確保することができた。

次に福祉避難所の利用については、地域包括支援センター職員が一般の避難所と密接な連携を確保し、そこで生活することにより何らかの支障が生ずると考えられる要援護者等について調査を行ったうえで利用者を決定するという方法を採用した。この結果、実人数13人、延べ320人が利用し、利用者からは「夜間のトイレの心配解消、行き届いた食事内容、生活物資の配給、最小限のプライバシーが確保されていたことなどについて、福祉避難所に避難できてよかった。」という意見が多く出された。また、対象者を絞っていること（状態が似かよっている方が避難してきている）、避難人数も限られていることや、避難日数も一般の避難所に比して長くなることから、時間の経過とともにひとつのコミュニティが形成されていったのも大きな特徴であった。この福祉避難所の設置運営の効果を踏まえ、輪島市においては、高齢者関係施設を有する市内5法人6施設との間で昨年度、協定を締結してきたところである。（被災地における福祉避難所の円滑な運営は、介助員に懸かっているため、輪島市の協定では、市内法人相互の協力体制を盛り込んでいる）（資料：石川県輪島市提供情報）

また、能登半島沖地震では、国民宿舎が要援護者への福祉避難所として提供された。国民宿舎やホテルが提供されることは、設備面から大変効果的、有益であると言えるが、今回のケースは門前地区が過疎地であり、輪島市街地には多くの宿泊施設を有していたから実施できたといえ、むしろ稀なケースである（通常は、ボランティアや取材関係者の宿泊施設として利用され、宿泊施設の不足がしばしば問題になる）。

同年発生した新潟中越沖地震でも、小学校や福祉施設における福祉避難所開設（運営主体は社会福祉法人等）が実施され、計6施設において要援護者の受け入れが行われた。規模30名の柏崎小学校では、職員配置として、コーディネーター（1～2名・社会福祉士もしくは介護支援専門員）の他、介助に当たる職員（介護経験者）が日勤者で2～5名、夜勤者が1～3名であった<sup>5</sup>。こうした取り組みは、まだ始まったばかりで、試行錯誤しながら進めていく領域である。

### 3) 東日本大震災における福祉避難所設置の状況

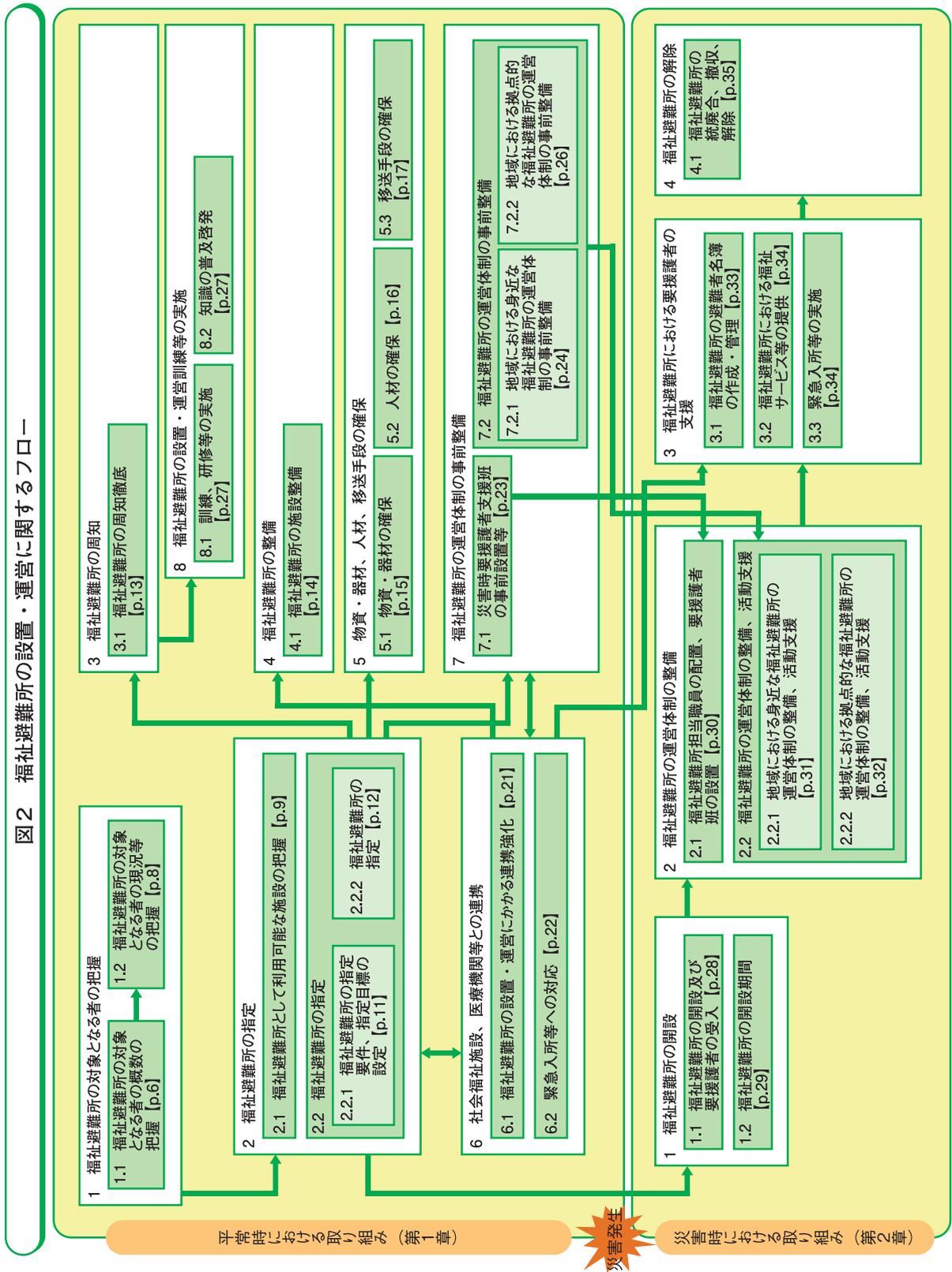
2011年3月11日に発生した東日本大震災では1万5千人を超える死者・行方不明者を出す大災害となったが、今回の災害において福祉避難所の指定は飛躍的に進んだ。12月27日現在、宮城県において福祉避難所として指定を受けた施設は40か所を数えており、そのほとんどが高齢者福祉施設であった<sup>6</sup>。

また、発災当初、国から発出された福祉避難所に関する主な特例措置は以下の通りである（表2、3）。

5 2007年度に新潟県柏崎市介護保険課において出した質問における回答を参考にしている。

6 宮城県庁調べ（2011年12月27日に介護政策専門監に対しヒアリングを実施した）。

福祉避難所設置・運営のフロー



出典)「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」p.5より引用

表2 厚生労働省による通知（高齢者分野）

日付	発出元		題名	内容
3月11日	雇用均等・児童家庭局総務課 社会・援護局総務課災害救助対策室 同局福祉基盤課 同局障害保健福祉部障害福祉課 老健局総務課	事務連絡	高齢者、障がい者等の要援護者の緊急的対応について	避難生活が必要となった高齢者、障害者等の要援護者について、旅館、ホテル等の避難所としての活用や緊急的措置として社会福祉施設への受入れを行って差し支えないこととするともに、社会福祉施設等の職員確保が困難な施設について、広域的調整の下で職員派遣を行うよう依頼。
3月24日	老健局高齢者支援課、振興課、老人保健課	事務連絡	要介護者等の避難所等への搬送について	被災地から避難所等への特に状態の悪い要介護者等の搬送に際して、医療関係者による付き添い又は医療機関等との連携体制の確保、常備する医薬品等の携行、サービス内容の記録等による情報の伝達をできるだけ行うよう、都道府県から管内市町村、サービス事業所等への周知を依頼。
3月29日	老健局高齢者支援課認知症・虐待防止推進室	事務連絡	高齢者の避難所等における虐待の防止について	避難所等における高齢者の養護者及び養介護施設従事者等による虐待の防止について都道府県等に連絡。
4月1日	老健局総務課、介護保険計画課、高齢者支援課、振興課、老人保健課	事務連絡	被災された高齢者の避難所等における介護サービスの確保について	避難所で生活されている高齢者向けに、避難所における介護保険サービスの利用に関するリーフレットの配布を各自治体に依頼するもの。
4月18日	老健局介護保険計画課、高齢者支援課、振興課、老人保健課	事務連絡	避難所等における介護保険サービス確保のための取り扱いについて	避難所等における介護保険サービス確保のための取り扱いに関し、市町村の事務及び高齢者に対する必要な支援の内容等についてのとりまとめを都道府県等に連絡。

表3 厚生労働省による通知（障害者分野）

日付	発出元		題名	内容
3月11日	社会・援護局障害保健福祉部企画課、障害福祉課、精神・障害保健課	事務連絡	3月11日に発生した「東北地方太平洋大震災」により被災した要援護障害者等への対応について	被災した要援護障害者等への対応について、避難所等における対応、障害者支援施設等における受け入れ、補装具費支給及び日常生活用具給付等事業の弾力的な運用、視聴覚障害者のコミュニケーション支援、利用者負担の減免等について、都道府県等に連絡。
3月11日	社会・援護局総務課	事務連絡	社会福祉施設における緊急的対応について	要援護者に対する社会福祉施設における緊急的措置として、施設の定員を超えて受入れを行うとともに、施設の空きスペースなどを福祉避難所として提供するよう、全国社会福祉協議会を通じ依頼。
3月20日	社会・援護局障害保険福祉部企画課自立支援振興室	事務連絡	視覚障害者等への避難所等における情報・コミュニケーション支援について	避難所等における視聴覚障害者等への情報・コミュニケーション支援について、関係団体等との連携を密にし特段の配慮をするよう全国の都道府県等に依頼。
3月30日	社会・援護局障害保険福祉部企画課自立支援振興室	事務連絡	視覚障害者等への避難所等における情報・コミュニケーション支援に関する手話通訳者等の派遣について	被災県の公的機関や避難所等に手話通訳者等を派遣するため、各都道府県等に職員派遣を依頼。
4月1日	厚生労働省老健局振興課、厚生労働省障害保健福祉部自立支援振興室	事務連絡	避難所の要援護者に対する福祉用具の提供について	避難所の要援護者が使用する福祉用具として、各県で提供を希望する福祉用具を報告するよう連絡したものの

福祉避難所の実態について、2011年9～12月にかけて、東北関東大震災共同支援ネットワークによる派遣が行われた福祉避難所もしくは福祉避難所の機能を担った拠点を対象としてヒアリング調査を行った（表4を参照）。今回は質的研究として半構造化面接法を活用し、被災当時（発災～8月くらいまでを対象）の状況の聞き取りを行った。

今回は、この中から特徴ある5か所（2、3 [10]、4、11、12）を抽出し、具体的な調査結果を報告することとする。対応者としては、基本的に災害時要援護者のケアを担ったスタッフに対し、当時の状況を伺っている。

表4 福祉避難所ヒアリング調査一覧

	日時	訪問地	訪問施設名	福祉避難所の形態・備考
1	9/16	女川町	女川町社協	・空きとなった老人保健施設のスペースを福祉避難所として利用
2	9/16	気仙沼市	特養) 春圃苑	・施設を福祉避難所として利用
3	9/17	石巻市	河北町総合センター ビックバン	・指定避難所の一室を福祉避難所として利用
4	9/17	石巻市	知的入所更生) ひたかみ園 等	・施設を福祉避難所として利用（但し県は家族との入所は認めない方針を出した）
5	9/17	南三陸市	老健) つつじ園	⇒ヒアリングの結果、福祉避難所ではなく一般避難所として役割を果たしていた事が判明
6	9/18	東松島市	宅老所 すみちゃんの家	⇒利用者は同系列の施設であるはまなすの里に移動した、施設は水没状態であった
7	9/18	東松島市	ケアハウス) はまなすの里	・施設を福祉避難所として利用、同系列の施設利用者が避難してきている
8	9/30	亶理町	地域包括支援センター	⇒スクリーニングの取り組みを取材・精神障害者の福祉避難所が開設（個室対応）
9	9/30	山元町	地域包括支援センター	⇒スクリーニングの取り組みを取材
10	12/19	石巻市	河北町総合センター ビックバン	⇒2回目の調査（保健師に対して調査を行う）
11	12/20	石巻市	遊楽館	・石巻赤十字病院の慢性病患者を遊楽館に移送し、ケアにあたる。その後、市内より多くの要援護者が運び込まれた
12	12/20	山元町	山元町救護所	・当初インフルエンザ対策室として機能。その後、落ち着いてからは福祉避難所化した

#### 4) ヒアリング調査の概要

- ①調査の目的…東日本大震災における福祉避難所（もしくはそれに準じ、機能を果たした拠点）を対象とし、被災当初の状況を明らかにすることで今後の福祉避難所設置・運営に係る視点、ノウハウの蓄積に寄与することを目的とする。

- ①調査の目的…東日本大震災における福祉避難所（もしくはそれに準じ、機能を果たした拠点）を対象とし、被災当初の状況を明らかにすることで今後の福祉避難所設置・運営に係る視点、ノウハウの蓄積に寄与することを目的とする。
- ②調査の対象…東北関東大震災共同支援ネットワークがボランティアを派遣した経験のある拠点11か所（すべて宮城県内）。具体的分析においてはこの中から特徴だった5か所を拠点を抽出し、報告を行う。
  - a) 特別養護老人ホーム「春圃苑」（宮城県気仙沼市）
  - b) 旧法障害者入所更生施設「ひたかみ園」（宮城県石巻市）
  - c) 社会教育施設「遊楽館」（宮城県石巻市）
  - d) 一般避難所「ビックバン」（宮城県石巻市）
  - e) 山元町救護所（宮城県亶理郡山元町）※ a～eの詳細資料については巻末に掲載しているので参照のこと
- ③調査の方法…質的調査により半構造化面接法を活用
- ④調査の項目…
  - a) 震災当初（発災～8月くらいまで）の被災状況
  - b) 利用者の状況（利用者像）
  - c) 職員体制
  - d) 安否確認の状況
  - e) スクリーニングの状況
  - f) ケア（衛生・食事・健康管理を中心に）の具体的状況
  - g) 備蓄・救援物資の状況
  - h) 費用弁償
  - i) 平常時の取り組み
- ⑤調査実施時期…平成23年9～12月

#### ④－a) 震災当初の被災状況

今回の調査において、明らかになった点の一つ目は、「福祉避難所の形態の多様化」である。前述した「福祉避難所ガイドライン」には、「都道府県、市区町村は、福祉避難所として利用可能な施設を洗い出す。利用可能な施設としては、以下の施設が考えられる。指定避難所（小・中学校、公民館等）、老人福祉施設（デイサービスセンター、小規模多機能施設等）、障害者支援施設等の施設（公共・民間）、保健センター、養護学校、宿泊施設（公共・民間）」<sup>7</sup>とあり、福祉施設のみならず、様々な公共施設や指定避難所の中で福祉スペースを設けた上で福祉避難所とすることも明記している。また同じく、福祉避難所ガイドラインには、BCP（事業継続計画）の考え方にに基づき、「デイサービスセンター等通所施設についても、災害時において福祉避難所として機能することが可能であるが、時間経過に伴って復旧・復興が進むと、本来の機能に戻さなければならず、避難が長期化するような場合には、当該施設本来の

7 「福祉避難所設置運営に関するガイドライン」（平成20年6月策定・厚生労働省）、p9、2福祉避難所の指定、2.1福祉避難所として利用可能な施設の把握の項目から抜粋。

機能に何らかの支障を来す可能性もある。」と明記されており、指定における条件等について言及されている。

今回の大震災においても、想定していた様々な施設が福祉避難所となっており、改めて各自治体が福祉避難所を事前に定める際には、様々な場面の想定を行い、地域特性に応じた拠点確保を検討しておく必要が明らかとなった。表4を見ても明らかのように様々な形態が存在していることがわかる。

#### ④－b) 利用者の状況（利用者像）

福祉避難所の対象は、「高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者で、介護保険施設や医療機関等に入所・入院するに至らない程度の在宅の要援護者を対象」としている。

今回の調査において明らかとなったのは、(2) 春圃苑、(4) ひたかみ園のように社会福祉施設、サービス事業所においては、日中に発災した場合、利用者が帰宅困難となり、結果的にサービス拠点が福祉避難所化したということである。また、(11) 遊楽館においては、病院の慢性疾患患者の受け皿として福祉避難所に移送されてきたという状況が見受けられた。このように、先の福祉避難所ガイドラインが想定しているサービス利用に至らない層、という定義（イメージ）に大きな差異が生じることとなったことから、今後は、介護保険制度等のサービス利用者層への福祉避難所入所の拡大が図られることになろう。

一般避難所において福祉スペースが設けられた(3) ビックバンでは、福祉スペースへ利用の基準は自力歩行が難しく、トイレ介助が必要な者としていた。

その他、羅列記述すると、認知症で避難所で他の方に迷惑がかかる状況にある方、自宅が流されて避難所での生活が困難な方（どちらも(2) 春圃苑）、不安の強い精神障害者（(4) ひたかみ園）、精神疾患と思われる方、うつ病の方（どちらも(11) 遊学館）、寝たきりや認知症、全盲、ろうあ者等（(3) ビックバン）等が挙げられる。

また、(4) ひたかみ園では、当初、行政より、福祉避難所には家族連れの入所が出来ない旨の通知があったという（本来は可能）。家族単位で入ることができる点が、緊急入所（介護保険・自立支援給付適用）との違いでもあることから、こうした基本的認識の確認を事前に行政と折衝しておく必要性を改めて確認できた。

#### ④－c) 職員体制

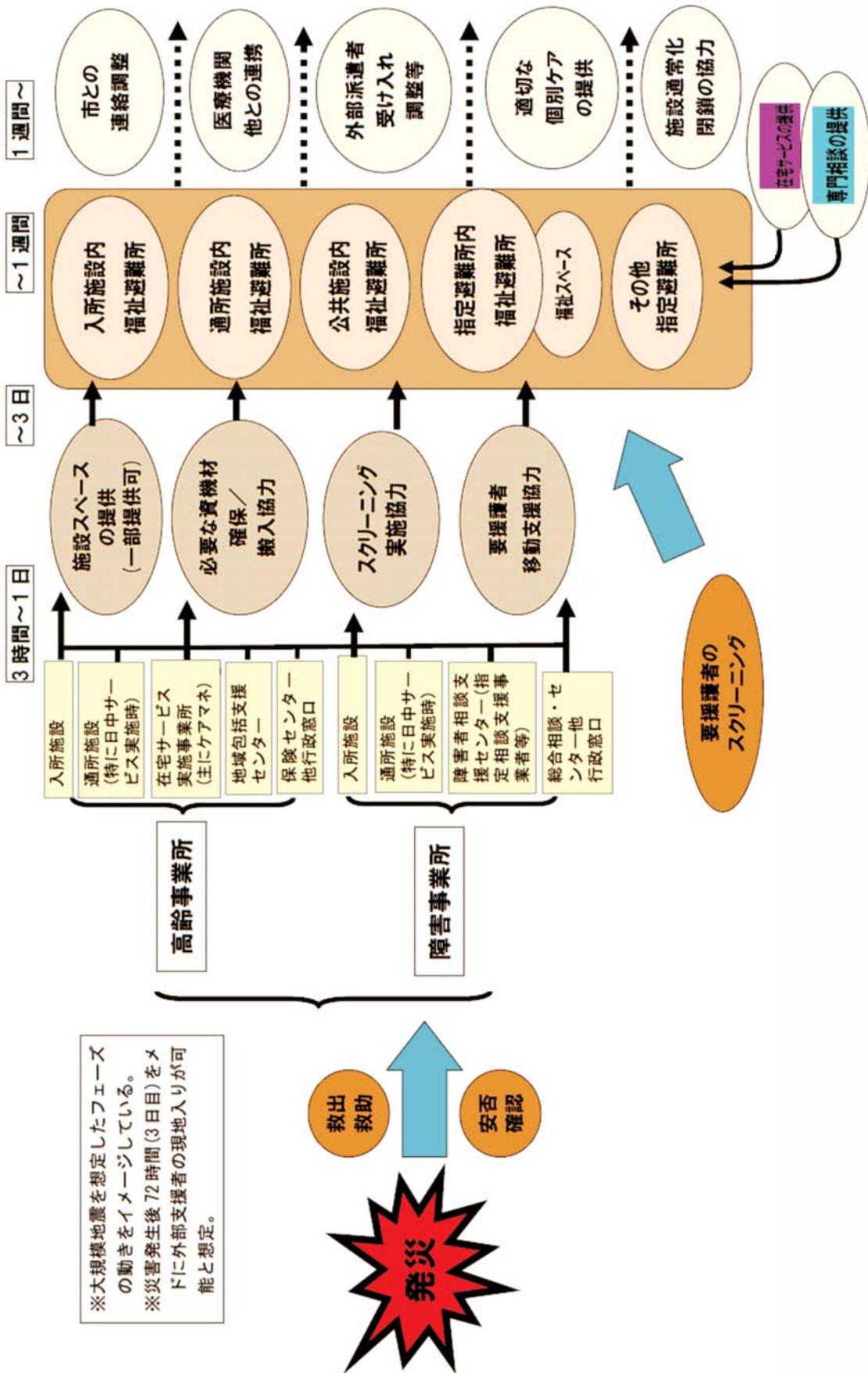
職員体制については、社会福祉施設（災害以前から介護・看護職員等が配置されていた拠点）とそれ以外（震災後、介護・看護職員等が配置された拠点）に分けて記述することとする。

##### <社会福祉施設>

(2) 春圃苑では、81名の職員の内、23名の家が喪失。3月中に11名が退職している（非常勤：家庭の事情・道路不通での理由）。そうした状況の中、デイサービスセンターを一旦、閉鎖し、当該スタッフはすべて特養部門のシフトに入り、介護職、看護職は12時間勤務で支援を行った。2交代制（7時で交替）をとって夜勤を3名から5名とし、看護師の夜勤を開始した（9/16現在で、夜勤が3～5名・看護職は1名体制）。

看護師が導入されたきっかけは、夜勤を専門にしてほしいということを支所に掛け合い、夜間帯の見

図3 東日本大震災を踏まえたフェーズの動き(イメージ・分野別)



守りを派遣してもらった。また、経管栄養が20名でそのうち18名が旧食堂のフロアに収容したので、一人あたりの面積が狭く感染症の危険があるため、感染症と事故を起こさないために専門職のボランティアの要請を決めた(介護職と看護職)。介護職は7月27日までに、述べ1470名程度が派遣されている。退職した職員の経験値を埋めるためにも、知識ある専門職は有益だったという。看護職は日本看護協会の方とキャンパスから派遣され、介護職は保健福祉事務所経由で、群馬の特養に要請を出し派遣された。実際に、特養、老健、グループホームに勤務の方であった。基本的には、重度の方を現職員で、軽度の方を派遣ボランティアで見るとした。園長を含めて、毎朝2時間ミーティングを実施。どのような支援、どのような交渉が必要か等が議題であった。なお、気仙沼市の災害ボランティアセンターより、「事業所へのボランティアを派遣しない」と言われた。調理補助、水汲み、お湯を沸かす、道路の整理等お願いしたかった。そのため、事務職員、専門ボランティアや職員がすることとなった。

(4) ひたかみ園では、日赤病院に派遣された長野県の子科チーム(DR・NS・PSW)が、日赤の紹介によりひたかみ園に入る。発災後1週間目から6月末ごろまで派遣された。また、4月末から5月いっぱいまで、神奈川県福祉協会からボランティアが入る。4月末頃、共同支援ネットワークからの派遣が疲労した職員の交代要員となり助かったという。

また、両者より外部支援者を導入する上でのメリットを当時の様子を振り返っていただき、挙げていただいた。

- ・ボランティアスタッフについては、1週間単位で入ってもらえると助かる。
- ・相談員経験者の派遣が事務を担ってもらい助かった。
- ・災害経験のない介護ボランティアが利用者に寄り添ってくれることで、穏やかになる。被災者同士が支えあうのは大変。派遣ボランティアの存在に利用者も職員も癒された。
- ・外部でコーディネートしてくれたのが助かった。自前ではできない。
- ・初期混乱期に医療の介入は大きな力となり、また、撤退するまで医療機関へのつなぎや、訪問ケアをどこにつないでおいた方がよいか、こういうことはやっておいた方がよいなどを指示してくれ、とても助けられた。

#### <その他>

(11) 遊楽館では、4月17日より石巻市保健部介護保険課職員が15名派遣される。当初は15名を5名3チームに分け、日勤、入り、明けの3交代制であった。少しずつ人数が増え、グループを作れるようになり、5グループで日勤、入り、明け、休みという体制となり、そのうち5名から7名、10名と増えていった。当初、2週間くらいは繁忙で休みが無かったという。3月22日より共同支援ネットワークが介護スタッフ・看護スタッフの両方を派遣。当初、一般避難所として機能していた遊楽館は、途中から医療的ケアが必要な要援護者中心の福祉避難所へと形態を変えていったため、看護ケアが支援の中心となる。3月29日に現地入りした亀田総合病院地域医療支援部長の小野沢茂医師が個人として遊楽館の援助に駆けつける。4月6日よりプライマリ・ケア連合学会(PCAT)が加わり他団体の連携による支援が始まる。共同支援ネットワークの派遣は、途中から、現場が看護師が多くなっていったため、介護スタッフ中心にシフトしていった。その他、キリスト教の協会の方(夜ご飯作りをされる)やPCATから精神疾患を抱える方の対応のために心理療法士などが派遣されていた。また、大学からも心のケアのスタッフがチームで週1回の割合で派遣されている。

(3・10) ビックバンでは、3月13日から日赤の医療チームが入り、定期→週に数回→日曜日のみと

いう経過で終了した。元々いた地元の保健婦は2か月ぐらいで引き揚げられた。そのため、日中は雄勝病院の看護師と夜間は共同支援ネットワークの看護スタッフという体制になった。3月20日頃、介護福祉士会、共同支援ネットワークからスタッフが派遣される。介護福祉士会が、当面の間は、夜のトイレ介助をするために夜通し張り付いた。それ以外にも、アリーナにおられる方が夜間にトイレに行く際には、介護福祉士会が介助した。

(12) 山元町救護所では、もともといた保健師は5名で、夜間の支援なども含め、看護師は24時間体制で支援を行っていた。病院勤務で、夜間の看護をされたことのある方に来ていただいていた。その他、介護支援専門員が2名と前半は社会福祉士と事務職が2名救護所に張り付いていた。また、社会福祉協議会からヘルパー3名の協力を受ける。

日常的に職員が配置されていない拠点を福祉避難所として利用する場合、どのようなスタッフをどのような体制で配置するかを事前に検討しておく必要がある。これらの事例からみて、当初は地元の行政職員で福祉避難所をささえることとなるが、早い段階では、2、3日で外部支援（市内）が入り、その後、2週間ぐらいで外部支援者（市外）から応援が入っている。基本的には、外部支援者派遣を積極的に受け入れる方針を持ち、地元のスタッフとの連携の下、業務を遂行していくことが求められる。

#### ④－d) 安否確認の状況

(2) 春圃苑においては、発災の翌日より、ケアマネジャーの契約90名とデイサービス利用者120名について、安否確認を行っている。安否確認においては、2名1組で5グループを編成し、車を使用し実施。3～5日かかって安否確認を終了させている（結果は、死亡者5名、避難所へ避難20名、残りは直接施設へ避難と在宅にて待機）。安否確認後も訪問は継続し、状況が悪化すれば該当者を入所させ、物資の搬送等も行っている。

(4) ひたかみ園においては、登録者全員の安否確認を発災の翌日より開始。避難所や自宅を訪問し、不在の際は再び安否確認に訪れ、5日後にはすべての登録者を確認（結果、行方不明者はなし）。また、避難所をめぐる中で登録者だけではなく、避難所で生活しづらい方を柔軟に受け入れている。その後も、避難所の訪問を継続的に行い、目印となった緑色のジャンパーは利用者の安心感につながったという。その他、登録者以外にも全国の相談専門員、市役所と連携しながら安否確認を行っている。

このように、発災後は速やかに安否確認体制を整備し、少なくとも3～5日中には利用者の安否確認を実施することが求められる。安否確認後も、継続的に支援の必要な方については、物資提供や相談等の支援に努めることが重要であることがわかった。

#### ④－e) スクリーニングの状況

スクリーニングの実施者については、(11) 遊楽館では、看護師、PCAT<sup>8</sup>スタッフ、介護保険課のスタッフ、医療ソーシャルワーカーが行っていたことが確認できた。国の定める福祉避難所ガイドラインでは、「スクリーニングを誰が実施するのか」という点については、言及されていない。事例として平成19年

8 2011年3月11日の東日本大震災発災を受けて、日本プライマリ・ケア連合学会がプライマリ・ケア（家庭医療・総合診療）の学術団体として、医師をはじめとする多職種の医療専門職で構成された災害医療支援チーム。PCAT（ピーキャット）とは、プロジェクトの標語として掲げる「Primary Care for All」の末尾に「Team」を加えた頭文字に由来する。

に発生した能登半島沖地震において、地域包括支援センターの職員が調査を行い、福祉避難所入所の選別を行ったという記述<sup>9</sup>はあるが、国としての方針というわけではない。

(3・10) ビックバンにおいては当初は保健師2名によって行われ、その後、看護師もその作業に関わったことがわかった。このように、2施設だけをとってみても、保健師、看護師、医療ソーシャルワーカー、行政福祉部署に併せ、外部支援者の協力を得ながらスクリーンをしていることが確認された。今回の大震災を受けて、各自治体は福祉避難所入所に関し、「誰がスクリーンの対象となりえるのか」ということをあらかじめ想定していくことが肝要であり、そのことを災害時要援護者支援プランないしは福祉避難所設置マニュアル等に明記しておくことが求められる。

#### ④－f) ケア（衛生・食事・健康管理を中心に）の具体的状況

(2) 春圃苑では、発災当初、特に注意していたことは事故・感染症防止（急性肺炎・ノロウイルス、インフルエンザ、エコノミー症候群）であり、ジアン塩素酸にて毎日2回、床磨きを実施（水がないので非常に苦労した）。4月24日に個室利用者からノロウイルス発症するが、自宅へ帰省調整を行うことができ、蔓延を阻止。また、肺・消化器官系障害を防ぐために、要援護者を床から高くするという工夫を行っている。

(11) 遊楽館では、当初は失禁したままの布団の上に紙を敷いて寝ているという状況もあった。暖かい場所であったため、臭いなどがあった。ベットが導入されると、ベットにナンバーをつけることとなり、横10列、縦8列をAの1番から12番、といった形で区分（床に番号をつけ、区画整理を行った）し、「その人が何の薬を飲んでるらしい」「Bの1の人が佐藤〇〇さん」という形で集計した。カルテにも整理したナンバーをふり、すぐに取り出せるような順番にした（Aのカルテ、Bのカルテといったように）。また、当該入所者には、しばらくリストバンドをつけていたという。

しばらくして、寝たきりの方などに対しては、温かい飲み物（お味噌汁、コーヒーなど）を用い、「ちょっとあっちで一緒にお茶のもうよ」「お茶のんで話しましょう」「暖かいものをとっとうね」などと声掛けし、少し立ち上がるキッカケづくりが行われた。また、行事として、お茶のみ会や体操などが行われていた。また、ピアノ、民謡などもあったという。

(3・10) ビックバンでは、ベットはもともとなかったが、隣のデイサービスセンターから貸与のあった折りたたみのベッドと総合支所にあったギャジベッド、組み立て式のものを集めて対応していた（10台ぐらいか）。ベッドはすべて福祉スペースに置いた。その10台を使用する以外の方は床に寝られた。要援護者の方々の食事については、調理室を使い、おかゆなどで対応していた。3月20日から風呂を新潟の業者が無償で貸与してくれた。浴槽もあったし、シャワーが6機あった。

(12) 山元町救護所では、しばらくして落ち着いてくると、「生活の場」であることを意識して取組みを進めた。また、要援護者のケアは、自立支援を意識して行った。関係する支援者に対しても、すべてやってあげることはしないでほしいとお願いをした。出入りや散歩などの外出も自由であった。入浴が開始されるまでは清拭にて対応されており、トイレについては洋式トイレが無かったため、保健センター

9 「福祉避難所設置運営に関するガイドライン」（平成20年6月策定・厚生労働省）、p39、【事例】福祉避難所設置実績によると、「福祉避難所の利用については、地域包括支援センター職員が一般の避難所と密接な連携を確保し、そこで生活することにより何らかの支障が生ずると考えられる要援護者等について調査を行ったうえで利用者を決定するという方法を採用」とある。

にポータブルトイレ2か所が設置された。汚物処理は仮設トイレに捨てるまでを職員や看護師が行っていた。頻繁に汚れを拭くようにしており、臭いはあまり感じなかった。4月後半から入浴が開始される。自衛隊の風呂が設置されたのは早かったが、そこまで行けない人もおり、デイサービスの協力を得て入浴が行われた。食事については、動ける方についてはそれぞれ自分で取りに行くことを原則にしていた。それ以外の方については、名札などを付けていただき、配食する形をとった。なお、救護所にいた方の中には、お粥やカロリーメイトを潰して提供するなどの対応をしていた方もいる。リハビリ指導について、リハスタッフが3月いっぱい不在だったため、3月中は保健師が生活支援の中で対応していた。トイレに行くのが億劫、という人もおり、脱水予防のために声掛けをして水を飲んでもらうよう働きかけを行っていた。誤嚥の恐れのある方などについては、ゼリーなどを活用した。最後の方になって、救護所の中で食事ができる場所、お茶を飲める場所などが設けられた。

このように状況によって様々であるが、発災当初は感染症予防や服薬管理、ベット等の環境整備といった看護ケアが中心となるが、時期をみて少しずつ生活支援へと切り替わっていくことがわかる。その中で、出来る限り、個別対応を心掛け、できることは自分でやらせよう、少しでも体を動かしてもらえ工夫を行うといういわば、「介護予防」の視点で援助をしていることがポイントである。福祉避難所は、基本、1週間が入所の期限であるし、緊急の受け入れ先であり、恒久的な入所の場所ではない。そういった点からしても、できるかぎり心身機能の低下を防ぎ、さまざまな働きかけを行うことが重要である。

#### ④－g) 備蓄・救援物資の状況

備蓄・救援物資については、物資と食料に分けて、以下の通り整理を行った。

##### (物資)

##### 1) 発電機・ガス・燃料

- ・発電機（入所者喀痰吸引用で使用）を備蓄していたが、その他、地元自治会より発電機を貸与、行政から工事用発電機を貸与した。（(2) 春圃苑）
- ・プロパンで調理して炊き出しを行った（(4) ひたかみ園）
- ・使用済の油を再利用してディーゼル車は使用可能であった（(4) ひたかみ園）
- ・ガソリンがなく大変困った（(4) ひたかみ園）

##### 2) 照明器具

- ・懐中電灯、ランタンの物資が助かった（(2) 春圃苑）

##### 3) 寝具・ベット

- ・行政より寝袋を貸与。備蓄用毛布は利用者に回したので、職員は寝袋が必要であった。（(2) 春圃苑）
- ・4月に段ボールが届き、ベットに使用した。4月下旬よりベットが届いた（(11) 遊学館）
- ・布団は毛布、最初のうちは布団はなかった。レジャーシートや銀色の薄いシートを配布したが暖かくならなかった（(3・10) ビックバン）

##### 4) 暖房器具

- ・低体温症の方が出てきたので大量のストーブが必要。8台ストーブを備蓄。（(2) 春圃苑）
- ・ダルマストーブが助かった。（(12) 山元町救護所）

## 5) 介護・育児用物資

- ・おむつは割と早く届いた。((11) 遊学館)
- ・下着とスウェット類は好評だった。((11) 遊学館)
- ・(一般も含めて)衣類、下着がもっとほしかった((3・10) ビックバン)
- ・4月2日頃から紙おむつ、粉ミルクが届いた。おむつ等の備蓄は一切なし((3・10) ビックバン)
- ・おむつ等の備蓄はなかったが、日赤から早い段階で届けられた((12) 山元町救護所)
- ・粉ミルクが助かった((12) 山元町救護所)

## 6) その他

- ・ハイター、マットレス((2) 春圃苑)
- ・卓球に使用する「玉よけ」をパーテーションとして活用。仕切り板も届いた((3・10) ビックバン)

## (食料)

## 1) 配給食

- ・パン、おにぎり、唐揚げ弁当が長期間続いた。((11) 遊学館)
- ・流動食、おかゆ、とろみをつけるものがあると楽だった((11) 遊学館)
- ・最初はカップラーメンがメイン((3・10) ビックバン)
- ・最初は冷たいコンビニ弁当が配布された((12) 山元町救護所)

## 2) 米・おかゆ

- ・半年分の備蓄があった。((2) 春圃苑)
- ・米やその他の食糧は50名分くらいを備蓄していた。((4) ひたかみ園)
- ・パンが食べられない人にレトルトのおかゆを提供した((11) 遊学館)

## 3) 水

- ・飲料水は受水槽から汲んだ((4) ひたかみ園)

## 4) その他

- ・野菜は近くの畑から持ってきた。((12) 山元町救護所)

当時の様子を振り返ると備蓄として、電気系統、燃料、照明器具を一定備蓄している拠点は比較的早い段階で業務をスタートできていることがわかる。できれば、拠点において、発電機の確保は検討することが求められる。

また、要援護者支援を行う上で必要なベットや暖房器具(夏の場合は冷房器具)、介護・育児用物資の確保についても、一定量の備蓄か早急な配給が必要であることがわかる。今後は、こうした福祉避難所的機能を果たす拠点については、おむつや粉ミルクといった物資の行政からの優先供給体制を整備しておくことが必要である。

食糧については、発災当初は、要援護者に不向きな物資配給が行われる可能性が高く、おかゆや要援護者用の流動食等の物資についても一定量確保することができればベストである。

## ④-h) 費用弁償

費用弁償については、12月27日に宮城県庁を訪問し、直接、担当監から話を伺うことができた。ヒアリングの結果は以下の通り。

- 1) 設置費 避難者1人あたり300円(最初)→後に、1,000円に変更
- 2) 炊き出し費用 避難者1人あたり1,010円(最初)→後に、1,500円に変更
- 3) 人件費 次の3類型に分かれる
  - ・実費計上
  - ・ショートステイの単価目安 6,000～10,000円
  - ・2次避難の単価目安 5,000円等(鳴子温泉の場合。人件費込みの運営費という支給方法か。詳細は不明)

これまでの支給については、利用者10名につき1名の人件費を基準として支給がされていたようであるが、今回、設置費、炊き出し費用といった細目についても支給がされていることが明らかとなった。

#### ④－i) 平常時の取り組み

最後に、平時からの取り組みを振り返ってもらった。

(2) 春圃苑では、在宅支援センターの中に地域福祉推進課を2年前に発足し、未認定の方に買い物支援等を行ってきている。また、直前に開催された防災学習会が活かされ、この地域で亡くなった高齢者は少なかった。こうした地域への取り組みもあってか、災害当初は地元のスーパーから食材の提供が行われている。発災後も仮設の方への日帰りツアーを法人が開催(70名参加)するなど、地域への密着した関わりが展開されている。

全国各地では災害が起きる前に、社会福祉施設と地域が相互連携協定を締結し、いざという時の体制整備につとめる動きがみられるようになってきた。社会福祉施設・福祉事業所は、日常的に地域との関わりを密にしておくことで、入所者・利用者の救出・救助、避難誘導、避難生活期での支援の可能性を模索することができるし、逆に地域は、いざという際の避難場所や相談支援の支援を受けることが可能となる。こうした点を日常的に話し合い機会を設け、相互協定の可能性を是非、検討してほしい。

## 福祉避難所関連ヒアリング調査①

(参考資料)

ヒアリング先	特別養護老人ホーム春圃苑
住所	宮城県本吉郡本吉町中島 358-3
調査日時	2011年9月16日
ヒアリング対応者	菅原氏（事務長）、菅野氏（デイサービス管理責任者）
ヒアリング者	後藤至功（佛教大学）他
福祉避難所指定	指定あり（ヒアリング時はまだ契約が結ばれていなかった）

## ■概要

- ・1991年開設、20年目を迎える。
- ・当日95名の利用者（内訳：特養入所者60名、デイ35名）
- ・職員数81名（正職47%） ・職員の勤務年数：平均13年 ・園長は行政OB  
当日の職員数は35名（内1/3が正規職員、NSは8名）
- ・気仙沼エリアでは一般避難所3か所  
気仙沼市は2年ほど前に合併し、市内エリアには特養6か所（内1か所が水没）  
市街地エリアには特養4か所（内1か所が水没）・老健施設については1か所が  
水没（死亡者：利用者49名）【当法人理事長の施設】

## ■聞き取りによる当時の様子

時 期	施 設 の 状 況
3/11 (発災時)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設にも水がせまり、車で高台に15分で全員を避難。（日頃の避難訓練が活きた）</li> <li>・避難過程は園長不在だったが、3人のリーダーの下、職員・利用者は冷静を保ち、特に問題なし。</li> <li>・大雪の中、利用者に毛布をかぶせるなど工夫して過ごし2時間、外で待機。</li> <li>・当時、デイサービス利用者が35名いたが、発災後、利用者17名が自宅に帰宅できない状況（現在に至る）。</li> <li>・仙台から苑長が戻る（21時頃）。</li> <li>・火災予防週間であったため、高齢者世帯の防火訪問中に津波に遭い職員1名が死亡。</li> </ul>
3/12	<ul style="list-style-type: none"> <li>・デイサービスセンターを営業休止。</li> <li>・在宅利用者の安否確認実施（約210名）。3～5日間で車で巡回実施。</li> <li>・支所から給水車がくる（支所の判断で福祉施設優先、園長が行政OBであったため）。</li> </ul>
3/13	<ul style="list-style-type: none"> <li>・仙台から管理栄養士が戻る。</li> </ul>
3/23	<ul style="list-style-type: none"> <li>・携帯電話が一部地域と時間制限で使用可能となる。</li> </ul>
3/24	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外部支援者（看護師）の導入（日本看護協会から4名）</li> </ul>
3/25	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利用者のピーク。要援護者・利用者＋職員（11名）＋職員の家族（3世帯）で125名程度。（定員40名超過）</li> <li>・この頃、職員の疲労のピーク。下痢症状が出てくる。</li> </ul>

3/26	・外部支援者（介護職員）の導入（気仙沼福祉事務所から介護職員のボランティアを派遣）
3/31	・電気が復旧 ・ガスも3月中にプロパンガスで業者対応が可能になった段階で復旧
3月後半～ 4月初旬の間	・市行政へ状況報告。福祉避難所の遡及指定を確認。 ・県より現地調査が入る。これ以上の受け入れをしないように指導される。
4/1	・通常シフトへの意向を試行。廊下や食堂にあったベットを部屋に移す（4人部屋に5名、個室に2名利用という状況になる）。 ・ボランティアのゼッケンの取り外しを依頼。
4月 (詳細不明)	・照明とノートPC使用可能となる。 ・介護保険請求（3月分）が可能となる。
4/24	・施設内でノロウイルスの感染者を確認。調整を行い、自宅に帰っていただく（その後は、電話や訪問などで状況確認、適宜援助を行う）
6/9	・水道が復旧
8/6	・外部支援者（介護福祉士）の導入（共同支援ネットワークから介護職員のボランティアを派遣）
9/16	・現在、15名の避難者

### ■利用者の状況

<ul style="list-style-type: none"> <li>・デイサービス利用者で帰宅困難となった者17名</li> <li>・大半が自宅を流出した方。その他、翌日からはインシュリンを家庭でやっている方がご家族と一緒に避難してきた（年齢は83歳）</li> <li>・ご家族が心配されて預かってもらえないか、という方が1名（介護度は自立）。7月末に仮設に入るまで避難。</li> <li>・利用者が85名くらいになった際、職員から人数制限の声があがるが、困難状況にある方はすべて受け入れた（例：認知症状で避難所の他の方々に迷惑がかかる状況で困る方やケアマネが担当していた利用者で自宅を流されて避難所での様子が忍びない状況の方等）</li> <li>・利用者は運動量が減り、生活は不活発となり筋力低下がみられた。予防体操・散歩等を心がけ、ボランティアをお願いした。しかし、定員も2倍の数で、職員は緊張感と精神的負担大きく、限界だった。</li> <li>・避難者は緊急時なので受け入れていく方針であった（重症心身・精神障害でも）が、ライフラインの復旧状況によっては、高齢者でも受け入れ制限を考えたかもしれない。</li> </ul>
--

### ■職員体制

<ul style="list-style-type: none"> <li>・デイサービスセンターのスタッフはすべて特養部門のシフトに入り、介護職、看護職は12時間勤務で支援を行う。2交代制（7時で交替）をとって夜勤を3名から5名とし、看護師の夜勤を開始した。</li> <li>・3日目より、職員から「どうしても帰りたい」と訴えがあがる。4～5名程。しかし津波警報がずつ</li> </ul>
--

と出ており、帰せない状況でもあった。

- ・現在は、夜勤が3～5名で、看護職は1名体制。
- ・看護師が導入されたきっかけは、夜勤を専門にしてほしいということを支所に掛け合い、夜間帯の見守りを派遣してもらった。また、経管栄養が20名でそのうち18名が旧食堂のフロアに収容したので、一人あたりの面積が狭く感染症の危険があるため、感染症と事故を起こさないために専門職のボランティアの要請を決めた（介護職と看護職）。介護職は7月27日までに、述べ1470名くらいの派遣。
- ・看護職は日本看護協会の方とキャンパスから派遣された。あとは、個人の看護師の方が4名。
- ・介護職は保健福祉事務所経由で、群馬の特養に要請を出し派遣された。実際に、特養、老健、グループホームに勤務の方であった。
- ・当初、第一陣の12名は施設部門で従事してもらい、施設内ケアが11名、水汲みが1名であった。不満は出たが、どうしても必要な部分だったのでお願いした。当初は、調理補助だとか、水汲みだとか、外でお湯を沸かす人等が必要であった。
- ・職員の子どもの保育を12名（3歳～中学生まで）行った。
- ・園長を含めて、毎朝2時間ミーティングを実施。どういう支援、どういう交渉が必要か等が議題。

## ■ボランティア派遣

- ・同業の専門職ボランティアは、大きな力となった。  
81名の職員の内、23名の家が喪失。3月中に11名が退職（非常勤：家庭の事情・道路不通での理由）。その経験値を埋めるためにも、知識ある専門職は有益だった。
- ・1日3～5名（5泊6日～6泊7日）1週間入ってくれればと助かる。
- ・相談員経験者の派遣も事務を担ってもらい助かった。
- ・災害経験ない介護ボランティアが利用者に寄り添ってくれることで、穏やかになる。被災者同士が支えあうのは大変。派遣ボランティアの存在に利用者も職員も癒された。
- ・重度の方を現職員で、軽度の方を派遣ボランティアで見ようとした。
- ・気仙沼市の災害ボランティアセンターより、「事業所へのボランティアを派遣しない」と言われた。  
調理補助、水汲み、お湯を沸かす、道路の整理等お願いしたかった。そのため、事務職員、専門ボランティアや職員がすることとなった。
- ・全国からのボランティアが駆けつけてくれたが、十分、コーディネーターが出来なかった。コーディネーター如何では、もっと派遣ボランティアを有効に活用できた。
- ・災害ボラセン、専門協会のボラのすみわけ・役割を適切に割振りできれば、事業所も助かり、外部支援の力を有効に発揮でき、苦情も不満も解消できたのではないかと。

## ■安否確認

- ・翌日より、ケアマネ契約者90名・デイ登録者120名の安否確認を行う。
- ・2人1組で5グループに分かれ、車にて訪問し、3～5日かかった。
- ・結果：死亡者5名、避難所へ避難20名、直接施設に来所、残りは在宅生活していた。
- ・安否確認後、訪問は継続し、状態が悪化すれば入所させ、物資も搬送した（役場と連携）

## ■備蓄・物資

- ・電気については、施設に発電機が1台あった（入所者喀痰吸引用に使用）。また、自治会組織で備蓄していた発電機1台を交渉して得られる。工所用発電機が4月に入り、照明とノートPC使用可能となる。当初は電気が使用できず、照明に苦勞した。懐中電灯及びロウソク、蛍光スタンドで利用者の照明を確保する。蛍光灯も1個とか2個であり、物資として懐中電灯、ランタンを行政に依頼。ランタンと寝袋と懐中電灯が一番ありがたかった。
- ・ベットは、入所用60台+8台（内陸部特養から借りる）+デイ9台、計77台。
- ・暖房がきかないため、非常に寒く備蓄用毛布などは利用者に回し、職員は寝袋使用。天井にビニールハウス用のビニールをはり、暖を取った。
- ・低体温の人が出てこられた。石油と大量のストーブの必要性と、それを点在して置ける機能が重要。ストーブ8台（発災後、職員から7台の石油ストーブを確保）を備蓄。
- ・水が一番大変であった。支所の理解があり、本所からの指示がなくても水・物資・ガソリンを優遇。（病院NSには10ℓのガソリン提供がされていた。（施設職員にはない）と聞いたが交渉で頂けた。）
- ・県の福祉事務所より1回／1W 入浴の指導あり、水の増量を要請。
- ・自衛隊の給水を得られたが、一日中水汲みをしていた。
- ・トイレは、ポータブル。その他の物資として確認できたのは、ハイター、マットレス
- ・スーパーから食材を提供してもらう。米の備蓄は半年分くらいはあった。

## ■衛生・食事・健康管理

- ・3日分の食糧、当日晩より、炊き出しを実施。スーパーの食材提供より、3食暖かいものを提供できた（地元を大切に…日ごろからの姿勢が反映）。食事面には困らなかった
- ・発災当初、注意していたことは事故・感染症防止（急性肺炎・ノロウイルス、インフルエンザ、エコノミー症候群）で、ジアン塩素酸で、毎日2回床磨きを実施。水がないので非常に苦勞した。
- ・4/24に個室利用者からノロウイルス発症→自宅へ帰省お願いし、蔓延を阻止。
- ・マットレスが物資として届く。とにかく床から高くするという工夫。
- ・職員は余震対応で万一に備え、避難体制をとれるようにということで、土足で歩行した。
- ・お風呂は塩炊きの窯をお借りしたので、お湯は潤沢に沸かすことができた。

## ■福祉避難所の運営費

- ・福祉避難所の運営費、1人当たりの単価設定+利用人数に何人の人員配置分の支給。

## ■平時からの地域への取り組み

- ・在宅支援センターの中に地域福祉推進課を2年前に発足。未認定の方に買い物支援等を行ってきた。障害者雇用なども行ってきた経緯。
- ・直前に開催された防災学習会が活かされ、この地域での亡くなった高齢者は少なかった。
- ・暖かい食事を3食提供できたのは、地元スーパーからの支援と理解。
- ・現在も仮設の方への日帰りツアーを法人が開催（70名参加）するなど、地域への密着した関わり。

## ■その他

(振り返り)

- ・特養・デイが災害時協定を結んで、地域の拠点・備蓄整備等を災害計画に盛り込む必要があるのではないかと。
- ・特養等が福祉避難所になることに対して、「災害時、高齢者はどうしても弱者、家族も動きがとりにくい。地域にとっては寄り所となるのではないかと、1日も早い生活再建につながるのではないかと。」
- ・被災障害者の状況が掴めない状況に対し、ケアマネが精神障害者等がいる家族を把握していたら、その人たちも一緒に受け入れたと思う。
- ・現在の課題、15名の定員オーバーに災害のため退職した職員も多く、職員不足が問題となっている。

## 福祉避難所関連ヒアリング調査②

ヒアリング先	旧法知的障害者入所更生施設 ひたかみ園
住所	宮城県石巻市門脇字元捨喰 5 番の 1
調査日時	2011 年 9 月 17 日
ヒアリング対応者	宍戸義光氏（理事長）
ヒアリング者	後藤至功（佛教大学）他
福祉避難所指定	指定あり

### ■概要

- ・ 法人施設、3 施設倒壊。利用者 2 名死亡。
- ・ 出入りが激しいが、単身者・団体生活が難しい障害者を抱えた家族・家を失った人・住めない状態の人の約 70 人の避難者が蛇田地区に常時いた感じ。

### ■聞き取りによる当時の様子

時 期	施 設 の 状 況
3/11 (発災時)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ひたかみ園入所者、津波警報で車待機。デイ利用送迎車は戻り組と日和山避難組に分かれる。夕方、危険高まり蛇田地区施設（第二ひたかみ園・サンネットなごみ・コスモス）に避難。他の入所施設や、登録者以外の障害者も受け入れる。（蛇田地区：最高避難数約 200 名）</li> <li>・ デイ送迎車の安否確認と連絡を災害用携帯電話にて連絡とる。</li> </ul>
3/13 以降	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 日赤病院の治療が終わった障害者のうち、家が倒壊し帰る場のない障害者が続々と家族単位で避難してきた。また、避難所での団体生活難しい人、単身者、市からの紹介者などを 50 名程受け入れた。</li> </ul>
3 月中	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 近隣の一般住民がひたかみ園に避難。住民受入れを合意し、ひたかみ園を一般避難所にする。30 名収容で、住民の自主運営。町内会の炊き出しも行われていた。</li> </ul>
4/10	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 電気が復旧</li> </ul>
4/20	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 小学校が避難所として機能。被災住民が小学校へ移動。</li> <li>・ ひたかみ園に入所者が戻る。</li> </ul>
7/3	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 仮設住宅完成</li> </ul>

### ■利用者の状況

- ・ 不安強い精神障害者への対応。
- ・ こだま病院・ケアホーム「夢見の里」（精神障害者対象の法人）水没。
- ・ ケアホーム「夢見の里」の利用者は蛇田地区（かもめ学園）に移動し、ケアホーム「夢見の里」の法人に場所を貸し、運営を任せて福祉避難所として市から認定。

- ・精神障害者への対応のノウハウが乏しく、照明がつくまで、不安定な状況が続き毎晩病院へ搬送。（風邪、体調不良、落ち着かない）不安感から精神症状悪化、話し相手を求め、多弁となっていた。
- ・精神障害者の多くは日赤病院に回されていた。
- ・本人が常時大量に飲んでいる薬名が把握できず、日赤病院が想定して用意していた。
- ・かかりつけの病院も被災しており、患者の服用している薬も確認できず、訪問もしてもらえず。
- ・日赤病院は災害救助法で支払いはないが、精神病院に受診すると、現金・保険証と言われた。
- ・「あとで払うから！」と言って薬をもらってきた。
- ・後日、通達により払わなくて良いことを知ったが、PCも見れず情報を得ることが出来なかった。

### ■ボランティア派遣

- ・日赤病院に派遣された長野県の精神科チーム（DR・NS・PSW）が、日赤の紹介によりひたかみ園に入る。震災1W後から6月末ごろまで。
  - 初期混乱期に医療の介入は大きな力となり、また、撤退するまで医療機関へのつなぎや、訪問ケアをどこにつないでおいた方がよいか、こういうことはやっておいた方がよいなどを指示してくれ、とても助けられた。
- ・4月末頃CLCからの派遣が疲労した職員の交代要員となり助かった。また、外部でコーディネートしてくれたのが助かった。自前ではできない。
- ・4月末から5月いっぱいまで、神奈川県福祉協会からボランティアが来てくれた。
- ・日本財団が、ケア付き仮設の資金決定を早々に決めてくれたのが非常に心強かった。  
【4/5：1億1千万円】

### ■安否確認

- ・通所のバス送迎で送ってしまった利用者の確認、日和山に避難したバスは翌日無事に戻る。
- ・登録者全員の安否確認をするため、避難所・自宅めぐりをきめ細かく確認に行く。（自宅に訪問しても、不在の時もあり2回安否確認を行った）
- ・避難所をめぐり中で、登録者だけでなく、避難所で生活しにくい人も柔軟に受け入れた。
- ・利用者の安否確認の把握は早く、5日後にすべて確認、結果は不明者なし。
- ・利用者すべてが法人施設に避難したわけではなく、各地域の避難所で過ごしていた人、自宅、親戚の地で避難生活を行っていた。
- ・避難所への訪問を継続的に行い、目印となった緑ジャンパーが利用者たちの安心感につながった。
- ・法人登録者以外にも、全国の相談専門員・市役所と連携し、安否確認を行った。

### ■備蓄・物資

- ・食糧：米・食糧50人分備蓄していた。パン製造や給食サービスも事業所ではなかったことが、食材には困ることなく、プロパンで調理して炊き出しを行えた。
- ・車：ガソリンは不足していたが、使用済み油の再利用によりディーゼル車は使用可能であった。ガソリンの不足には、大変困った。

- ・水：飲料水は受水槽から。
- ・トイレ：農村地帯だから掘り抜き井戸があり、水を汲みあげタンクに水を入れて置いたものを使用。
- ・風呂：可

### ■福祉避難所の認定

- ・制度や仕組みがおかしい。障害者と家族をバラバラにしていた。老人も同じ。老人を、老人福祉施設に収容というか、避難なり一時受け入れにしる、家族とばらばらになる。
- ・「福祉避難所に障害者の家族もいたら福祉避難所にならない。」と県は認めなかった。「自前でやればいいんだろ！」とこれまでどおり運営。本来は国・県の仕事のはず。
- ・国は家族の受け入れ可能と通達を出していたが、県が知らなかった。
- ・福祉避難所の指定になったのは、利用者皆が出た後、市と確認したのちのこと。

### ■地域住民への取り組み

- ・一般住民を受け入れ、一般避難所として施設を開放した。
- ・頂いた卵をゆで卵にして、避難所へ物資として届けた。
- ・地域の避難所を訪問し、避難所でも暖かい食べ物を提供するため、パン製造の技術を活かして、焼き立てパン等を提供した。

### ■その他

(震災以降の住居支援)

- ・日本財団の資金提供によりケア付き仮設・ケアホームを建設。40世帯分(内 車いす用10世帯)
- ・7月20日、ケア付き仮設へ入居完了。  
40世帯(内 30世帯分が法人外からや新規利用者)  
職員体制(24時間体制 4人が交代)  
運営費(日本財団より1000万円支給)
- ・ケアホーム2棟設置(男7人、女7人) 世話人1人配置  
運営費(自立支援法による共同生活介護での請求)

## 福祉避難所関連ヒアリング調査③

ヒアリング先	遊楽館
住所	宮城県石巻市北村字前山 15 番地 1 こもればの降る丘 遊楽館
調査日時	平成 23 年 12 月 20 日
ヒアリング対応者	遠藤一成氏（石巻市健康部介護保険課）他
ヒアリング者	後藤至功（佛教大学）他
福祉避難所指定	指定あり

## ■概要

- ・平時は文化センターとしての機能を果たしている。
- ・発生直後、「一般避難所」として開放され、50 名程度の避難者が集まった。
- ・施設の条件が良いと判断されたことから、慢性疾患、要介護者などの受け入れを中心に行い、ピーク時には 189 名の避難者を受け入れる。
- ・発災後に市の介護保険課の職員 15 名をはじめ、医師などの各専門職やボランティアによって支援が展開される。

## ■聞き取りによる当時の様子

時 期	施 設 の 状 況
3/11 (発災時)	・発生直後、遊楽館は「一般避難所」として開放され、当初 50 名程度の避難者が集まる。
3/14	・石巻赤十字病院では急性期の患者を優先し、慢性疾患については遊楽館へ移動し、総勢約 180 名の避難所となる。
3/16	・10 時半の段階で 189 名の避難者受け入れ。その後、徐々に減少していく。
3/17	・医療的管理が必要となったことから、市からの要請で石巻市立病院循環器科部長の赤井健次郎医師などが市立病院看護師と協力し、施設内患者の診察・加療にあたる。
4 月上旬	・同時期、遊楽館は施設の条件が比較的良好なことや既存の要介護者が 50～60 人いたため、機能を集中する場として適切と判断され、「多くの介護と医療を要する避難者をまとめてサポートする避難所」システム整備を開始することとなる。
4/16	・一般避難所の担当課である市役所保護課が「いわゆる“一般避難所”から“介護量の多い方を集めた避難所”という形になる」と宣言したことを受け、その後の要介護避難所の運営が石巻市役所介護保険課が担当となる。医療に関しては常駐していた市立病院から医師の遊楽館への派遣が赤井医師の月曜・木曜のみとなり、医師常駐に関して P C A T が請け負うこととなる。
4/18	・市立病院による管理運営から赤井医師および P C A T を含めた医療連携チームが管理運営を行うこととなる。

4/20～21	<ul style="list-style-type: none"> <li>・他避難所への移動対象者の決定及び詳細説明が開始される。</li> <li>・この頃から一般避難所から生活支援が必要な方があがってくる。</li> </ul>
4/22	<ul style="list-style-type: none"> <li>・石巻赤十字病院で行われた災害対策本部会議にて、石巻市、災害対策本部の合意のもと、特化した避難所として、遊楽館が要介護避難所として運営されることが決定。</li> </ul>
4/24	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般避難者 14 名が他避難所（主に広瀨小学校）に移動。</li> </ul>
5月下旬	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サロン活動などを行事として行い始める。</li> </ul>
9/30	<ul style="list-style-type: none"> <li>・閉鎖</li> </ul>

### ■利用者の状況

<ul style="list-style-type: none"> <li>・要医療、要介護者（認知症含む）の他にも、精神疾患を抱えている方、鬱の方もおられた</li> <li>・180名の避難者の中には、精神科にかかっている方もおられ、叫びながら歩いている方もおられた。20名から30名は精神科の薬を飲んでいたり、精神疾患と思われる方がいた。</li> </ul>
--

### ■支援体制

<ul style="list-style-type: none"> <li>・4/17より石巻市保健部介護保険課職員が15名。</li> <li>・当初は15名を3チームに分け、日勤、入り、明けでやっていた。少しずつ人数が増え、グループを作れるようになり、5グループで日勤、入り、明け、休みでやっていき、そのうち5人から7人、10人と増える。</li> <li>・当初、2週間くらいは忙しく休みが無かった。</li> </ul>
---

### ■ボランティア派遣

<ul style="list-style-type: none"> <li>・3/22より共同支援ネットワークが入る。</li> <li>・3/29に現地入りした亀田総合病院地域医療支援部長の小野沢茂医師が個人として遊楽館の援助に駆けつける。</li> <li>・4/6よりプライマリ・ケア連合学会（P C A T）が加わり他団体の連携による支援が始まる。</li> <li>・C L Cからは介護スタッフ・看護スタッフの両方が派遣されていた。途中から、看護師が多くなっていったため、介護士中心にシフトしていった。</li> <li>・キリスト教の協会の方も来られる（夜ご飯作りをされる）。</li> <li>・P C A Tから精神疾患を抱える方の対応のために心理療法士などが派遣されていた。</li> <li>・大学から心のケアのスタッフがチームで週1で来てくれた。</li> </ul>
---

### ■スクリーニング

<ul style="list-style-type: none"> <li>・名前も顔も病気も分からない方について、救急センターの看護師などと「あの赤い帽子を被った人、血圧高そうね」「あの青い服を着た人がどうも心臓が・・・なのよ」という形で話していた。</li> <li>・そうした中で、まずベッドにナンバーをつけることとなり、横10列、縦8列をAの1番から12</li> </ul>
---

番、といった形で区分し、「その人が何の薬を飲んでいるらしい」「Bの1の人が佐藤〇〇さんよ」という形で集計した。

- ・当初はベッドが無かったため、布団にガムテープを付けるなどして対応。徐々に環境を整えていった。
- ・カルテも整理したナンバーをふり、すぐに取り出せるような順番にした（Aのカルテ、Bのカルテといったように）。
- ・P C A Tと介護保険課のスタッフが相談し、一般の方、ベッドに寝ている方など、三段階に分けた。
- ・精神疾患を抱えておられる方々のスクリーニングについては、日赤の医師などが行っていた。
- ・看護師や医療ソーシャルワーカーなどが、避難所を閉鎖して仮設に移る段階で、施設に行く人か、介護サービスを受けて仮設に行く人か、ふつうの仮設に一人で自立してもらって大丈夫な人を見極め、つなげる作業を行っていった。

### ■備蓄・物資

- ・食事に関する支援物資としては、パン、おにぎり、鶏唐弁などがずっと続いた。
- ・個人による物資などの中にはレトルトのおかゆがあり、パンを食べられない人に対して提供した。
- ・おむつは割と早く来た。しかし、流動食・おかゆ・少しとろみをつけたりするようなものがあれば、もう少し楽だった。
- ・水分はあった。水などもあり、水分補給は割とできた。
- ・4月に日赤から段ボール（ベッドに用いる）が入る。4月下旬よりベッドが入る。
- ・下着とスウェット系は好評だった。汚れたときに着替える普段着として使える。

### ■衛生・食事・健康管理（生活環境）

- ・電機は自家発電があり、3日間もった。稲井中学校は3日目、4日目くらいで電気が来た。電源車も来たが、その時には電気がつながっていた。
- ・遊楽館では携帯はしばらくつながらなかった。
- ・大きなホールのため、洋式トイレの数も比較的多かった。トイレの水は雨水などで対応していた。車いす対応型のトイレもあったため、車いす使用者も使用できた。一般のトイレのドアを外し、車いす使用者が入れるような工夫も行った。
- ・暖房が入っていたため、日中は暖かかった。ただし、夜間は消えていたため、毛布をかぶったが寒かった。
- ・当初は失禁したままの布団の上に紙を敷いて寝ているという状況もあった。暖かい場所であったため、臭いなどがあった。
- ・寝たきりの方などに対しては、温かい飲み物（お味噌汁、コーヒーなど）を用い、「ちょっとあちで一緒にお茶のもうよ」「お茶のんで話しましょう」「暖かいものをとっとうね」などと声掛けし、少し立ち上がるキッカづくりが行われた。
- ・床に番号をつけ、区画整理を行った。
- ・避難されている方の中で、近隣のエリアの方がそれぞれ集まる形になっていた。
- ・5月20日頃から、日清医療食品が入る。

- ・体操などを実施していた。
- ・行事として、お茶のみ会や体操などが行われていた。また、ピアノ、民謡などもあった。

#### ■ 平時からの地域への取り組み

- ・文化センターのような機能を果たしている。

#### ■ その他

- ・支援スタッフも段ボールを敷いて寝ていたが、スタッフ用の良質な寝袋などがあれば良かった。
- ・制約の中で対応の経過があるにも関わらず、途中で来たボランティアなどがその段階だけを見て否定的な評価を下すことが困った。
- ・レクリエーションに関するボランティアなど、常時協力してもらうことは、落ち着いてきた段階であれば、刺激という面で良いと思う。
- ・一番不安なのは、おにぎりが出る、パンが来るといっても、寝たきりの人が食べられるかどうかという話がある。ご飯をどうするか、という問題がある。
- ・ボランティアなどでも、高い理想を現地にどんどんぶつけてくる人は少し困った。
- ・入浴などは人手がいるため、ボランティアの協力は助かった。
- ・マスコミなどの取材も困った。

## 福祉避難所関連ヒアリング調査④

ヒアリング先	ビッグバン
住所	宮城県石巻市成田字小塚裏畑 54
調査日時	2011年9月17日（1回目）、12月19日（2回目）
ヒアリング対応者	渋谷博文氏（主任主事：1回目）、高島良氏（石巻市役所保健福祉課：2回目）
ヒアリング者	後藤至功（佛教大学）他
福祉避難所指定	指定なし

## ■概要

- ・社会教育施設という位置づけになっており、現在は教育委員会の所管という形になっている。運営は市の直営で、合併前の旧河北町で建設した建物となっている。
- ・当時はかなり肝いりで、ビッグバンという名前からして、宇宙の起源、始まりであるが、河北町の地域振興のために起爆剤という意味合いもある。当時、地域振興とかで、そういう箱物の建築というのが、まずあったと思われる。国の補助の過疎債で44億3953万1000円かかっている。年間の維持費は1000万円を超えるぐらい。

## ■聞き取りによる当時の様子

時 期	施 設 の 状 況
3/11 (発災時)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ビッグバンは自家発電施設があったため電気がついており、そこをめがけて来た人々がずいぶんおられた。</li> <li>・初日は150人の避難者を受け入れた。障害者の方、高齢者の方など様々。</li> <li>・もともと指定避難所になっており、停電と断水があったものの、直接地震と津波の被害が無かった近隣の方々から避難して来られた。最初は河北の中心街の方々に来られる。</li> <li>・市役所の北上総合支所の職員の方々には壊滅的な被害を受け、帰ろうにも帰れない方が来られた。</li> </ul>
3/12	<ul style="list-style-type: none"> <li>・180人の避難者を受け入れる。</li> </ul>
3/13	<ul style="list-style-type: none"> <li>・400人の避難者を受け入れる。このあたりから一気に増える。ピーク時は700～800名の避難者がいた。帰れない人が次々とビッグバンに来ていた。</li> <li>・この日に2回に分かれて、要援護者の方の受け入れを行う。</li> </ul>
3/20	<ul style="list-style-type: none"> <li>・551名の避難者の受け入れ。要医療・要介護の方々が来ていた様子。</li> <li>・一番古い入館者名簿が残っているのが3月20日。記録してもらい、後にデータ化。要援護者の方の名簿の区分はない。</li> <li>・登録書を発行し、帰る際には窓口伝えるように言ったが、何も言わずに帰られたり、登録書の未返却の方が多くおられる。</li> </ul>

## ■利用者の状況

- ・帰る家がないという方々が残っておられた様子。
- ・アリーナの方にも若干支援が必要な方がおられたが、トイレ介助などが常に必要な方はトレーニング室におられた。
- ・各部屋に高齢者の方がおられたが、その方々についてはCLC（派遣ボランティア）の方々が対応されていた。
- ・3月中におられた要介護・要援護者は、日赤病院から8名。その他、寝たきり、認知症、全盲、ろうあ、要介護者などを入れると15名位。

## ■ボランティア派遣

- ・3月20日頃、介護福祉士会、CLC（派遣ボランティア）が入る。
- ・3月21日、日赤の医療チームが入った。
- ・2か月ぐらいで保健婦さんは引き揚げられた。その後は、雄勝病院のナースが常駐。
- ・3月13日から日赤の医療チームが入り、定期→週に数回→日曜日のみ、という経過で終了した。そのため、日中は雄勝病院のナースと夜間はCLCのナースという体制になった。
- ・小学生を中心とした「シュッシュ隊」の協力があつた。

## ■避難所におけるスクリーニング

- ・最初は保健師2名によって行われる。3月に入るとナースの協力を受ける。また、家族やご近所の方から伝えられることもあつた。
- ・動けるか動けないかというところから最初は分けていくしかなかった。自力で立ち上がりができる人についてはトレーニング室には入ってもらわず、おむつ交換など介助の必要な方を入れるなど。
- ・雪の時期だったため、風邪などが集団発生した際に先に倒れていくと思われる人を隔離した。
- ・孤立や地域の方々で支えられない方などが避難して来られていた様子。
- ・フィジカル面だけで判断せず、サポート環境も踏まえながら本人の意思も尊重するようにしていた。
- ・コミュニティサポートの有無を前提にしつつ、フィジカル面やおむつの使用の有無などで判断していた。
- ・スクリーニングの結果、病院などに受け入れを依頼したが、無理だった。そのため、地元の開業医の先生に協力してもらった。
- ・介護保険で言えば、要介護1・2位の方が最後までおられた。65歳以上のうちの半分くらいだった。
- ・統合失調症と診断のついている人が2人、鬱の方が5人、その他、老齢性の高齢精神病のような、高齢者の鬱のような方がおられる。

## ■備蓄・物資

- ・物資は欲しいものがすぐには手に入らなかった。
- ・当初はみんな着の身着のままであったため、衣類・下着がほしかった。
- ・自衛隊の搬送があつた。カップラーメンが最初のうちはメイン。ピーク時には一日3回くらい搬

- 送があった。4月2日頃からは紙おむつや粉ミルクなどが配給される。
- ・最初の何日間かはおにぎりの炊き出しをした。地域のボランティアの方々を手伝いに来て、調理室で行った。
  - ・13日頃から地元のスーパーから差し入れがあった。冷蔵・冷凍保存ができないため、提供していただいた。
  - ・米も、最初の何日間かは地元の業者さんとか商店から買って、そのうちに支援物資で届くようになったため、ご飯を炊くことができた。カップラーメンも届くようになってからはカップラーメンとおにぎりが配給された。
  - ・物資も多く寄せられた。また、元々置く場所もあるので、いろんな備品もあった。体育施設もあるので、アリーナだと、卓球に使う「玉よけ」をパーテーションとして使えた。
  - ・おむつの備蓄はない。物資の備蓄は一切なかった。
  - ・仕切り板は一応届いたことは届いたが、すでに卓球のものが仕切りになっていたし、場所も固定になっていたため、結局使わなかった。
  - ・お布団は毛布。布団も最初のうちは無かった。備蓄も少ししかなく、通常に利用している中で具合が悪くなった人や看護するための毛布だった。災害用の備蓄はなかった。レジャーシートを配ったり。それがなくなったら、銀色の薄いシートを配った(温かくならない)。

#### ■衛生・食事・健康管理（生活環境）

- ・3/20～お風呂：災害用のお風呂を取り扱っている新潟の業者が無償で貸し出してくれる。浴槽もあった（子どものプールよりも二回りぐらい大きいぐらい。大人だったら1回で10人ぐらいは入れるもの）。また、シャワーが6機あった。
- ・生活空間の仕切り：世帯ごとで区切られていた。独り暮らしの方は、お独り暮らしでその一つの空間を取っていた。
- ・更衣室：着替えに更衣室を使っていた。ちなみに岩手県では個室がなく、県庁が「とにかく更衣室を置いてほしい」と言ったら、体育館の真ん中にテントを置いた。
- ・情報掲示板：ビッグバンのほうはホワイトボードが各部屋にあったため、かなり枚数があった。それを当時はずらっと並べ、最初のうちは安否確認の情報。伝言板的な使い方をしていて。あとは館内放送が使えた。
- ・車いす：3台あった。今は寄贈なので10数台ある。
- ・ベット：もともとはなかったが、パレットからお借りした折りたたみのベッドと、あと総合支所にあったギャジベッド、組み立て式のものを持ってきて対応していた。ずらっと並んで、10台ぐらいか。ベットはすべてこのトレーニング室に置いた。その10台を使っておられるような方がベッド上で、あとは床に寝られた方がおられた。
- ・要援護者：トレーニング室に入っていた少し介護のいる人は21人くらい。柔剣道室が71人。20人ぐらいが施設（GH）の方が20名ほど。その他は健常者と職員。日赤の方から送ってこられた方は、確かもう入るところがなくて、アリーナのステージ側の一角に。精神障害者の方もいらっしやう。私が知っているのは、3人ぐらい。知的かもしれない。障害者の方々のトラブルは私は無かったかなという認識ではいるが、飲酒のトラブルは何件もあった。昼から飲んでる人もいたし、けんかは何回かあった。家も流されて、船も流されたという方々に「酒はだめ」とは言えなかった。
- ・障害者用トイレは何人分か。介護福祉士会の方々が、当面の間は、夜のトイレ介助をするために夜通し派遣ボランティアが張り付いていただいた。それ以外にも、アリーナにおられる方が夜間

にトイレに行かれるときには、介護福祉会がお手伝いをした。

- ・皆さんと一緒に避難していらっしゃった方は同じ部屋にいることになるので、ある程度コミュニティーは保たれてはいた。
- ・それぞれの自治会ごと、地域ごとに分けて入っていただいていた部屋もあった。
- ・要援護者の方々の食事については、調理室を使い、おかゆなどで対応していた。

#### ■平時からの地域への取り組み

- ・アリーナ、柔剣道場、トレーニング室のような体育施設、文化交流ホールのような施設、図書館とか会議室や学習施設等の機能を持ち合わせた複合施設となっており、社会教育施設ということで、地域の社会教育のために運営している。

#### ■運営費

- ・行政の建物であるため、行政の予算の中で賅っている。

#### ■運営費

- ・行政の建物であるため、行政の予算の中で賅っている。

#### ■その他

- ・避難時、介護保険適用でヘルパーが入れる状況があると助かった。ケアマネがおらず、ケアプランを作る人がいないということもあった。
- ・ナースや保健師ではなく、一般の職員でも「これさえ聞いてもらえば大丈夫」というようなフェース記録やインテーク用紙の統一が大事なのではないかと思った。
- ・避難所であれば、避難所に来たときに誰と来たのか、という情報があっても良いかもしれない。
- ・特に配慮が必要な方が入られていたトレーニング室で必要だったのは、水分補給用の水やポットだった。また、お茶セットなどはお年寄りなど夜間に興奮された際に飲んでいただくと落ち着かれた。
- ・加湿器も必要だった。また、福祉避難所のようになることを意識すると、AEDやアンビューなどの緊急対応ができるもの、さらに酸素や自家発電などがあれば良い。

## 福祉避難所関連ヒアリング調査⑤

ヒアリング先	山元町救護所
住所	宮城県亶理郡山元町浅生原作田山 32
調査日時	2011年12月20日
ヒアリング対応者	渋谷美智子氏（山本町役場地域福祉課 地域包括センター所長 保健師）
ヒアリング者	後藤至功（佛教大学）他
福祉避難所指定	指定なし

## ■概要

- ・保健センターの中に診療所と救護所が併設されており、救護所が福祉避難所として機能した。
- ・3月下旬から保健師による活動が開始される。
- ・保健師・看護師を中心としながら「生活モデル」に基づく対応が行われる。

## ■聞き取りによる当時の様子

時 期	施 設 の 状 況
3/11～数日	・保健センターにて避難者の受け入れが行われる。
3/18	・インフルエンザ発生の時期
3月下旬	・保健センターから看護協会スタッフが撤退することとなり、引き継ぎが行われ、保健師の方による活動が開始される。 ・当時は保健センター内にインフルエンザ対策室と福祉避難所が設置されていた。
4月上旬	・当初の医療優先のスタンスから、生活優先への切り替えがこの頃に行われる。看護師が来ている中で、生活支援が中心であることが伝えられる。
4月下旬	・この頃まで設置されていたインフルエンザ対策室が閉鎖となり、要援護者の受け入れ先となった（福祉避難所化した）。 ・入浴が開始される。
5/9	・この頃まで外来診療が行われる。
5月中旬	・救護所から他の施設への移動が開始される。

## ■利用者の状況

- ・4月上旬までインフルエンザの患者の受け入れが行われる。
- ・5月の段階で要援護者数が40名。
- ・特別な対策が必要だったのは、インフルエンザの方の他に、嘔吐・下痢症状の方であった。
- ・5月中旬より救護所から他施設への移動が開始された。救護所から施設へ、というルートについては、ショートステイに移行された方や、老人保健施設に移られた方がいる。また、高齢者専用賃貸住宅に移られた方が2名、グループホームに入られた方が1名、高齢者の特定施設に入られ

た方が一名いる。

- ・初期には緊急入所で介護施設や病院に入院された方もいる。1名が病院に運ばれて間もなく亡くなられた。

### ■支援（職員）体制

- ・もともといた保健師は5名。
- ・夜間の支援なども含め、看護師は24時間体制で支援を行っていた。病院勤務で、夜間の看護をされたことのある方に来ていただいていた。
- ・その他、介護支援専門員が2名、プラス前半は社会福祉士と事務職が2名救護所に張り付いていた。
- ・社会福祉協議会からヘルパーが3名協力を受ける。

### ■スクリーニング

- ・救護所から特養に搬送されたケースは無く、選択されてご家族と一緒にの方が救護所に入られていた。

### ■備蓄・物資

- ・発災当日の夜に炊き出しを行う。野菜を含め、近くの畑から持ってきた。
- ・配布に関して、最初は冷たいコンビニ弁当が配布された。
- ・その後食事については、自衛隊が隣の役場にいたこともあり支援を受けることができた。
- ・おむつなどの備蓄は無かったが、日赤から早い段階で届けられた。
- ・粉ミルクやだるまストーブなどが助かった。
- ・民生さんたちが家の畑から野菜を提供してくれた。

### ■衛生・食事・健康管理

- ・通路が確保されたのは、発災から数日後（15日・16日・17日）くらい。自衛隊の協力を得て区画整理が行われた。
- ・インフルエンザ対策室には布団が置かれていた。ベッドは保健センターに3台入ったのみ（ベッドを置くスペースが無かったため）。
- ・インフルエンザの患者に対しては、4日、5日くらいで症状に変化があることを伝えていた。
- ・福祉避難所ということもあり「生活の場」であることを意識して取組みを進めた。出入りや散歩などの外出も自由だった。
- ・診療所が併設されていたこともあり、診療時間だけは「生活者の方の入口」と「外来者の方の入口」を分けて動線を工夫していた。
- ・入浴が開始されるまでは清拭にて対応されていた。
- ・トイレについては洋式トイレが無かったため、保健センターにポータブルトイレ2か所が設置される。汚物処理は仮設トイレに捨てるまでを職員や看護師が行っていた。頻繁に汚れを拭くようにしており、臭いはあまり感じなかった。

- ・寒かったが、救護所ということもあり、他の避難所に比べて暖かかった。寒くて大変だったという印象はない。
- ・4月後半から入浴が開始される。自衛隊のお風呂が設置されたのは早かったが、そこまで行けない人もおり、デイサービスの協力を得て入浴が行われた。
- ・食事については、動ける方についてはそれぞれ自分で取りに行くことを原則にしていた。それ以外の方については、名札などを付けていただき、配食する形をとった。
- ・救護所にいた方の中には、お粥やカロリーメイトを潰して提供するなどの対応をしていた方もいる。
- ・保健センターのガスはガスボンベであったため、ガスは使えた。お湯などは沸かすことができた。
- ・リハビリ指導について、リハスタッフが3月いっぱい不在だったため、3月中は保健師が生活支援の中で対応していた。食事を取りにいていただく中で、ある程度の距離を歩くことができるため、行ける人には行ってもらうことにしていた。
- ・「なぜ食事を持って来てもらえないのか？」という人についても、お盆が持てなくても歩けるならば一緒に行くなどして関わりをもっていた。
- ・要援護者のケアは、自立支援を意識して行った。関係する支援者に対しても、すべてやってあげることがほしいとお願いをした。
- ・トイレに行くのが億劫、という人もおり、脱水予防のために声掛けをして水を飲んでもらうよう働きかけを行っていた。誤嚥の恐れのある方なのについては、ゼリーなどを活用した。
- ・最後の方になって、救護所の中で食事ができる場所、お茶を飲める場所などが設けられた。

#### ■平時からの地域への取り組み

- ・保健センターの機能と診療所としての機能を果たす。

#### ■その他

- ・今後のことを考えたとき、段ボールのベッド、固められるトイレ、とろみ剤、アルコール入りでないウェットティッシュなどがあると良い。

## 2 社会福祉施設の被災状況調査の分析

A研究部会に属している佐々木薫（社会福祉法人仙台市社会事業協会）によれば、被災時期における被害状況を次のように伝えている。6月13日のデータに基づく3県の高齢者入居施設の被災状況によると、津波による建物の流失・損壊・焼失に伴い、入所者や職員の尊い命の犠牲も数多くあった。全壊・半壊以上の甚大な被害を受けた施設は、特別養護老人ホーム、老人保健施設、グループホームを中心に52ヶ所もあった。このうち、宮城県が38ヶ所と全体の73%を占めている。入所者の死者・行方不明者の合計人数は485人にも上り、これも宮城県が309人と全体の64%を占める犠牲者を出している。職員の犠牲者も3県合計で173人にも上っており、このうち、宮城県と岩手県で全体の約半数ずつを占めている。このように、大震災全体の被害状況と同様に、高齢者入居施設の被災状況も、宮城県が群を抜いて大きな被害を受けている。

佐々木は、宮城県社会福祉施設経営者協議会の役員をしていた関係から、全国経営協の東日本大震災復興対策委員に任命され、6月3日の現地復興対策本部仙台事務所の開設に伴い、現地対策本部長として活動を開始している。最初に行ったことは、全国経営協の役員法人の職員を調査員として派遣いただき、被災法人・施設への復興のためのニーズ調査である。調査期間は、6月14日～7月29日であり、復興支援調査員は、12名、訪問調査：社会福祉法人42、社協23、市町村21、その他1の合計87ヶ所である。8月10日に、復興支援調査の分析会議 国・県・市町村等への提言案作成、そして9月7日には、宮城県長寿社会政策課へ復興支援調査票・調査分析結果・復興要望書の提出に至っている。以下は、その調査の再集計結果である。

### 1) 東日本大震災 福祉施設復興支援調査票（2011年7月）

2011年6月末から7月にかけて宮城県に所在する54か所の法人を中心に、調査員による訪問面接調査を実施した結果について以下に示す。なお、No.1からNo.54まで番号を付けている法人を示す。

#### ①被害程度

54か所の被害程度を分析した結果、全壊が16か所（30%）、半壊が7か所（13%）、一部損害が22か所（40%）、その他が2か所（4%）、不明が7か所（13%）であった。なお、その他は、施設内壁のひび割れが多数あるが、その他の建物被害はないと答えたところである（No.34, 42）。

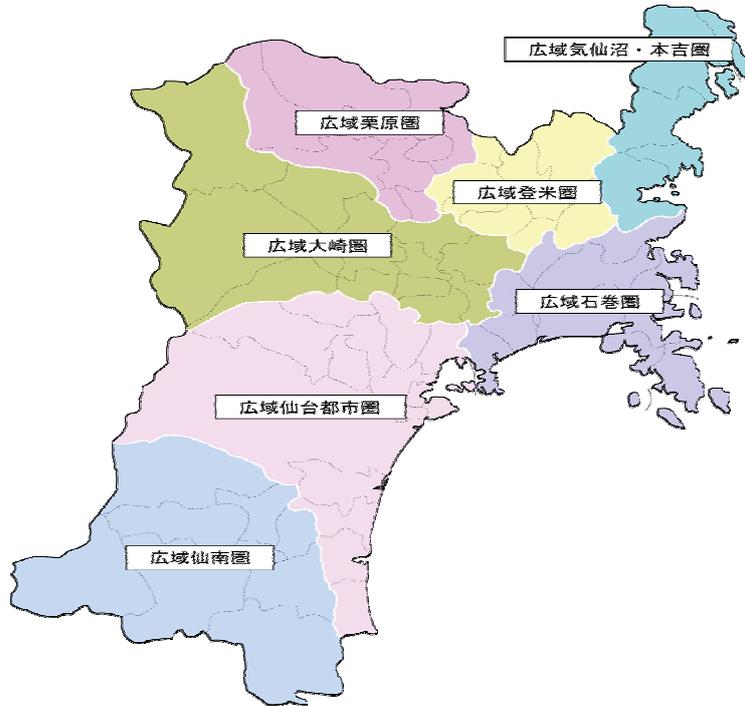
図表1 宮城県内福祉施設の被害程度

全壊	16ヶ所	30%
半壊	7ヶ所	13%
一部損害	22ヶ所	40%
その他	2ヶ所	4%
不明	7ヶ所	13%
合計	54ヶ所	100%

②圏域別にみた被害程度

54か所の法人を、所在地により7つの圏域に区分した。その際には、宮城県庁のホームページで提示されている宮城県地域区分図を参考した（宮城県庁 HP より；2012年3月12日現在）。

図表2 宮城県地域区分図

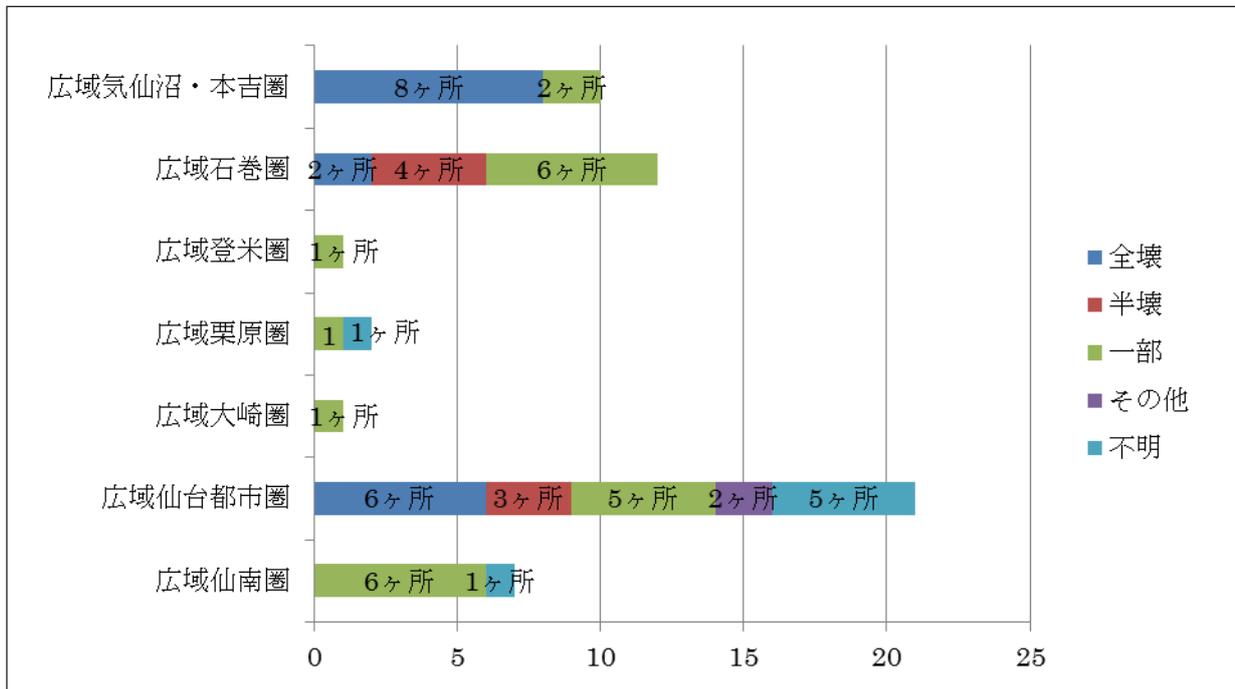


- 広域仙南圏：白石市 / 角田市 / 蔵王町 / 七ヶ宿町 / 大河原町 / 村田町 / 柴田町 / 川崎町 / 丸森町
- 広域仙台都市圏：仙台市 / 塩竈市 / 名取市 / 多賀城市 / 岩沼市 / 亘理町 / 山元町 / 松島町 / 七ヶ浜町 / 利府町 / 大和町 / 大郷町 / 富谷町 / 大衡村
- 広域大崎圏：大崎市 / 色麻町 / 加美町 / 涌谷町 / 美里町  
 ※大崎市－古川市、松山町、三本木町、鹿島台町、岩出山町、鳴子町、田尻町が平成18年3月31日合併  
 ※美里町－小牛田町、南郷町が平成18年1月1日合併
- 広域栗原圏：栗原市  
 ※栗原市－築館町、若柳町、栗駒町、高清水町、一迫町、瀬峰町、鶯沢町、金成町、志波姫町、花山村が平成17年4月1日合併
- 広域登米圏：登米市  
 ※登米市－迫町、登米町、東和町、中田町、豊里町、米山町、石越町、南方町、津山町が平成17年4月1日合併
- 広域石巻圏：石巻市 / 東松島市 / 女川町  
 ※石巻市－石巻市、河北町、雄勝町、河南町、桃生町、北上町、牡鹿町が平成17年4月1日合併  
 ※東松島市－矢本町、鳴瀬町が平成17年4月1日合併
- 広域気仙沼・本吉圏：気仙沼市 / 南三陸町  
 ※気仙沼市－気仙沼市、本吉町が平成21年9月1日合併 / ※気仙沼市－気仙沼市、唐桑町が平成18年3月31日合併  
 ※南三陸町－志津川町、歌津町が平成17年10月1日合併

【引用】 宮城県庁ホームページ (<http://www.pref.miyagi.jp/index.htm>) より、2012年3月12日現在

福祉施設の被害程度を圏域別に見た結果、全壊したところが多いのは、広域気仙沼・本吉圏で8ヶ所、その次に広域仙台都市圏で6ヶ所、広域石巻圏で2ヶ所の順となっていた。また、半壊したところは、広域石巻圏で4ヶ所と、広域仙台都市圏で3ヶ所あることが分かった。一部損害しているとは回答したのは、広域石巻圏と広域仙南圏で6ヶ所ずつ、広域仙台都市圏で5ヶ所、広域気仙沼・本吉圏で2ヶ所、広域登米圏と広域栗原圏、そして広域大崎圏で各1ヶ所ずつあった。

要約すれば、海岸部となる広域気仙沼・本吉圏と、広域仙台都市圏では、全壊したところが多いことが把握できた。なお、今回の調査は、調査対象地域が偏っているため、圏域別被害程度を把握するための限定的な資料に留まる。



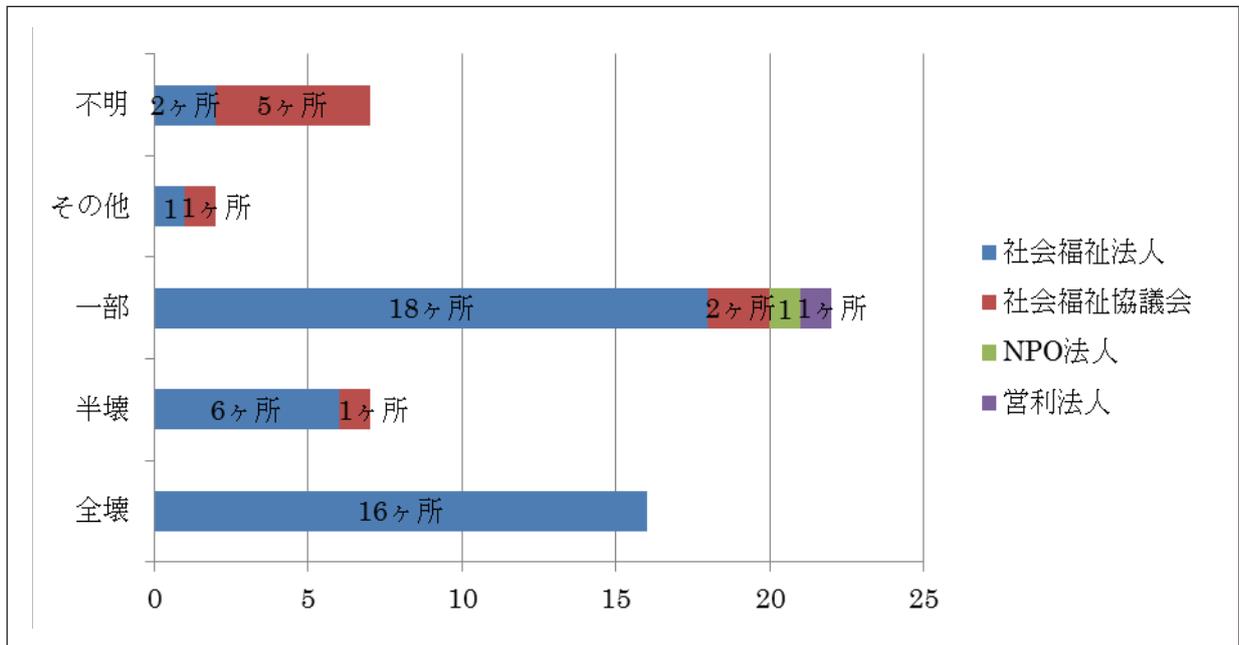
	全壊	半壊	一部損壊	その他	不明	合計
広域気仙沼・本吉圏	8ヶ所	0ヶ所	2ヶ所	0ヶ所	0ヶ所	10ヶ所
広域石巻圏	2ヶ所	4ヶ所	6ヶ所	0ヶ所	0ヶ所	12ヶ所
広域登米圏	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所
広域栗原圏	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所	0ヶ所	1ヶ所	2ヶ所
広域大崎圏	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所
広域仙台都市圏	6ヶ所	3ヶ所	5ヶ所	2ヶ所	5ヶ所	21ヶ所
広域仙南圏	0ヶ所	0ヶ所	6ヶ所	0ヶ所	1ヶ所	7ヶ所
<b>合計</b>	<b>16ヶ所</b>	<b>7ヶ所</b>	<b>22ヶ所</b>	<b>2ヶ所</b>	<b>7ヶ所</b>	<b>54ヶ所</b>

図表3 宮城県内圏域別被害程度

③法人別にみた被害程度

今回の調査では、社会福祉法人43ヶ所、社会福祉協議会9ヶ所、NPO法人1ヶ所、営利法人1ヶ所を対象としている。分析した結果、全壊したと回答したのは、全て社会福祉法人であった（16ヶ所）。その他にも、半壊したところが6ヶ所、一部損害したところが18ヶ所、その他が1ヶ所、不明と回答したのが2ヶ所となっていた。また、社協の場合、半壊したところが1ヶ所、一部損害が2ヶ所、その他が1ヶ所、不明と回答したのが5ヶ所に及んだ。NPO法人（1ヶ所）と、営利法人（1ヶ所）は、いずれも一部損害していると回答していた。

これらの法人別に被害程度を調べた結果を以下の図表4に示す。

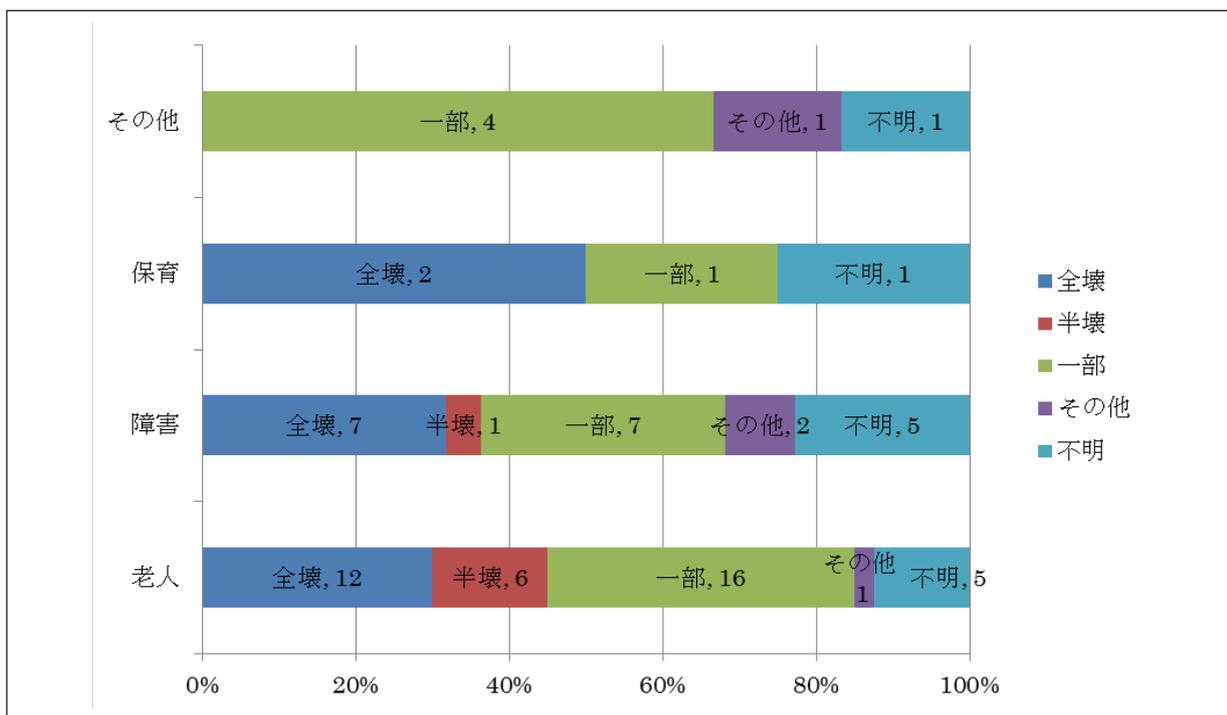


	全 壊	半 壊	一部損壊	その他	不 明	合 計
社会福祉法人	16ヶ所	6ヶ所	18ヶ所	1ヶ所	2ヶ所	43ヶ所
社会福祉協議会	0ヶ所	1ヶ所	2ヶ所	1ヶ所	5ヶ所	9ヶ所
NPO法人	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所
営利法人	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所
合 計	16ヶ所	7ヶ所	22ヶ所	2ヶ所	7ヶ所	54ヶ所

図表4 法人別にみた被害程度

④事業種別にみた被害程度

事業種別に被害程度を分析した結果について図表5に示す。老人施設の場合、全部で40ヶ所のうち、全壊したところが12ヶ所(30%)、半壊したところが6ヶ所(15%)、一部損害したところが16ヶ所(40%)を占めていた。また、障害者施設の場合、全部で22ヶ所のうち、全壊したところが7ヶ所(32%)、半壊したところが1ヶ所(4%)、一部損害したところが7ヶ所(32%)を占めていた。保育施設の場合、全部で4ヶ所のうち、半分が全壊していると回答していた。なお、今回の調査対象となった54ヶ所の法人が持っている複数の施設の被害程度について回答しているため、複数回答となっている。



(単位：ヶ所)

	全壊	半壊	一部損壊	その他	不明	合計
老人	12 (30%)	6 (15%)	16 (40%)	1 (2%)	5 (13%)	40 (100%)
障害	7 (32%)	1 (4%)	7 (32%)	2 (9%)	5 (23%)	22 (100%)
保育	2 (50%)	0 (0%)	1 (25%)	0 (0%)	1 (25%)	4 (100%)
その他	0 (0%)	0 (0%)	4 (66%)	1 (17%)	1 (17%)	6 (100%)

図表5 事業種別にみた被害程度 (重複回答あり)

## ⑤圏域別にみた福祉施設の被害額

54ヶ所の法人が回答した福祉施設の被害額の大きさは、被害程度とは比例しないことが分かった。その背景には、法人の規模の違いなどがあると考えられる。

圏域別にみた福祉施設の被害額は、図表6の通りである。圏域別被害額をみると、全壊と半壊したところがなく、一部損害していると回答した広域登米圏、広域栗原圏、広域大崎圏、広域仙南圏では、被害額が最高で6,000万円と回答しており、他圏域に比べれば、被害額の水準が低いことが把握できた。

また、いずれも被害額の保険査定を受けているところはおらず、被害額の概算あるいは見積もりした結果について回答している。また、被害額が不明であると回答したところも14ヶ所に及んだ。

図表6 圏域別にみた福祉施設の被害額

		全 壊	半 壊	一部損壊	その他	不 明
広域気仙沼・ 本吉圏	被害額	1,100万 ～9億円、 不明(3ヶ所)	—	500万円、 不明(1ヶ所)	—	—
	ヶ所	8ヶ所	0ヶ所	2ヶ所	0ヶ所	0ヶ所
広域石巻圏	被害額	2,500万 ～7億円	1,300万 ～1億円、 不明(1ヶ所)	420万～ 4億2千万円 不明(2ヶ所)	—	—
	ヶ所	2ヶ所	4ヶ所	6ヶ所	0ヶ所	0ヶ所
広域登米圏	被害額	—	—	1,000万円	—	—
	ヶ所	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所	0ヶ所	0ヶ所
広域栗原圏	被害額	—	—	6,000万円	—	—
	ヶ所	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所	0ヶ所	1ヶ所
広域大崎圏	被害額	—	—	5,000万円	—	—
	ヶ所	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所	0ヶ所	0ヶ所
広域仙台都市圏	被害額	1億4,300万 ～14億円 不明(1ヶ所)	6千万 ～10億円、 不明(1ヶ所)	600万 ～1億円	30万円、 なし(1ヶ所)	900万円、 不明(4ヶ所)
	ヶ所	6ヶ所	3ヶ所	5ヶ所	2ヶ所	5ヶ所
広域仙南圏	被害額	—	—	500万 ～6,000万円 なし(4ヶ所)	—	不明(1ヶ所)
	ヶ所	0ヶ所	0ヶ所	6ヶ所	0ヶ所	1ヶ所

## 2) 東日本大震災 福祉施設復興支援フォローアップ調査票 (2011年9月)

2011年6月末から7月にかけて福祉施設の被害状況を調べた宮城県内に所在する54ヶ所の法人のうち、33ヶ所を中心に、同年9月2日から12日にかけて実施された福祉施設復興支援フォローアップ調査の再集計である。前回の調査と同様に、調査員による訪問面接調査となっている。

フォローアップ調査先を圏域別にみると、広域気仙沼・元吉圏が7ヶ所、広域石巻圏が9ヶ所、広域栗原圏が1ヶ所、広域仙台都市圏が14ヶ所、広域仙南圏が2ヶ所である(図表7)。福祉施設復興支援フォローアップ調査の結果について以下に示す。なお、これらの調査票には、前回の調査で付けた番号と同じものを用いる。

図表7 圏域別にみるフォローアップ調査先

	全壊	半壊	一部損壊	その他	不明	合計
広域気仙沼・本吉圏	6ヶ所 No.1-3,5,10,14	0ヶ所	1ヶ所 No.6	0ヶ所	0ヶ所	7ヶ所
広域石巻圏	1ヶ所 No.26	3ヶ所 No.1-2,22	5ヶ所 No.15,17-19,24	0ヶ所	0ヶ所	9ヶ所
広域栗原圏	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所 No.7	0ヶ所	0ヶ所	1ヶ所
広域仙台都市圏	5ヶ所 No.43,46,49,50,52	3ヶ所 No.25,30,47	3ヶ所 No.35-36,44	1ヶ所 No.34	2ヶ所 No.29,41	14ヶ所
広域仙南圏	0ヶ所	0ヶ所	2ヶ所 No.37-38	0ヶ所	0ヶ所	2ヶ所
合計	12ヶ所	6ヶ所	12ヶ所	1ヶ所	2ヶ所	33ヶ所

\*該当する部分に、調査票の番号を記す。

### ①全壊したところを中心に (合計12ヶ所)

#### i) 現在、抱えている課題

##### ○土地確保に関して

- ・グループホームの再建地を探しており何箇所か見ている。今のケアハウスの近くが理想なので、その周辺の候補地があり、地権者とこれから話し合いをしていく予定。在宅サービスを行うのに場所の確保に苦慮している。限られたところで土地代、賃貸物件料の高騰がみられる。(No.1)
- ・根本的に土地の確保が出来なければ、前に進めないが県や市に相談しても埒が明かないので、自前で土地探しを進めている。土地取得への支援や現状復旧の原則を見直しは早急に進めて欲しい。(No.2)
- ・現状復旧・回復を基本に考えるならば、被災はしたが高台にある今の土地建物のあるところに再開することが出来ればありがたいが、認められるかどうかは微妙な情勢。新たな土地を見つけて取り組む余力はない。(No.10)
- ・7月より現状変わりはほとんどない。土地の送致なども行政から返答がない。代替地が決まらないとどうしようもない状態である。(No.43)
- ・土地の確保については、復旧・復興が進んでいないため土地の確保はできていない。被災地域での

復興は・復旧は難しいので他の場所での移転を考えてはいるが、補助金などの支援や土地の支援などが決まっていないため動くことができない状況である。(No.50)

#### ○金銭的な側面

- ・保険金 5000 万円入る予定だが、補助金から控除されないのは何とかならないか。仮設を経て本格的な事業再開時に補助金が削られるのは痛い。(No.5)
- ・仮設で復旧させるにしてもお金はかけられない。行政との協議も具体的には進んでいない。通所事業を再開させたが、利用者も減り、経営的には厳しい。8 月以降、回復の兆しは見えているが、被災した M 地域は、具体的な見通しは立っていない。(No.14)
- ・県に補助申請を行っているが何の返答もない。(No.52)

#### ○人材確保・支援に関して

- ・人員不足であり、勤務形態を変えて対応している。職員も疲労がたまってきている状態である（体調不良者が出たり、中には退職する者も出てきている）。ボランティアの方達については、来てもらいたいが、宿泊する施設がないのが現状である（確保できない）。(No.50)

### ii) 復興進捗状況

- ・特に大きな進展なし。(No.3,49)
- ・9 月中旬頃には、仮設のホームが出来る予定。そちらに、現在避難所生活をしている 5 名の利用者と、自宅待機している 3 名、ほか新規の利用者をいけ入れて行こうと思っている。(No.5)
- ・高齢者中心の福祉避難所的な仮設住宅を町から受託したのでそこを足がかりに、又事業が再開できればと思う。T 市から M 町、I 市に提供されている A 施設を活用した短期入所事業の実施を提案したが、諸事情によりその後の進展はない。(No.10)
- ・市との協議の末、今のところに仮設事業所、ヘルパーステーション、仮設のグループホームを建設、稼働中。今後の事は、市と協議しながら進めている。(No.26)
- ・仙台ワークセンターの一部を間借りしている状態なので、いつまでもこのような状態が続いていると利用者離れをしてしまう可能性があるのが心配である。保護者の方からも、場所が決まったかなどの問い合わせがあるが返答できない状態である。今までは、体を動かす作業を行なうことができたが、間取りしているスペースだと、一日座っている作業が多いため、利用者の方もストレスを感じ始めている。(No.43)
- ・特に大きな進展なし。まだ、現段階では進んでいない。(No.46)
- ・震災で全壊した施設の再開のめどはたっていないが、残っている施設を現段階では盛り上げていきたい。職員について、震災後は職員が施設に泊まり職務についていたが、現在は通常勤務に戻ることができ安定している。(No.52)

### ②半壊したところを中心に（合計 6 ヶ所）

#### i) 現在、抱えている課題

#### ○金銭的な側面

- ・特例入所で、25 名程定員外入所。ホテルコストは半額負担と考えていたが、全額、市が負担してくれる。地域包括支援センターも、市直営なので素早く情報を提供してくれているので助かってい

る。H市は小さな町なので連携がよい。但し、7月で概算払いが終了したので、ショートやデイサービス、ヘルパー事業などが厳しくなっていくのではないかと。(No.22)

○人材確保・支援に関して

- ・職員の確保が全壊と同様難しい。10人募集して、まだ1.5人しか配置できていない。→本部長より、介護分や緊急雇用創出事業を提案すると、早急に検討するとのこと。(No.22)

ii) 復興進捗状況

- ・9月末には、仮設グループホームを近隣の仮設住宅内に開設予定。入居、ショートステイはほぼ全復旧して対応中。デイは利用者の被災者が多く、仮設をまわりながら、確認をしている。(No.11)
- ・デイサービスは仮復旧し、若干の宿泊施設も整えて対応中。ケアハウスへの避難者も解消した。(No.21)
- ・地下ピットの下水管が外れたため汚物が溜まる。業者の空きが出来たので、9月中に汲取りと洗浄を行なう。現在、デイの稼働は週3日、ヘルパー事業は1/3に縮小して定員外受け入れに対応している。しかし、12月中には、在宅サービスをフル稼働させたいとのこと。(No.22)
- ・水関係の配管が修理でいていないため、トイレ食事、入浴に大きな影響あり。利用者、職員の忍耐にも限界がきている。(No.25)
- ・少しずつ復旧してきている。(No.30)
- ・7月の調査時から変わりなし。市の復旧計画が進んでいないため、施設側としても動きようがなく前に進めない状況である。福祉機構には5年の猶予をもらうことができた。日本財団に車を申請し、被災地ということで当選することができた。また、全国から車を寄贈してもらうことができ今は安定してきている状態である。(No.47)

③一部損害したところを中心に (合計12ヶ所)

i) 現在、抱えている課題

○金銭的な側面

- ・申請はしているがいつ頃決定するかわからない状態。(修理の支払いがとどこおっている状態)福祉医療機構より借入を行い修繕をしているとのことだった。経営協からも国に早く動いてもらうよう再三働き掛けてほしい。(No.36)
- ・県への補助金申請の書類が形になってきたが、申請がとおる補助金がおりるまでの間、修繕ができないのが困る。また、利用者の方からの修繕要望に対して対応できない現状である。家族から、(地震で)危ないからこんなところにあずけられないなど、現場職員へのクレームもある状況だが、ここで修繕してしまうとその分差し引かれてしまうので修繕できない状況である。(No.38)
- ・補助金の申請を行ったが、県からはっきりとした回答がない。みきりで直した部分について金額補助ができるのか確認したい。(No.44)

○人材確保・支援に関して

- ・現在人材については、サンダーバードを通じて9月末まで2名を派遣してもらっている。(No.36)
- ・被災施設に対しては、国・県からフォローアップされる体制ができ始めているが、施設に働いている職員一人一人に足してなにか支援を行ってほしい。職員がいてはじめて施設が成りたっているの

でなにかなんらかの支援を行ってもらうことはできないのだろうか。(中には、家が流されたり、親が亡くなったりしている職員もいえるため) (No.38)

## ii) 復興進捗状況

- ・特に大きな進展なし。(No.6)
- ・応急復旧後の本格修繕の為に早く補助が決まっていくことを望む。(No.7)
- ・事業所立ち上げ。日本財団補助にて被災障害者のための仮設福祉ハウス「日本財団ホーム」建設を計画推進中。(No.15)
- ・生活も元に戻りつつある。特に困っていることはない。(No.18-19,24)
- ・修理を行い、利用者の方への影響は現時点ではない。(No.36)
- ・地盤沈下に対しては、応急的に補修を行った。一応国と県に補償金が降りるかとも思い申請をおこなった。被害もそんなに大きくなかったため、困っていることは今の段階ではない。お金を借りるほどではないので特に問題はない。(No.37)
- ・予防に向けて取り組みを行っていききたい。ライフラインなどが途絶えたときなど、例えば無線などの購入をする際に補助などはでないのだろうか。早く解消していききたい。(No.38)
- ・修繕できるところは修繕しているが、建物自体は手をつけられない。現在、U園の利用者を受け入れている状態で、リハビリセンター使用してもらっているが、利用者の方に居室を提供できないのが不憫である。園域ごとに情報共有の場を作ってもらえるととても助かる。N市が中心となり、仮設住宅に対してサポートしていこうという体制が出始めているなか、訪問看護の要請があり検討中である。(No.44)

## 3) 行政の調査結果(行政等)(2011年6月)

2011年6月に宮城県に所在する行政や社協28ヶ所を中心に、調査員による面接調査を実施した。以下では、その結果について福祉施設の被害状況や支援内容を中心に示す。

### ①小規模の事業所への支援に関して

小さな施設・法人の復興に向けた支援をしてほしいとの要望があるが、県社協などの支援する側としては、小規模の事業所の情報を手に入れることが難しく、被害状況を把握することが困難である。

- ・大きな社会福祉法人については、昔からのつきあいがあり、状況把握はしやすい。しかし、小さなところ、あえて社会福祉法人をとらない所については、なかなか情報がなく、そのあたりの把握を行なおうとしていたところで、今回の震災にいたってしまった。・事業所ごと流された事業所もあるようで、小さな事業所の情報が欲しい。
- ・小さな施設・法人の被害状況、復興に向けた支援をしてほしいとの要望あり。

### ②障害福祉サービス事業所で大きな被害を受けた所はあったか？(回答数：合計15か所)

障害福祉サービス事業所の被害状況を調べた結果、回答を頂いた15か所のうち、全壊が6か所、半壊が1か所、一部損害が5か所、特に被害を受けていないが3か所であった。

調査時点（2010年6月）において全壊のところは、再建の目処は立っていないか、今後、再建に向けて働きかけようとしていることが把握できた。半壊のところは、現状復帰しサービスを提供していた。また、一部損害していると答えたところのほとんど（5か所）が現在は、通常のサービスを提供していることが把握できた。これらの一部損害の内容としては、地震による停電と断水による被害が多い。

#### 【全壊（6か所）】

- ・6施設が地震・津波の被害を受けたが、担当者が不在のため後は不明である。これらの施設の再建の目処は立っていない。
- ・1法人が地震と津波の被害を受けて全壊する。現在は、他の場所で福祉サービスを再開している。将来は、再建の方向で動いているが、訪問の日に行政と打ち合わせを被災後初めて行っている。
- ・町からの委託で行っている社協の作業所が地震で使用できない状況になった。現在は、町内空き店舗を使用し、サービスの提供を行っている。
- ・平成22年12月指定を受け事業をスタートし、平成23年3月に被災する。代表者は、鳥取県の方で現在、そちらに帰っている。一時利用者も鳥取に行ったが、全員帰ってきた。復旧の見込みなし。
- ・N福祉作業所が津波により全損。利用者1名被災。1名行方不明。
- ・2ヶ所が被災し全壊した。利用中の被災者はなし。

#### 【半壊（1か所）】

- ・震災で施設が半壊したが、現状復帰し現在サービスは行っている状態。

#### 【一部損害（5か所）】

- ・大きな被害は無く現在は通常のサービス提供ができている状態。S事業所が床上20センチほどの津波被害を受け、4月初めまでサービス提供ができなかったと聞く。他の事業所も津波被害は無くとも地震による停電と断水で一か月はサービス提供に影響があったと思われる。
- ・3施設が津波の被害を受けサービス提供ができない状態。他の施設に関しては、地震による停電と断水の影響があったが現在は平常のサービス提供が出来ている。
- ・1施設が地震の被害を受けた。地盤沈下のために新しく建てる予定であったが、I総合支所の空き室を使用することで利用者の了解をいただきサービスを提供している。他の事業所等に関しては、地震による10日間位の停電の影響があったけれども現在は、通常のサービスが提供出来ている。
- ・一部外部に被害があったが、利用に影響は無かった。
- ・障害者施設の被害はなく、停電だけであった。

## 4) 課題の整理

以上のような調査結果や支援から見てきたものとして、佐々木薫委員（A研究部会）は次のように課題を整理している。

### ①人的支援の課題

全国から人材を派遣したいとの希望は多かったが、それに対応するコーディネーターが不在で、

スムーズな対応ができなかった。また、受け入れ側にも問題があり、派遣受入システムと心構えが無かったり足りなかった。

#### ②物資支援の課題

例えば、命を繋ぐ水・食料から生活用品・日用品へと早い時期と遅い時期により必要な物資が変化したり、また、衣類など季節により変化するもの、被災場所、避難場所の違いによる配給のミスマッチなどがある。

#### ③金銭支援の課題

義援金は、被災者や被災施設に平等な配分がなされていない事例が見受けられた。住宅や施設の復興に際しては二重ローンの問題と、法人種別間の補助金格差が大きい。福祉医療の融資は、柔軟な対応ができていた。

#### ④土地確保の課題

7割近くの居住地が被災している市町村もあり、土地不足が深刻で再建の目途か立たないところがある。また、市町村の復興計画とのバッテングや土地の買占め等も見られた。市街化調整区域や農地転用は、ある程度進んだ。

#### ⑤建物再建の課題

施設種別による仮設施設の在り方や、後に示された特養仮設の設置基準に問題が見られた。また、再建に際しての現状復帰の壁や窓口を一本化できていないなど縦割り行政の弊害がみられた。

#### ⑥情報支援の課題

電話、メール、ファックス、テレビ、インターネットなどの情報機能が停止したため、安否確認とライフラインや生活関連等の情報収集に苦労した。また、行政からの通知等についても受入側に余裕がなく不十分だった。

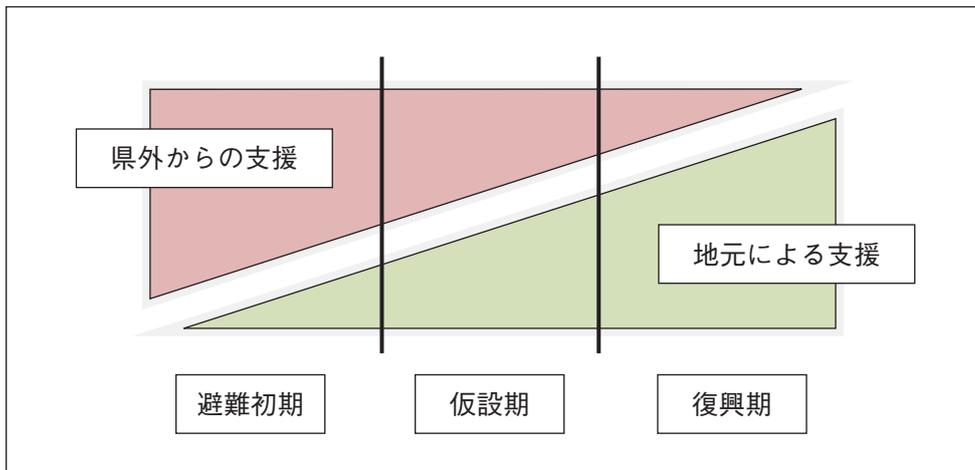
#### ⑦弱者支援の課題

仮設住宅などの建設に際しても、強者優先の論理で一般仮設が先に建てられ福祉仮設は後回しにされるなど、障害者や高齢者等の弱者に対しての配慮が足りず、アドボガシーや権利擁護の視点が欠けていた。

#### ⑧各種団体の課題

種別協などの福祉団体や各専門職団体の垣根があり、スムーズな連携ができなかった。現地のニーズに即さない支援や自分の関係団体以外は支援しないなどの団体エゴも見受けられた。他職種協働のシステムも無かった。

A 研究部会としては、次のような支援の段階的な確保が重要であることを確認した。図のように3つの時期に分けて、福祉施設の役割を整理しておく、避難初期には、県外からの支援を全面的に受け入れるための条件を整えるとともに、福祉避難所としての対応を図る必要がある。仮設期に入ると、事業の再開・継続を視野に入れ、県外支援から県内支援の協力を強化することが重要となる。また、在宅でのサービス基盤再生への視点が弱いことを改善する時期にも相当する。そして復興期にむけての人材育成・確保が重要な課題となる。



・ ・ ・ 第 4 章 ・ ・ ・

## 避難所や介護施設などへの 専門職ボランティア派遣のコーディネート

### 1 CLCが共同支援ネットワークを組織する経過とねらい

日 時：2011年4月30日（土）  
会 場：八幡みんなの家  
報告者：CLC代表 池田 昌弘 氏  
          理事      高木 崇衣 氏  
聞き手：原田 正樹（日本福祉大学）

#### 1) ヒアリング調査結果

Q：まずはCLCについて紹介してください。

池田：それが一番難しい質問です（笑）。一言で言えば、これからの社会福祉で必要と思われる実践や実践者を応援したり、発信していくことで、地域での生活をよくしていきたいという想いで、いろいろな事業をやっている。とはいえ、震災について中心にやってきた団体ではないし、これからもそれだけをしていくつもりもない。ただ、われわれの団体事務局が被災した仙台にあったということ。そのことで自分たちに何ができるか、同時に自分たちが地元の人として、していかなければならないことをしていくつもりである。

Q：池田さんは、3月11日はどこにいたのですか

池田：その日は東京の北区社協で研修の講師をしていた。地震があったことも最初は気づかなかったくらいだった。本来はその日に神戸に向かう予定だった。しかしとてもそんな状況ではなくなったわけだが、その場で北区社協が機転を利かせてくれてホテルをすぐに予約してくれた。おかげでその日はホテルに宿泊することができた。このことがよかった。

テレビでは今回の震災の状況を映していた。宮城だけではなく、岩手や福島や、そうした全体的な情報を得られたことで、自分なりに今回の震災の甚大さや規模の大きさをイメージすることになった。きっと仙台にいたら、数日は情報も得られなかっただろうから、初期活動は違っていただろうかも知れない。

その後、神戸に行くことは止めて、仙台に戻ることにした。宇都宮まで電車が動き出したので飛び乗って、車を探して3月13日に仙台に着いた。

Q：そのとき池田さんはどんなことを考えていましたか。

池田：とにかく大変な被害なので、長期的な支援が必要だということ。少なくともその時点では2ヶ月はなんとかしなければならぬ、と思った。

実はすぐにAMD Aから連絡があり、岡山の人だったがすぐに現地に入りたいという申し入れがあった。そのことと並行して、何をしていくかを考えはじめていた。

CLCにできることとして、これまでのセミナー等でつながってきた全国の専門職のネットワークがあること。同時に、長期化することを見越して地元中心にしっかりと取り組まないといけないこと。地元や全国の関係者がネットワークをつくって取り組んでいくために、「震災共同支援ネットワーク」というイメージがあった。

Q：高木さんはその日、どうしていたのですか。

高木：3月12、13日に神戸でセミナーを予定していた。11日は前日の準備でスタッフのほとんどは会場にいた。でもその時刻に神戸ではまったく揺れはなかった。そのときに、スタッフの一人に、「地震、ボク、無事」という一通のメールが入った。これは大変だという緊張感が走った。私自身もその後、息子から大丈夫かという連絡が入った。それから知人からもどんどん連絡が入り、大変なことだという実感がわいてきた。

セミナーを中止するか悩んだ。スタッフの気持ち、参加者のことなどなど。そのなかで東北の参加者から「今、私たちのできることは、ここで報告すること」という一言で、きちんとやり遂げようという決断をした。

2日間のセミナーをやり遂げて、14日の朝は、スタッフ全員で飛行機で新潟経由で帰ってきた。いつもはリスク管理の上で、必ず二手に分かれるようにしているが、この時だけは全員で一緒に行動したかったし、行動する必要があると思った。14日の夜に「ひなたぼっこ」に着いた。

Q：このネットワークをいつ立ち上げたのですか。

池田：ネットワークは13日にすでに立ち上げていた。

実はさきほど話に出たAMD Aの岡山の人たちは、その日にすでに動きだし、新潟経由で12日には仙台に入った。災害時のプロとはいえ、流石だなあと思った。

そんなこともあり、ネットワークをつくらうというイメージが固まった。そのときは全国と地元とCLCの5つの団体をもとにしようと思った。そのことが、CLCにできることだという判断もあった。

ただしネットワークによって活動しようと思ったのは、CLCが震災支援に関わっていくために、必要なことだという判断もあった。これまで災害支援活動をしていない自分たちが関わることや、地元では知られていない団体が活動をするためには信用が必要。そういう意図もあって、地元の社会福祉法人にも相談し、協働する方法をとった。

他にはネットワークとして取り組むことで、リスク分散をしなければいけないということもある。ひとつの団体だけでは、とても怖い。自分たちはイイコトをしているつもりだが、それが本当にイイコトなのか。誰にもわからないこともある。

長期化するであろう活動にそなえて、モチベーションを維持していくことも必要。先ほど言ったように、CLCそのものは災害支援をミッションにした団体ではないため、そこが活動をし続けていくためには外からのプレッシャもあった方がいい。

実際に、当初まずは1ヶ月、とっていた派遣活動も、知らない間に二ヶ月目に突入しているし、活動は日に日に広がっている。

Q：この震災支援共同ネットは、この1ヶ月にどんな活動をしてきたのですか。

池田：一般的なボランティアの受け入れは、社協が行うことはわかっていた。CLCとしては、AMD Aのこともあり、専門職ボランティアの「派遣」を考えた。これまで看護、介護の専門職の登録は1100人に及ぶ。避難所や福祉避難所、福祉施設など必要があるところへ派遣している。

二つ目は「物資」。これもピンポイントで行っている。避難所などから必要なものを聞き出し、それをできるだけ早く届ける。たくさん避難所や多くの物資支援はできないが、全国から必要なものを集めて届けていく。そのなかで取り組んでいるのは「車」。施設などで車が流されたところでは本当に困っている。そこで各地から使わない車を集めている。ただ実際には手続きなど難しい面もあるが…。

三つ目は「資金」。全国から2400万円も活動支援金が集まっている。金額だけ聞くとすごい、実は組織の運営費、具体的にはスタッフの人件費などを考えると、この金額は本当に僅かである。ただ支援金を人件費にしているのかという迷いもある。そのために先日、活動支援金の活用方法についても第三者による委員会を開催した。透明性を大事にしながら、活動を続けていくための資金は絶対に必要。

Q：具体的にはどんな活動内容になりますか。

高木：現在は14カ所で活動をしている。避難所、福祉避難所、救護所、福祉施設など仙台市、石巻市にとどまらず、東松島市、女川町、亘理町、山元町、南三陸町、涌谷町、利府町など広がっている。

CLCにとって最初の具体的な支援活動は、「ひなたぼっこ」から。ここでは震災直後から、いろいろな人が集まってきた。ここでは基本的には必要とする人は誰でも受け入れてきた。92歳の男性や77歳の男性、彼らは自宅が被災して「ひなたぼっこ」に来ていた。例えば、彼らは最初のうちは大量の薬を持参してきて、いつもゴロゴロしていた。ところが「ひなたぼっこ」には常にいろいろなボランティアが出入りしている。そうした環境のなかで、自然と自分たちも何かしないとイケないと思ったのか、できることをし始めた。訪ねてくるボランティアを労ったり、地元のことを話したり、そのことがとてもよい雰囲気づくりにつながった。さらにその後は、炊き出しを手伝うようになったり、配食サービスに同行することも出てきた。結果として、今は「ひなたぼっこ」を出て、次の生活に移られたが、生活状況は大幅に改善されたようだ。決して、それを意図したわけではないが、こういう状況下のなかで、自分の役割を見出していただけたことは、とてもよかった。

デイサービスなどに電話をしてボランティアのニーズはないかを伺うことがある。そのと

きに「今、デイサービスは休んでいるので、仕事がない」と回答されることがある。もちろん施設によって違うが、デイサービスが休んでいる期間、利用者は在宅でどうしているのか、食事や入浴など例え在宅であっても、必要なニーズに応じていく姿勢がとても大事だと感じている。とはいえ、介護保険という制度の中では難しいこともよくわかっているが…。

被災が甚大な中、被災者であっても支援者という立場になった人たちは、自身も着の身着のままにもかかわらず、支援物資は被災者の方へという意識が強く、自分のことは後回しで昼夜を問わず支援を続けてきた人たちがたくさんいることを意識させてくれたのは、ある災害ボランティアセンターから来た男性職員の「自分たちはいいが、せめて女性職員たちの下着がほしい」との一言だった。それを契機に施設や避難所で活動する職員たちに下着を届けてきた。その一言を引き出すことが大切だと思うが、それはとても難しいことだと実感している。

「なにか必要なものはありますか？」と聞いても、必ず最初は「うちは大丈夫」と言う。でもその大丈夫には、いろいろな意味が込められている。家が全壊していても、家族が無事ただただ「うちは大丈夫」という。でも本当は決して大丈夫どころではない。

看護師さんたちと避難時を回って、「血压は大丈夫ですか」と聞くと血压を測らせてくれる。そのときに交わす会話のなかから本音が聞けることがある。そのときの一言に、きちんと応えていくことが信頼をつくり、次のニーズにとつながっていく。

1ヶ月半でここまで活動が広がったのは、決して最初から広げようとしたわけではなく、丁寧にニーズに応じていくうちに、ここまで広がってしまったという感じ。決して、広げようとしていたのではない。

池田：今、「うちは大丈夫」という話がでたが、まさに今回の東北人の特徴が出ているように思う。全国からボランティアが来るが、関西の人たちは驚かれていく。本当に辛抱強いし、なかなか心を開いてくれないという。「うちは大丈夫」という一言には、無意識に相手を試す気持ちも含まれているように思う。「この人を信用していいかどうか」。またそれとは別に、周りの目を強く意識していることもある。自分だけお願いしてはいけないような気持ちがことさら強い傾向がある。そこをどう関わっていくのか、社会福祉援助の基本的なこととつながることかも知れない。

Q：CLCの支援というのは、ピンポイントと言われましたが、高木さんのお話を伺っていても、ひとつひとつのニーズにまさにピンポイントで丁寧に応えていくことで、次のニーズを掘り起こす大切がよくわかります。いきなりこちら側のボランティア活動ありきの支援ではなく、一人のニーズに応じていくために、避難所での支援の仕組みをつくったり、サービスや活動プログラムを作り出したり、それぞれの取り組みがきちんと出来ているのですね。

池田：そういわれるとそうかもしれないが、正直、無我夢中でやってきたという感じ。

高木：私も決してボランティアコーディネートを専門にしてきたわけでもないのに、必死でやっているだけ。

Q：実は私は震災後、CLCを訪ねるのはこれで3回目ですが、「ひなたぼっこ」の雰囲気がとても好きです。全国から駆けつけてきたボランティアが、あの場で過ごして安心して活動先に向かっている。一人ひとりのボランティアを大切に作る姿勢がよく伝わってきます。まさに「ベースキャンプ機能」があると思っています。その上でコーディネートしていて困ることはどんなことですか。

高木：ボランティアの方は、みなさん熱い気持ちを持って被災地に来てくれる。ましてCLCには看護や介護の専門職が大勢来て、活動してくれている。

でもボランティアたちが活動する現場は、決してよい環境ではない。避難所など高齢者や障害のある人たちにとっては、とても過酷な状況のところもある。そのときにボランティアさんたちは善意から「もっとこうしたらどうか」と避難所の人にいろいろ提案してしまう。もっと快適な生活をさせてあげたいという気持ちはよくわかる。その意味では善意だけでも、地元ではそれがわかっていてもできない現実もある。そのギャップに悩むことが多々ある。

そんなときは、「最後にここに残るのは地元の人」という視点を優先させることもある。

それはいいとか悪いという判断ではない。理想や理論からすれば、ボランティアさんたちが言うことの方が正しいこともたくさんある。でもそれを受け入れて生活をし続けていくことは住民の皆さんながら、それを無理に押しつけることをしても、必ず他のところで歪みができることもある。

池田：その意味では、自分たちがやっている支援が本当に正しいことかわからない。まして将来、どう評価されるかわからないこともたくさんある。

例えば、ある避難所では行政対応がまずくて、いろいろな問題が生じている。そのことをボランティアからも指摘され、我々としても直接、市だけではなく県などにも働きかけて改善を要望しているが、まったく行政は改善しようという気すらない。

いっそ、この避難所の支援から手を引こうと思ったりするが、それでも利用者がいる限り、途中で投げ出すことはできない。その一点で支援を続けている。でも将来、あの避難所の運営は課題だらけと総括されたとき、CLCも共同支援ネットワークの事務局として、そこで一緒に支援していたのではないかと批判されるかもしれない。でもやっぱり見捨てることはできない。

そんな課題は山ほどある。CLCとして組織のリスク管理を考えれば、何もしない方がいいこともある。でもそこにニーズがあるのであれば、何とかしたいという気持ちが優先する。

「よかれ」と思って行うことが、そうではない結果をもたらすこともある。組織として活動をする以上は、その覚悟がないと何もできない。だから冒頭にも話したように、こうした活動をすすめていくためには、ネットワークをつくることで多角的な検討ができたり、リスクの分散ができるのではないかと考えている。

Q：実際にいろいろな支援活動をしてきて一番気になっていることはどんなことですか。

池田：時間の経過とともに、刻々と現場もニーズも変わってきている。例えば、避難所から福祉避難所へ、そして最近では福祉避難所からの受け入れ施設先探しが盛んに行われている。受け

入れ施設は市外だったり、県外だったりする。たしかに福祉避難所の中には、「寝たきり養成所」などと批判されるほど大変な状況にあるところもある。少なくとも福祉避難所では、地域に戻って暮らしてもらうという視点が欠落している。福祉避難所から施設に移せば、「この人のためになる」と思われているのかもしれないが、本当にそうだろうか。

避難所を運営している行政に、そういう想像力が働いていないように思う。その一つの原因は、介護保険制度が導入されたころから、それまで行政が直接行っていたことを民間に委託し、行政職員が住民の生活に直に触れ、問題解決に関わっていないために、どういった支援のあり方がいいのかをイメージできなくなっているのかもしれない。

高木：現場の職員さんたちの疲労がピークに達している。よく職員さんたちから「どうしてここまで頑張れたかわからない」「立ったまま寝ることがあった」という話を聞く。職員としての役割意識が彼女たちを支えてきたのだろうが、それも限界。長くは続かないので、その支援が必要。いろいろな団体が動いているのだろうが、うまくつながっていないところもあるように見える。

もうひとつは温度差。同じ宮城県でも被災した人としなかった人。被害が大きかった人とそうでない人。すでに日常に戻っている人とまったくその目処すら立たない人。支援を受けると支援する人、そうした気持ちの差も含めて、格差が出ている。

池田：格差は大きいですよ。行政や社協の力量、マスコミの報道、内陸側と海岸側。ある程度それは仕方がないことだけど、どう共有していくかが課題。CLCの中だって、被災地の現場にいる人たちからは「事務局は現場がわからない」と言われることがあるんだから。

Q：池田さんは国の復興構想会議の検討部会のメンバーでもありますが、これからの復興にむけた支援についてどんなようにお考えですか。

池田：これからの復興というのは、元のままのまちを戻すという発想では無理だと思う。少子高齢化はどんどん進んでいて、被災した地域も含めて高齢化や要介護者が増えていたところ。ただし今回の犠牲者のなかには、そうした人たちが相当含まれているから、今までとも実際の様子は違ってくるかもしれない。

いずれにしても、人口は著しく減少していくのだから、どんなまちづくりをしていくかをこの機会に考えて新しい仕組みをつくる必要があると思う。少なくともこれから生まれてくる子どもたちに大きな負担を残さないという覚悟が必要だ。莫大な借金をして復興しても、それを将来の子どもたちが返せない、あるいは負担になりすぎるようなことは避けた方がいいと思う。

キーワードは「つなぐ」ということ。孤立した人たちはこれから自殺が増えるかもしれない。まずはしっかりつなぐことが必要。また県外に避難した人たちの気持ちをつなぎとめておくことも大切。これから避難所から仮設住宅へと移っていくが、地域で支えあうことができるつなぎも必要だと思う。

Q：そうした「つなぎ」を含めて池田さんのいう新しい仕組みのイメージとはどんなものですか。もう少し具体的に何かあれば教えてください。

池田：仮設住宅50～200戸に一カ所、「地域支え合いセンター」のようなものが必要。そこでコーディネート機能を果たしていくことができればいい。そのときに大事なのは、地元の人たちの主体性。避難所生活が長期化すると、してもらうのが当たり前という意識になってしまう。過度な依存性が高まると、自分でこれからの生活を何とかしようという意欲すら奪われてしまう。ボランティアや支援に重要なのはこのバランス。いつまでもしてあげるだけではいけない。残存能力の活用とか言うけど、きっとこれは授業でも教わることでしょ。でも実際にはここが難しい。

高木：そのことはとても大事。さっき紹介した「ひなたぼっこ」にいた男性の事例がいいモデル。してもらうだけではダメで、自分たちができる役割をつくるのが大事だとつくづく思った。

池田：それとさきほど介護保険制度の導入後のことを言ったが、「ご利用者様」などと言って、過剰なサービスだけで支えようとしてきた福祉もこの機会に見直した方がいい。専門サービスは必要だけど、サービスありきで復興支援を考えるのではなく、地域を基盤にして住民同士の役割や支えあいをつなぎながら復興していくことが求められていると思う。介護保険サービスが入ることで、近隣のつながりを断ち切ってきたという反省も踏まえて、復興のあり方を考えたいと思っている。

復興計画も行政は縦割りで考えている。高齢者の復興、障害者の復興、児童の復興、そんな縦割りの復興計画がうまくいくはずがない。地域福祉という視点でどう復興していくのかを考えないと住民を不幸にしてしまう。高齢者だけを集めた仮設住宅、障害者だけを集めた復興住宅なんて、うまくいくはずがない。そのためにはつなぐ役割のコーディネーターが必要。

学生：治安が悪いところも、救援物資が十分に届いていないところもある。その意味では被災地と一言でいっても、それぞれ違うし、さきほど言った格差があるのも現状。よかれと思ってやっても、それがよいかどうかは、今は誰もわからないかもしれない。ただはっきりしているのは、ボランティアは数日のこと、住民はそこに住み続けるということ。だから良い悪いということではなく、そのことを現実として考えておかないといけないと思うし、一人ひとりが冷静に判断できるような環境をはやく取り戻すことも重要だと思う。

## 2) 復旧にむけた専門職のボランティアコーディネートのあり方への示唆

共同支援ネット並びにCLCの震災復旧にむけた初期段階の活動について、特徴をまとめると次の4点に整理できる。

①共同支援ネットが当初から専門職ボランティアに絞り、生活支援のコーディネートをしようとしていたこと。

- ②CLCのミッションである地域生活を最初から見据えて活動をつくりあげようとしていたこと。
- ③「ひなたぼっこ」や「桃生公民館」などベースキャンプを運営して活動を継続的にしようとしていたこと。

- ④これまでのCLCの活動実績から全国的なネットワークを視野に入れた活動を構想していたこと。

こうした方針をいち早く示しながら、活動を展開してきたことで共同支援ネットの固有性と機動力が、関係機関を含めて認知されていったのではないだろうか。

さらに専門職のボランティアコーディネートという特徴的なコーディネートが可能になった背景に、

- ①ニーズの掘り起こしが丁寧にされていたこと。
- ②情報発信が適切で、今何が必要かを即時に発信できていたこと。
- ③やがてくる次の段階を想定しながら活動していたので、方針がぶれなかったこと。
- ④ベースキャンプ機能がしっかりと整い安心して活動に集中できていたこと。そうしたことが相乗効果として機能していた。

とりわけ①は生活支援型のボランティア活動をしていく上で重要である。まさにアウトリーチをしながら、次々と生じるニーズの連鎖を大切にしていってコーディネートの広がりや深まり。ここはコーディネーターの状況判断が的確であり、さらにニーズに対応した間接的な支援のマッチングが効果的だった事例といえる。このことは、ふだん生活支援事業をしていない団体だからこそ、しがらみがない分、自由にできたという利点もあったかもとれない。もちろんそのことはふだんの関係性がない故に信頼性の無さにもつながり、両面があったかもしれない。

しかしながら生活支援の団体ではなくても、被災地の団体としての信頼感は絶大であり、また全国的なネットワークもある団体が故の有利性もあった。この絶妙なバランスも影響していたのかもしれない。いずれにしてもCLCらしい「強み」を生かした、共同支援ネットの活動であったといえる。

## 2 共同支援ネットワークが取り組む専門職ボランティア派遣のコーディネート

日 時：平成 23 年 12 月 19 日（月）

会 場：CLC（全国コミュニティライフサポートセンター）事務所

報告者：千葉 まゆみ 氏（東北関東大震災・共同支援ネットワーク コーディネーター）

二瓶 貴子 氏（東北関東大震災・共同支援ネットワーク コーディネーター）

高木 崇衣 氏（東北関東大震災・共同支援ネットワーク 事務局次長・コーディネーター）

田所 英賢 氏（東北関東大震災・共同支援ネットワーク 元石巻現地事務所事務統括）

聞き手：石井 布紀子（コラボねっと 取締役）

後藤 至功（佛教大学 講師）

### 1) ヒアリング調査結果

内 容	留意点
<p>千葉：当初の事務局は私と桂さん（J O C A・O G）と遠藤さん（J O C A・O G）と一般ボランティアで来てくれたウキタさんの4人体制でした。その後、高木さんと（5月からは）二瓶さんが加わりました。</p> <p>高木：私は14日に神戸から仙台へ戻り、そのまま業務についたという感じです。その後、3月末くらいに後藤さんが加わってくれて、うちの職員も結構いました。</p> <p>高木：当初は田村が物資で、私も一緒にボランティアのコーディネートをしていました。あと大泉が、半分物資担当でした。災害当時、我々は全員、神戸だったので、ちょうどここにいたのが大泉と期限付きの職員だけだったんですね。で、すぐに、その「ひなたぼっこ」に要介護5の方がいらっしゃるの、「ひなたぼっこ」に行き、彼女をどうするかという話をしているうちに、AMD Aが「ひなたぼっこ」ということで、受け入れは大泉がしてくれました。CLCとしてAMD Aから声がかかったのは、11日だと思います。AMD Aを受け入れるという話になり、AMD Aが来たのが13日です。</p> <p>石井：72時間以内ですね。日常のネットワークがあったおかげで、それなりの専門性を持って早く入れる機関とつながったことが、最初のコーディネーションのポイントで、日常のネットワークというのが、実は一つのコーディネートの機能だったというような感じですね。</p> <p>千葉：そして、AMD Aがひなたぼっこを引き上げたのが14日。</p> <p>二瓶：私は15日が自宅待機と言われて、16日の午前中に高木さんから電話が来て、AMD Aで残った医師と宮城野区内の小学校を中心に一緒に回ると言われた。で、とりあえず家で宮城野区内の小学校を全部調べてメモ書きをして。</p>	<p><input type="checkbox"/> コーディネート機能としての日常のネットワーク</p>

石井：まずはAMD Aはひなたぼっこから始まって、3月15日に撤退して、残ったお医者さんで16日から宮城野区内の小学校に移り切り替わったということですね。

二瓶：小学校も避難所になっていたのでAMD Aは最初、避難所で支援していました。

石井：その頃はまだ、AMD Aしか来ていなくて、いつ、ボランティアベースに切り替わりましたか？

高木：共同支援ネットは13日から立ち上がりました。いろいろな団体に声をかけて、支援の輪が広がっていきました。

石井：それは、モノと人でいうとどちらですか？。

高木：モノですね。まずはモノが来ました。で、そのあとが人です。

石井：だいたいいつ頃から、人が入り出してきましたか？

高木：人の募集は、もう21日にはすでにボランティアが入ったんで、たぶんホームページが立ち上がったのはもうちょっとあとかもしれないけれども。

二瓶：新聞に載って、一気に来た。新聞に載る前は、AMD Aの先生と回っている間に、大泉さんからメールをもらって、こちらに4～5人看護師さんとかが入れるよという。で、モノはどうですかというふうにメールが来たから、モノだったらせんだんの杜か、桃生ファミリークリニックに連絡とってみたいと思いますと返したのは覚えています。

田所：石巻で人が入ったのは21日からです。そこから新たに実働が始まったんですね。

後藤：私がCLCに行ったのは25日で、まず、体制表をつくった。

組織表の作成  
(組織体の可視化)

石井：やっぱりまず組織を固めることが大事ですね。この体制は変わりましたか？

二瓶：たぶん、高木さんが長期の出張でいなくなる前。5月か。

石井：組織基盤を整えつつやっていたというふうに。そのことはコーディネートにとって重要だと思いますか？

高木：それはありましたね。やはり石巻でちゃんとした拠点を設けられたということも大きかったと思います。

拠点の確保

石井：場所がしっかりあったということですね。

高木：そうですね。ひなたぼっこと石巻と。

人材・組織・拠点の整備

石井：人材、組織、活動現場、この三つが整っていたといいことですね。

後藤：たぶん25日の時点では、このへんがまだあいまいやったんやと思いますね。それで、とりあえず指揮命令系統をはっきりさせようと言って、これをつくったんですね。

指揮命令系統の明確化

石井：それは何日くらいですか？

後藤：25日くらい。

石井：25日くらいに、その組織をしっかりとつくってあったのを図式化するだけでなく、みんながある程度、共通認識を持てるように、図式化を図った。

石井：人材、組織、活動現場がきちっと確保できたということと、こうした作業に長けた事務スタッフが途中で入ったということはよかったですね。

田所：これができる前に、何か表をつくってましたよね。しかし、機能しなかった。

石井：いちおう役割分担はしたけれども、現場の開拓をしっかりしてあったところを情報化できるような組織の図式化を行って、共有ができた。2週間でそこまでいっているということが、その基盤をちゃんと整えていたってということがコーディネーションがうまくいく秘訣ではないか。

後藤：それで、3月の27日の段階で、「当面の支援方策」っていうのをつくっています。

高木：そう。それを日々、更新していきました。

後藤：それで25日の時点では、もう一つ、関係機関の一覧をつくっています。

石井：それはコーディネートをするという意味では重要ですね。

高木：そうですね。

後藤：担当が誰で、誰と連絡を取りながらやりとりをするかというのをわかりやすくするためにつくりました。

石井：組織の図式化、方針の明確化、関係機関の調整の一覧化。それを作成してから具体に入ったおかげで、コーディネートがそれなりにできる基盤があったと。

後藤：受け入れ先の一覧を同じく25日に作成しました。

石井：どうやって開拓したのですか？25日時点でこれほど多くの受け入れ先を？

二瓶：もともとの関係機関ですね。

高木：仙台市内はもともといろいろな関係があったところですね。そのところで、ボランティアを必要だったらお申し出くださいという話をしました。あと、石巻とかについては、宮城県のほうがぜひ入ってもらいたいと、県からの要請があったんですね。遊楽館、ビッグバンなどがそうです。

石井：県が情報を集約できていたということですか？

高木：いや、県はほとんど情報を把握していなかったです。県は情報を把握していないけれど、避難所がどこにあるというのはわかってたわけですよ。

石井：ビッグバンに来てくれというのは誰が言ったのですか？

高木：避難所があるというのがわかっていて、どこも専門職がないというようなことはわかっていて、そこで入ってもらえないかという話になった。

石井：誰が、入ってもらえないかって言ったのですか？

高木：それは県のほうからです。

石井：県はなぜそれを知っているのですか？

高木：県はたぶんあちらこちらに連絡はしていたと思う。けれど、その中がどうなっているのかは何にもわかってないから、行ったら情報を教えてほしいという話は来ていました。

千葉：でもビッグバンとかそういうところをみると、主だったでっかい避難所

当面の支援方策の策定

関係機関一覧の作成

情報の共有化

受け入れ先一覧の作成

県との連携協力体制

<p>という感じですよ。</p>	
<p>高木：そう、大きな避難所でしたよね。だから小さいところは全然把握できてなかった。</p>	<input type="checkbox"/> 日常的なネットワーク
<p>石井：県は民に委ねるという決断ができたことは賢くて、情報把握はできていなかった。一方でCLCは、日常にネットワークがあったために、関係性をすぐ結ぶことができた。だからコーディネートの基本は、やはり日常が大事という。</p>	
<p>高木：まあ、それはあるでしょうね。</p>	
<p>石井：では3月25日から5月の半ばくらいまでで、だいたい何人くらい来ているんですか？</p>	
<p>高木：〇〇〇〇人くらいです。</p>	
<p>石井：それはほとんど、4人の方が仕切ったんですか。</p>	
<p>千葉：それは人がけっこう変わって、桂さんは4月10日まで、もう仕事が春から決まっていて、横浜に行くというので、彼女は4月10日にいなくなり、福喜多さんももっと早かったかなあ。</p>	
<p>二瓶：二人だいたい同時くらいにいなくなって。</p>	
<p>石井：じゃあ初期を支えてくれたんやねえ。</p>	
<p>千葉：そして遠藤さんという方が、4月29日のゴールデンウィークに入るまで、ずっと休みなしで、ぶっ通しで来てくれていて。</p>	
<p>高木：彼女が、このデータの元をつくってくれたんですよ。</p>	
<p>石井：その人は、元々何を。</p>	
<p>千葉：海外協力隊OGで。</p>	<input type="checkbox"/> 初期の場合、経験と知識が必要
<p>石井：経験と技術のある人が張り付きだったということは、非常に大きいということなんですよ。</p>	
<p>千葉：遠藤さんはかなり大きかったと思います。あの人一人で、5人分くらいの仕事をしてたから。</p>	
<p>二瓶：冷静でしたよね、いつも。パニックにならないし。</p>	<input type="checkbox"/> 冷静であること
<p>千葉：彼女に頼るところはかなり大きかったような気がします。だから4月29日に彼女がいなくなるようになって、あわてた。</p>	
<p>石井：専従クラスのボランティアで、非常に経験値や技術を持っている方だったということが大きかったということと、最初に人材、組織、役割分担、活動方針、それから初期の現場、それらがしっかりとできあがった状況で、ものごとを動かしていたということもよかったというようなことだったんですかね。それでもたいへんだったでしょう。</p>	<input type="checkbox"/> 専従クラスのボランティアの存在
<p>千葉：大変だったですよ。全部やりながら、つくっていったんですよ。初めのボランティアの申込用紙とかも、もう修正、修正、すごい修正いっぱいしている感じだったし。後藤さんが来てくれて、対応とルールができて、宿泊とかのルールとか。</p>	
<p>石井：次にできてきたのがルーティンですか。</p>	<input type="checkbox"/> しばらくしてルーティン業務化
<p>後藤：ホワイトボードに人の名前を書いたマグネットで貼っていく形式もつく</p>	

<p>りましたね。</p>	
<p>高木：ああ、あれ使ってましたよ。</p>	
<p>後藤：人の移動をマグネットで貼り付けて、今日はどこに誰がいるかという一覧を貼って、それでルーティンを確定させて、そのあとそれぞれが役について動いていく。</p>	
<p>石井：3月から5月までで一番嫌だったことはなんですか？</p>	<p><input type="checkbox"/>嫌・困ったこと→</p>
<p>二瓶：「来ちゃった系」じゃないですか。</p>	<p>「来ちゃった系」</p>
<p>千葉：ああ、「来ちゃった系」ですね。とりあえず来ちゃったという人たち。</p>	
<p>二瓶：マッチングしてないけど来ちゃった、申込用紙出してないけど来ちゃった、バスで隣に座っていた人を連れてきちゃった。深夜に到着したなど。</p>	<p><input type="checkbox"/>嫌・困ったこと →わがままな人</p>
<p>二瓶：それから、どうしてもマッチングしきれなかった人というのは、仙台のお手伝いをいただくじゃないですか。物資とかいろいろ細々と、配食とか。でもどうしても沿岸部に行きたいから、連れてってくれと言われる。ちょうど送迎していたので。</p>	
<p>石井：突然来るやつと、わがままなやつは困ったということですね。突然とわがまま。</p>	
<p>二瓶：それで、たぶん申込用紙も、いろいろ細かくしていきました。</p>	
<p>千葉：初めのひな形は、私が仙台市のボラセンに行ってもらってきた申込用紙をちょっと変えて使ってたんですけど、それじゃもう情報が少なすぎるっていうことになって。</p>	<p><input type="checkbox"/>申込書 →経歴の記入</p>
<p>二瓶：看護師さんだと、どういうところに何年勤めたという経歴が記入できるけど、即戦力かとか、避難場所に合う人かどうかがわからなくて。</p>	
<p>石井：人となりを理解しなければ、リスクマネジメントができないということですね。</p>	<p><input type="checkbox"/>リスクマネジメント</p>
<p>二瓶：現役か休職中か、リタイア組かとかも書いてもらう。</p>	
<p>～高木氏が当時の諸資料を見せてくれる～</p>	
<p>高木：オリエンテーションのマニュアルは、やっぱりそれもどんどん変わりました。</p>	<p><input type="checkbox"/>申込書 →現在の状況の記入</p>
<p>二瓶：でもあれは使ってますよね。7か条とか。</p>	<p><input type="checkbox"/>ボランティアの7か条</p>
<p>石井：どんな7か条ですか？</p>	
<p>高木：ボランティアの7か条。</p>	
<p>二瓶：あれは、よく配布してましたよね。それは使ってました。</p>	<p><input type="checkbox"/>ボランティアの目線と心構えの一体化</p>
<p>石井：素晴らしいですね。つまり、目線とか心構えを一体化しなければいけないというところに、コーディネートの大変さがあったということですね。</p>	
<p>千葉：私は本当に、コーディネートといっても、そういう経験もなく、ただもう入ってしまって、ばたばたとやっていたので、なんかやりながら覚えていったみたいな感じだったので、特にプロとかではないので、ほんとうに勉強させてもらいました。</p>	
<p>石井：何のベテランやったと思います、そういう意味では。コーディネートは初めてやったけど、何かのベテランやったと思うんですよ。</p>	

千葉：なんででしょうね。でもなんとなく、申込用紙から読める感じがあるじゃないですか。この人、ぜったい変な人とか。

石井：アセスメントや。こいつやばいという。

二瓶：申込用紙でモンスターかどうかを見分ける。「この人、危険かも」って言うんですよ。で、危険かどうか、試しに私が電話をかけると、やっぱりそれっぽくて、こっちで「はあ、はあ」言いながら「危険」て書いてまわりを見せて。

石井：すごい。それって臭いですか、何なんですか。

千葉：何か見えてくる。だんだん見えてくるんです。

石井：じゃあコーディネーターのポイントその1、嗅覚。

千葉：志望動機で自分のことばかり書いている人とか、すごくアピールしてくる人とかは要注意です。あと字とか電話の感じとか、声の感じとか、しゃべり方とか。

石井：乱暴かどうかとか、そういうようなものから総合して、嗅覚みたいなものですね。わかりました、一つはね。3月から5月までの間は、突然、わがまま自己中心的というのに振り回されないように、システムで解決するようにして、そのときにはこの心構えとかを配ったことも有効だったし、事前の申込用紙をいじったことも非常によかったと。来た方たちにオリエンテーションするのは誰だったんですか。

二瓶：高木さん。高木さんがいない間は、引き継ぎをして。

石井：3月から5月の間のオリエンのコツはあったんですか。

高木：やはり初めはね、コーディネーターもそうですが、結局、生活支援が、専門職といってもほとんどだったんですよ。だから専門職として介護や看護をするつもりで来たのに、どちらかといえばやることは生活支援というようなこともあって、ただその必要性をしっかりと伝えなければいけないということでは、ずいぶんいろいろ考えてやっていました。

石井：このやり方はいいというものはありますか。

高木：やっぱり、我々もそうだけれども、しょせん我々はよそ者であるので、必ず帰っていく。だからこそ、あちらで活動している地元の人たちをまず最優先してほしいということですよ。

石井：地元主体、被災者本位というやつですね。

高木：それを最優先にしてほしいというのは、ずっと伝えましたね。

石井：まあいったら、意識ですよ。ご本人たちの意識の共有化を図るようなオリエンは、やっぱり大事やったと思うということですよ。時間の適正ってありましたか。何分ぐらいにしとくのが一番いいとか、ありましたか。

高木：やっぱり人数の多いときもありましたけれども、どうしても1時間近くはかかってしまいましたね。それぞれおおまかな、いま活動している、これだけのところがあったので、大ざっぱに、このへんはこういところに行っているとか、みなさん情報を知りたいので。

申込書から読める人となり (アセスメント)

コーディネーターの素質  
→ 嗅覚

オリエンテーションのコツ → 現状の説明とその支援の必要性の説明

石井：最新の現状をしっかりと伝えることと、方向性とか意識を共有化するには、まあ1時間くらいは時間的にあったほうが、そこで、いまから行く人が全員、同じ時間と同じ言葉を聞いているということに意義があって、意識が高まってくることを思うと、1時間くらいはオリエンをかけたほうがよいのではないかと。

二瓶：途中で、田村さんとか田所さんが仙台に来ているときに、私がしゃべっている内容を聞いてもらって、田村さん、田所さんは石巻でオリエンテーションでもやってくれているので、内容がかぶっているところがあるというのがわかって、こちらが、じゃあ端折れるところは徐々に端折っていったとか、たぶん夏くらいですかね。

石井：では3月から5月くらいまでの一番全盛期というか、避難所がたいへんなときは、まずはノウハウとしては、混乱期だと思うので、混乱期のオリエンについておうかがいます。

高木：そうですね。ただ仙台でオリエンテーションして、そのあと石巻でも必ずやってました。それはよかったのではないかと思います。

田所：最初のころの石巻は後半のオリエンテーションとは全然違う。要するにタケダさんが自分の思想みたいなことを言って、全然普通のオリエンのイメージとは違うことをやっていたんですけども、途中からはむしろ仙台のほうで、一般的な、基本的な意識の共有みたいなことを行って、こっちは、現場ではこういうトラブルもあったので、こういうことは二度とするなということとか、あと後半になるときつい言い方を私はしましたが、違反したら帰ってくれと。どんな遠い人でも帰ってもらう。半分おどしじゃないですけども、要するに、それだけけっこういろいろ問題を起こす人が増えてきて、かつ事前に断りを入れてなかったから起こるトラブル等、反省が絶対に出てくるんですね。あのときに言われなかったからいいんだとか。

石井：モラルですね。

田所：そうですね。それがわかってもらえない。結局トラブルを起こす人間には、それがわかってもらえないので。なので、その段階で、ある程度言うようになりました。

石井：大変ですね。でもコーディネートの技術としたら、なんというか、低い意識であったり、モラルのなさであったり、そういうところに向けて、常にリスクマネジメントしとかなないとしょうがない。

二瓶：どういうトラブルが石巻で起きたかを聞いて、またそれを仙台のオリエンテーションでなんとなく入れて。こういうことがないようにとか。

高木：数としては1割いなかったんじゃないかな、それでも。

石井：やはり、さすが専門職ボランティアですね。だからこそ、その1割がひびくので、1割に対する対応が必要だったということですね。これは、やりやすいですよ。その人たちが集まった研修をさせていただくときに、共同支援ネットワークさんというところで話をお聞きしたら、さすがみ

オリエンテーションの標準化

モラルのなさへの対応

リスクマネジメントとしてのオリエンテーション

<p>なさん専門職なので、9割の方に関しては、基本姿勢としてすばらしかったんだけど、1割の方に関しては、とても現地を困らせたようで、その要素としたらこうですから、そういうことなく行ってくださいというのをやるとしたら、言いやすいよね。俺は違うと、全員が思う。1割と言われると。それって、ものごとを聞いてもらうためにはすごくいいと思うので、8割そうやって言ったら、聞かないでよいだろうと絶対思うから。でも、1割たいへんだったということですね。</p>	
<p>石井：あと5月半ばまでで、印象深かったことや忘れられないことはありますか。</p>	
<p>後藤：その前の話でいくとね、たぶん仕組みのなかで、1回みなさん、遊楽館に入るんですよ。</p>	
<p>高木：はい、遊楽館にも入っています。</p>	
<p>後藤：プレで、一番初めに遊楽館に全員入ってから次のところに送っていくという。1日目は絶対にみんな遊楽館で。</p>	
<p>石井：それはいつまでそうやったんですか。</p>	
<p>田所：4月の半ばか、それくらいですね。</p>	
<p>石井：途中までがそうだった。だから初期の混乱期は、予備練習を入れた。</p>	
<p>田所：そうですね。人数が多くなってくると、それはちょっとできなくなった。</p>	
<p>石井：そのシステムはどうでしたか？遊楽館でまずお試し期間を1日おくというのは？</p>	
<p>田所：けっこう最初は、それが機能してよかったと思っていますが、それがよかった理由の一つは、判断するリーダーがいたからだと思います。</p>	
<p>石井：現場リーダーですか、今度は。コーディネートがうまくいくには、それを見抜く。</p>	
<p>田所：結局、最初に入って行って、1日の動きを見ていたうえで、じゃあ彼はこういうのがあれだから、こっちがいいとか言えるリーダーじゃないといけなかったんですが、ちょっと2番目の人のときに、それをやる役割のリーダーの人が、ちょっとその力が足りなかったのではないか。</p>	<p><input type="checkbox"/> 予行演習（プレ実習）の実施</p>
<p>石井：現場リーダーが持つべき力って何。</p>	
<p>田所：現場リーダーが持つべき力というのは、一番トップにくるのは、やっぱりみんなをまとめられる、ある程度のカリスマ。どういう言い方をするかにもよりますけれども、彼が言うことだったら大丈夫だとか、彼が言うことは、今回ちゃんと話を聞いておこうって言える。2番目の人のときには、言っても聞いてもらえない。ふうんという感じになってしまってます。</p>	<p><input type="checkbox"/> 現場リーダーの素質 →みんなをまとめられる、カリスマ性 →まとめる力</p>
<p>石井：一つは、まとめる力があるんですね。</p>	
<p>田所：あとは、やはり人を見る力。</p>	
<p>石井：見る力。嗅覚か。</p>	<p><input type="checkbox"/> 現場リーダーの素質 →人を見る力</p>
<p>田所：まあ嗅覚といってもいいんだけど、現場は視覚でしょうね。</p>	
<p>田所：臭いは臭いで、もう来てしまったから追い返すわけにいかない。来た人</p>	<p><input type="checkbox"/> 事務所→嗅覚</p>

<p>間をどう判断するかということでしょうね。一番最初は国松さんという人でまわっていたのですが、国松さんのあとがうまくまわらなかった。</p> <p>石井：おもしろいですね。まず事務所に嗅覚のある人間を入れよう。現場リーダーを視覚に優れた人を手配するとうまくいくという感じでしょうか。</p> <p>田所：あとは、結局現場でも、実際には外部の団体との交渉力が必要ですね。折衝する力。常に自分のところでは行けないので、ある程度のところはその場でやってもらうしかない。それだけの、こっちから行かなくても、ある程度臨機応変に処理してもらえる力。ある程度まとめておいて、ただしこれから詰めなくてはいけないというのは、こちらの事務局から行っても時間的に間に合うし、現場ではほどほどのことは対応ができる。</p> <p>石井：すばらしい。じゃあ現場リーダーに求められる三つの力としては、まとめる力、見る力、交渉調整力ということで、そうした能力をもった現場リーダーがいれば、お試しプロジェクトというのは非常に有効になると。でもそれは、ある程度の人数だからこそできることで、人数が増え過ぎたら、現場でOJTのほうがいだろうということですね。</p> <p>後藤：3か月間でいうとね、4月の初めくらいにローテーションを変えました。毎日派遣型から火曜日・土曜日型に変わって、何か変わったかというのがありますか。</p> <p>高木：4月の初めに変わったのですが、実際に毎日行かなくなったのは、4月の終わりくらいのころでしょうか。結果的には、なんとなく毎日行っていたなあという感じがあるんですよね。</p> <p>後藤：毎日、朝出て行くんですね。</p> <p>高木：そうですね。</p> <p>石井：私は逆に、そのメリットはあったのではないのでしょうか。現地を見られるチャンスがあるっていう。現場の人と顔を見合わせたり、声を聞いたっていうことっていうと、最初の1か月くらいにしっかりとコーディネートスタッフが現地へ行けたことはよかったし、逆に4月の終わりですから1.5か月ですよね。ですから水害だったら終わるところなんですよ。そのぐらいの時期から、少し離していったというのは、なんかフェーズの考え方をいままで体験してきた者からしたら、すごく理にかなっている気がする。だから、最初からローテーションがしっかりしていて現地に行くのが週2回というよりは、私は1.5か月は現場と密なほうが、コーディネーションとしてよかったんじゃないかと思います。</p> <p>高木：結果的にはそう言えるかもしれないですね。大変ですが。</p> <p>後藤：火曜日・土曜日方式にしたのは、もう高木さんとかみんなが倒れそうだからというのがありましたよね。</p> <p>二瓶：しかし結局、人数がいたから、火曜・土曜になっても、うちの職員総出で送迎に行かなければならない。</p> <p>高木：そう、車10台くらい連ねて行きました。</p>	<p>現場リーダー→視覚</p> <p>□現場リーダーの素質</p> <p>→交渉力（折衝する力）</p> <p>→臨機応変に対応できる力</p> <p>□派遣ローテーション</p> <p>→1.5ヶ月は現場と密な関わり方が必要</p>
--	---

千葉：あと、ドライバーさんに関しては、必ずドライバーとして、いつも絶え間なく派遣してくれていたのが、ドライバーさんの見通しが、まず一つ立っていたことがあります。

石井：運転手はどんな人だったんですか。

高木：我々とボランティアです。

高木：初めのときは、ひなたぼっこに来てもらって、帰るときもひなたぼっこだったんです。だから、そういう意味では、帰ってきた人たちに必ず話を聞いたのね。で、そこからだんだん交通網ができてきたので、今度は仙台駅だとか、そういうところに直接送ってくようになった。そのころは、今度はボランティアたちに、車の中でああだった、こうだったって、やっぱり話すんですよ。それを全部、情報を聞いてきてもらって、気になっていることだとか、そういうものを全部フィードバックしていただいて、それも大きかったですね。

石井：車両送迎をやっていた団体さんのコーディネート能力もよかったし、初期はできるだけ職員も送迎に関わっていたということもよかっただろうと。

やっぱり今回一つの特徴は、沿岸は遠いというのがあったと思うんですね。これはもう岩手は私も痛感しているの。そうすると、あの移動時間をいかに有効に使うのかというのがすごく大事で、そういう意味では車中というコーディネートの場があったということですね。現場はまた別の、脅したりすかしたりというコーディネートのノウハウが築かれていて、というような感じですかね。5月までの間で、印象的なことといたら、だいたい4月、5月、その時期が分かれているという印象はありますか。

高木：たぶん震災当初は、ボランティアを派遣するときに、直接赴く予定の避難所に連れていきました。それから少しずつまた変えていって、とりあえずやっぱり被災したところもボランティアたちに一番初めには見てもらうようにしようということになりました。

二瓶：3月の終わりから4月初めぐらいですね。

石井：やっぱり3週間目ぐらいから、転換期が来ているんですね。

高木：そうですね。

石井：もうだいたいね、ほんとうにこれは法則なんですよ。水害は3週間が一つの大きな区切りになってきて、遅くとも1か月半で終わるんですね。今回全般的に役所の情報も、だいたいそれぐらいでかなり整ったなという印象があります。ちょうど2週間ぐらいで大きくシステムがしっかり確立されてきて、3週間目ぐらいから、少し情報を持ったかたちで現地に入ってもらうというコーディネーションができるようになったというんですね。

田所：ボランティアセンターも、その辺から立ち上がったんじゃないでしょうか。

専属のドライバー  
(ボランティア)  
の存在

ドライバーからの  
状況のフィード  
バック

ボランティアへの  
被災状況見学

3週間という区切  
り

(中略)

田所：ゴールデンウィークの受付に関しては、受け入れを断っていました。

石井：なるほど。やっぱり休みの時期とかは、ボランティアは来やすいわけだから、そこは少し頭に入れておく必要があるということですね。

千葉：自分たちの関係者の方も、ゴールデンウィークにボランティアに来たいと言って、関係者だから断れないので、どこに入れましょうかみたいな。

途切れさせない工夫

高木：あともう一つは、一番私たちが、いまでも実際のボランティアをコーディネートしてやっていたのは、絶対に途切れさせない。一度入ったところは、何が何でもつなごうということはありませんでした。それはけっこう気にしながらやっていたね。だから、そういう意味では、それぞれボランティアに行ったところにはすごく信用されたのではないかと思います。

二瓶：山元町あたりに関しては、途切れたら在介ナースをお願いしたんですよ。仙台にいられる人に日帰りで行ってもらおうとか、1泊2日とか、送迎はこちらでするから、とにかく途切れさせない。

石井：がんばって途絶えさせないことに、必死で人脈を使いまくって努力をしたことは大事でしたね。

高木：どこもそうなんですけれども、一度もこちらから先に手を引いたところはないんですよ。みんな向こうが大丈夫と言われたところで手を引いてきたというのは、じゃあもう大丈夫だねということで、それはやっぱり私たちのなかでも大きいかな。

二瓶：一応、またなにかあったら言ってくださいねって言っていたら、女川は復活したんですよ。

高木：そう。何度か終わって、何度かまた来てってというのは女川ですね。

(中略)

二瓶：介護と看護を分けてコーディネートしたのはいつからですか。最初は全部、仙台でコーディネートしていたのを、途中から介護は石巻、看護は仙台になって、私が引き継いだときは、もう看護は仙台の状況だったので。

石井：それはいつですか？

二瓶：5月のゴールデンウィーク明けぐらいのときには、そうなっていました。

田所：4月のたぶん半ばくらいではないでしょうか。

石井：じゃあその体制を変えたのは4月半ばだったのでしょうか？一番の理由は何ですか？

千葉：山元町や亘理町のほうは看護師さんがメインだったので。

石井：ああ、なるほど。

高木：だから仙台でやっていたのは県南の調整で看護師の派遣、あと女川が看護師さんの要望が多かったんで、南と女川は仙台のほうでやっていました。

千葉：私も正直、医療関係の人間なので、介護のことはほとんどよくわからな

医療、介護の専門性

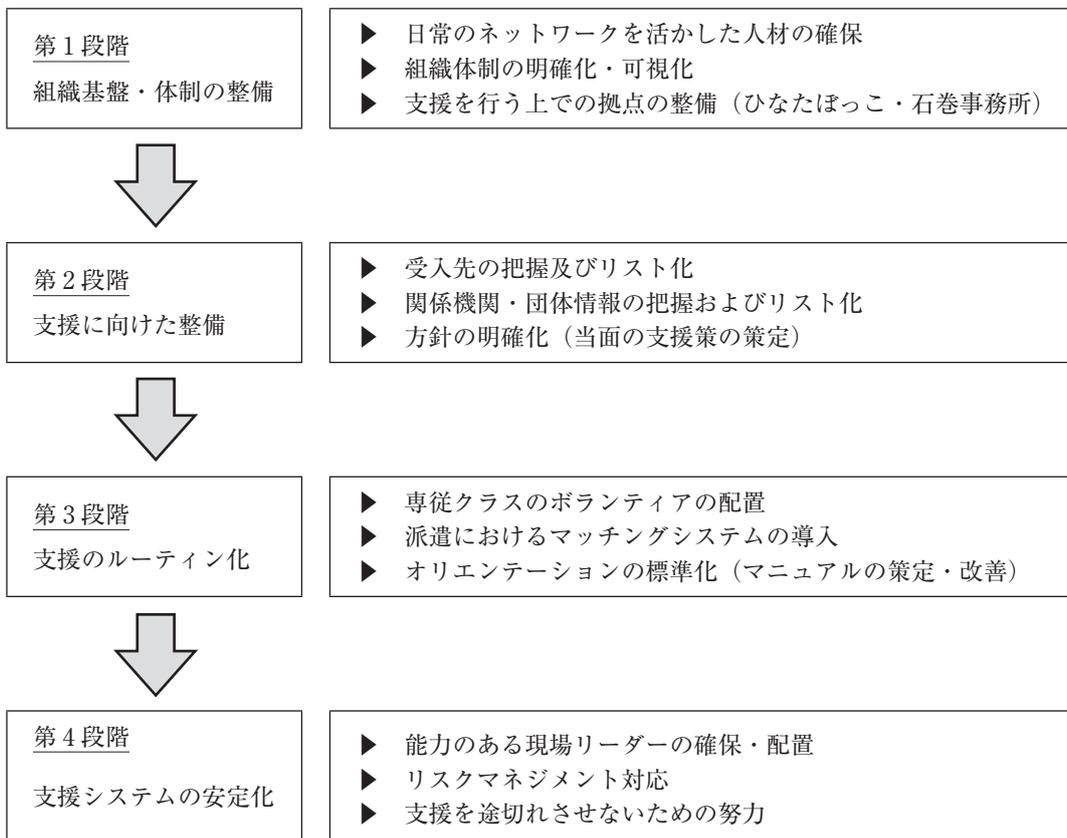
<p>いんですよ。だから介護士さんをコーディネートするのはすごく難しく、看護師さんだと、ある程度経歴とかを見るとなんとなくわかるんですけど。二瓶さんも看護だし。</p>	<p>→その分野の専門性に長けた人でないとコーディネートすることが難しい</p>
<p>田所：看護師を派遣しているところが、仙台の直轄が多かったんですね。石巻事務局で看護師が必要な人数は、相対的に少なかったのです。</p>	
<p>後藤：たとえばね、システムの話でいくと、変わっていていますよね。あれはどんなふうに変わっていったんですか。パソコンのコーディネートシステムが変わっていていると思うんですけど。</p>	<p>□フォーマットの共通化</p>
<p>二瓶：石巻は、介護職用のマッチング表は石巻独特のものがあって、仙台は仙台で独自のものがありました。</p>	
<p>石井：そのことが起きた。システムが変わっていく一つは、フォーマットが共通でなくなったことがある。</p>	
<p>二瓶：そうですね。仙台は仙台で、看護のマッチング表はまったくフォーマットが違っていたので、そのやり取りをしなきゃいけない課題が出てきました。</p>	
<p>二瓶：7月に、介護が仙台に一回戻ってきたんですよ。私のときなんですけど。戻ってきて、看護のマッチング表に介護を入れ込んで、いまはそのままです。</p>	
<p>石井：7月にシステムが、まあ統合化されたわけですね。</p>	
<p>千葉：そうですね。そのときはまた、人数もだんだん減ってきたので、やりやすくなったということもありました。</p>	
<p>二瓶：避難所もずいぶん閉まりましたね。</p>	
<p>田所：一番の理由は、石巻事務局の事務局スタッフの数が足りなくなったこと。</p>	
<p>千葉：そうそう、足りなくて大変だった。</p>	
<p>田所：私がもう一回仙台に返すからねということで、返しました。</p>	<p>→募集をかける必要が出てきた</p>
<p>石井：でも結果的には、ほんとうはなんとか現場も耐えてくれるんだったら、やっぱり統合化されているほうがいいのではないですか？</p>	<p>□3ヶ月でボランティアが途絶える</p>
<p>千葉：やりやすいんじゃないでしょうか。</p>	<p>□コーディネート業務</p>
<p>高木：あと5月の後半くらいから6月とかのボランティアを募集しなければならないのですが、6月からはぱたっと来なくなってしまいました。</p>	<p>→募集をかける</p>
<p>石井：初めて来た「足りない」時期ですね。3か月ですね、その現象。</p>	
<p>高木：募集をかけるなり、あとは本当に前に来てくれた人に声をかけたり、あともう一回、J O C Aさんに申込書を片っ端から洗ってもらって、休職中の人とかを探して、こっちからオファーしていくこともやりました。</p>	
<p>石井：なんとか確保したということですね。だから募集をしなればいけない時期が来たということですね。それまでは発信さえしておけば、適当に来てくれていた時期から、募集をしてかき集めないといけない時期が来た。そのかわりわかっている人が増えるから、そういう意味ではコーディネーションは楽になったけれども、募集というコーディネート業務が、思いをもっともう一度来てくださいますということが発生したと。その結果、</p>	

<p>適度に来てくれたというわけですね。</p> <p>高木：どうにかつながっていたという状況でした。</p> <p>二瓶：ブログにもスポットで、何月何日から何日までの何日間に何人欲しいですというふうに、広報担当に言って、ブログでアップしてもらいました。</p> <p>石井：いろいろやって、全国のネットワークを駆使して。でも、その広報媒体があったというのは、よかったですよね。</p> <p>田所：法人からの派遣もあるんだというふうに変わってきたのではないか。</p> <p>石井：それはいつですか。</p> <p>高木：法人派遣は、けっこうずいぶん前からはありました。</p> <p>石井：いつごろですか。</p> <p>二瓶：5月とか、それぐらいには入っていたんじゃないですか。</p> <p>千葉：4月の終わりから、そろそろその話が出てきました。プレマ会だとか。</p> <p>石井：6月から8月の間の何か特徴的な出来事があれば教えてください。</p> <p>二瓶：8月のお盆は、リピーター祭りみたいな感じで人が来ました。</p> <p>石井：やっぱり休みに来るんですね、みんな。</p> <p>二瓶：もうそのころには、どの人が二度とマッチングしてはいけない人かどうかは情報をいただいていたので、二度とマッチングしてはいけない人からまた申し込みが来たときに、千葉さんがさっくり断ってくれました。</p> <p>石井：断るコツってあるんですか、コーディネーションの技術として。</p> <p>千葉：申し訳ないんですけどみたいな感じですね、やっぱりね。</p> <p>石井：そうなんですけど、その申し訳ないっていうのはもう少し詳しく言うと？</p> <p>千葉：申し訳ないけれども、この何々さんが活動できる場所がもうなくて、みたいな感じでしょうか。また何かありましたらお願いしますというか。</p> <p>石井：さばっとやるのがいいんだよね、たぶんね。淡々とね。</p> <p>千葉：そうです。あんまり感情を入れないほうがいいんですね。</p> <p>石井：はい、了解です。あと何かありましたか？</p> <p>二瓶：あと、セクハラですかね。セクハラの人とかが、石巻から戻ってくるとその人はもう仙台に泊めるなという指令が来て、ばばばっと手配をしてくれた。</p> <p>千葉：男の人などが避難所の女の子をナンパするとか、あと同じボランティアでとか、けっこう多いですね。</p> <p>石井：まあ看護職は女性がやっぱり多いというのもあるでしょうけどね。じゃあ逆に、高木さん、ここはというのは何かある。</p> <p>高木：そうですね、一つ言えるのは、みんなもそうだったんだけど、ほんとうに臨機応変に、とってその場その場で動いてくれた。</p> <p>石井：柔軟な対応というか。</p> <p>高木：本当にそれは、ある意味、私も一番ありがたかったけれど、やっぱりそういうものがないと、なかなかうまくいかなかったと思いますね。</p> <p>石井：だから生活の流れであるとか、火曜日・土曜日とか、そういうことはシステム化していくのはいいんだけど、マニュアルで縛るよりは、臨</p>	<p><input type="checkbox"/> 広報媒体の必要性</p> <p><input type="checkbox"/> 法人単位での派遣</p> <p><input type="checkbox"/> 課題のあるボランティアに対しての断り方 →感情を入れずに淡々と断る</p> <p><input type="checkbox"/> 柔軟な対応、臨機応変 →マニュアル&lt;柔軟性</p>
---	--

<p>機応変を徹底させたほうが、コーディネートとしてはよかったかもしれないという感じでしょうか。</p> <p>高木：それもありますね。なんでも結果的にはそうだけど、マニュアルにないところが問題なところが出てくるので、そういうところを結局、千葉さんはじめ、みんなそれなりに対応してくれる。</p> <p>石井：組織とか役割分担とかルーティンとか、そういう意味でのシステムは一定化させていくほうがコーディネートはやりやすいんだけど、むしろ関係性の部分であるとか、いろんなもろもろの事項は臨機応変のほうがやりやすいということでしょうか。</p> <p>高木：そうですね。</p> <p>石井：ただ現場決裁していい部分が、そういう意味で多かったこともよかっただろうと思います。臨機応変、現場決裁の仕組みだけど、何らかの形で情報が共有化されたり、組織のなかでのルールはある程度一定化されていたということがよかったのではないのでしょうか。今日はいろいろとおうかがいできてありがたかったです。どうもありがとうございました。</p> <p>(以上)</p>	<p><input type="checkbox"/>関係性の調整については柔軟に対応</p> <p><input type="checkbox"/>現場決裁の良さ</p>
---	--

## 2) まとめ

### ボランティアコーディネート業務を支えるためのステップ（イメージ）



今回のヒアリングでは、災害時においてボランティアコーディネートを円滑に進めていくための要素を明らかにすることを目的として、発災当時から、ボランティアコーディネートの役割を担った方々にヒアリングをさせていただいた。

その結果として、明らかとなってきた要素を段階別にまとめ、イメージとして整理した。なお、段階の時期を明らかにしていないのは、このイメージをの汎用性を考え、各々の災害規模、環境条件によって差異が生じることが明らかであるため、あえて記述していない。今回の震災における時期については、上記ヒアリングの詳細内容を参照されたい。

まず、第1段階として、「組織基盤・体制の整備」時期を挙げた。この時期は、まだまだ発災時の混乱の中で、状況把握や機能停止した状況を少しでも起動させていく段階であると言える。この段階では、まず、ボランティアコーディネートを始動させるためのスタッフの確保が重要であり、今回の共同支援ネットワークの取り組みから言えることは、日常のネットワークを駆使し、早急に優秀な人材を確保した点である。このことにより、なんとかボランティアコーディネートをを行う作業に取り掛かることができた。

そして次に抽出できる点は、組織体制の明確化、可視化を試みた点である。事実、筆者はこの時期にちょうど、ひなたぼっこ事務所にて支援体制の基盤整備を図っていたが、各業務における命令指揮系統が明確になっておらず、逐一、現地スタッフに確認を取りながら作業を進めるといった状況であった。今後、外部支援者が次々と駆け付けるであろうことを想定した際に、組織体制の明確化・可視化を早急に進めることが喫緊の課題であると感じたことを覚えている。また、今回、スムーズにボランティアコーディネート業務を進めることができたのに、ひなたぼっこ事務所と石巻事務所（桃生にあった特別養護老人ホームをベースキャンプとした）のライフラインが比較的早く復旧し、活動拠点としての役割を担うことができた点も大きいだろう。このことにより、仙台市内のみならず、発災当初から、広く石巻圏域を包含した支援体制を組むことができた。

体制整備が整いつつあった時期と少し重なるようにして、次の段階である「支援に向けた整備」が始まる。この時期は、まずボランティアを送り出す先の把握を行い、リスト化することが重要であった。そして、併せて共同支援ネットワークとともに支援を行う関係機関・団体を把握、募集しリスト化している。震災後、半年後の状況によると、宮城県内はもちろん、全国各地から支援の手があがり、36団体を数えるに至っている。今後長期化する支援の中で、関係機関・団体の一覧は情報の共有化を担保することと具体的支援を行う調整段階において役だっている。

また、この時期に特出できる点として、「当面の支援方策」を策定したことが挙げられる。この支援方策は各関係機関・団体との調整を行う際に、共同支援ネットワークのスタンスを説明する資料として、大いに活用され、現在に至るまで、書き換えが行われている。まだまだ混乱した時期である3月末にこの方針を打ち出した意義は大きい。

4月に入り、ある程度の基盤整備が整うと、次の段階である「支援のルーティン化」に進む。この段階では、これまでの混沌とした業務スタイルをできる限り標準化していくための工夫がなされている。この作業を進めるためには、専従スタッフが長期的に関わり、仕組みを構築していくことが重要である。そして、円滑な業務遂行を目指して、マッチングシステムの導入やオリエンテーションの標準化が図られている。マッチングシステムについては、事務局のスタッフが常時、派遣ボランティアの出入りが管理できる仕組みであり、その日の派遣されているボランティアの詳細データを表示できるように設定さ

れている。これまで手作業で行う（神がかり的な職人技であった）スタイルから、誰もがマニュアルに沿って作業すれば、一定の業務をこなすことができるように改善された。また、オリエンテーションの標準化については、ボランティア及びスタッフ間の意識の共有化を進めることにつながり、現場でのルールの徹底化にもつながった。なお、オリエンテーションを標準化することにより、現場でのモラルの維持やトラブル回避に効果を発揮した観点から考えると、一定のリスクマネジメントの役割を果たす結果となっている。

最後の段階は、「支援システムの安定化」である。安定化を図る一つの要素は能力のある現場リーダーの存在が明らかとなった。ここでいう「能力」とはヒアリングの結果、「まとめる力」「見る力」「交渉能力」を指している。こうした能力を兼ね備え、かつ臨機応変に対応のできるリーダーを現場におくことで円滑な運営を行うことができると考えられる。また、こうした能力のもとで実施された「お試しプロジェクト」（皆が一旦、同じ受入先を訪れ、能力を見極められる場が設けられていた）が非常に有効となる。また、活動上のリスクに対しての配慮・対策を一定の混乱期を乗り越えた時点で検討していくことがじゅうようであることがわかった。そして、最後に安定化を図る上で重要なのは、現場との信頼関係を常に保つための努力であると言える。今回のヒアリングにおいては、とにかく求められているボランティアを絶やさない、ニーズがある限り継続的に送り続ける努力を行うことが重要であるということが理解できた。こうした信頼関係を構築する工夫をコーディネートを行う者は十分に考慮しておくことが重要である。

なお、今回、ヒアリングを通じて、重要であると理解ができた様々な成果をマニュアル案として、提示することを試みた。今後、起こりうる災害を想定し、別紙資料を参考の一助にいただけると幸いである。

**3** 専門職ボランティアのコーディネート・マニュアルの提案

## ボランティア・スタッフ用マニュアル(案)

### 目次

▶ 看護職・介護職ボランティアの皆様へ 7つのお願い .....	88
▶ 避難所・受入施設一覧 .....	89
▶ 支援場所マップ .....	90
▶ 組織図 .....	91
▶ 関係機関・団体連絡先一覧・構成団体一覧（取扱注意） .....	92
▶ 当面の支援方策案について .....	93
▶ ローテーションのイメージ・宿泊先一覧 .....	94
▶ <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">第1シート</span> 災害時における避難生活期に向けてのスクリーニングシート（例） .....	95
▶ <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">第2シート</span> .....	96
▶ <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">個別カルテ</span> .....	97
▶ 避難所・施設のスクリーニングシート .....	98
▶ JOCA スタッフ用マニュアル <span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">参考資料</span> .....	99
▶ 看護介護専門職ボランティアシステム仕様書 .....	113

### 看護職・介護職ボランティアの皆様へ

<団体名>の活動にご協力いただき、誠にありがとうございます。

ご活動に際し、下記の留意事項をお読みいただきたくお願い申し上げます。

#### <団体名>より 7つのお願い

##### 1. 守秘義務を守る

避難所・施設は多くの方々の生活の場です。活動中に知り得た個人情報、故意の有無に関わらず、一切口外しないようお願いいたします。

##### 2. 責任を持つ

ボランティア活動は、無償であっても責任が伴います。約束事や団体内での取り決めの遵守をお願いいたします。

##### 3. 誠心誠意行動する

活動先の避難所・施設や団体の目的や機能を理解し、ボランティアとしての自分の役割や仕事を見つけて誠心誠意行動することは何よりも大切な姿勢です。

##### 4. 相手を尊重する

活動先には避難されている方々に加え、様々な専門職、行政機関、ボランティア等が入り出しています。多様な立場や考えを尊重し、節度ある行動を心がけてください。また、チームでの活動であることを意識し、既に活動を行ってきたリーダーの指示に従っていただきたくお願いいたします。

##### 5. 無理をしない

疲労や緊張感等から、活動中に体調を崩される方がいらっしゃいます。水分や食事、休息をしっかり取り、ご自身及びボランティア同士の体調管理にも十分に留意してください。

##### 6. ニーズを知る

避難されている方々のニーズは、活動先によって大きく異なり、また日々変化していくものです。ご自身の専門領域で活動するのではなく、その時々々のニーズに応える支援活動が必要です。雑務とされるようなことも、現場では大きな支援になるということをご理解くださいますようお願いいたします。

##### 7. 共感する

活動先にはご家族や住居、財産等を一時になくされるという体験をされた方がいらっしゃいます。感性を研ぎ澄ませ、相手の感情や状況の理解に努めることが求められています。

・初日は〇:〇〇頃に〇〇事務所を出発する車にご乗車いただきます。出発前に活動先のご案内や事前オリエンテーションを行いますので、〇:〇〇頃までにお荷物を持って〇〇にお集まりください。

・最終日は〇:〇〇頃までに各地域を出発し、〇:〇〇頃までに〇〇駅到着の予定です。

・共同支援ネットボランティアのメーリングリストを作りました。メーリングリスト登録に関しては、名前と住所、連絡先（携帯でもOKです）、メールアドレス、どこの避難所にいつからいつまでいらしたのかを下記アドレスにお送りください。

[ 〇〇△@〇〇.ne.jp 件名：メーリングリスト登録希望 ]

## 活動避難所・受入施設一覧

( ) は担当者

1 (〇〇市) □□ホール ( )	種別／避難者	避難所／約〇〇〇名
	住所	〇〇市△△1番地1
	TEL／FAX	(〇〇) △△-□□□□ / (〇〇) △△-□□□〇
	概要	
	主な専門職V	介護職、PT、OT、生活支援コーディネーター
2 (〇〇市) △△小学校 ( )	種別／避難者	避難所／
	住所	〇〇市〇〇町10-1
	TEL／FAX	/
	概要	
	主な専門職V	看護師、介護職
3 (〇〇市) △△荘 ( )	種別／避難者	福祉施設(高齢)／
	住所	〇〇市〇〇町2-3
	TEL／FAX	/
	概要	
	主な専門職V	看護師、介護職
4 (〇〇市) 〇〇総合センター ( )	種別／避難者	避難所／約△△名
	住所	〇〇市△△字〇〇22
	概要	
	主な専門職V	介護職、生活支援コーディネーター
	5 (〇〇市) △△園 ( )	種別／避難者
住所		〇〇市〇〇3-1
概要		
主な専門職V		精神専門職
6 (〇〇市) □□病院 ( )		種別／避難者
	住所	〇〇市〇〇
	概要	
	主な専門職V	看護師
	7 (△△市) □□の里 ( )	種別／避難者
住所		△△市△△1-2
概要		
主な専門職V		介護職
8 (△△市) △△市社協 福祉避難所 ( )		種別／避難者
	住所	△△市△△字□□2-3 老人福祉センター内
	概要	
	主な専門職V	看護師、介護職

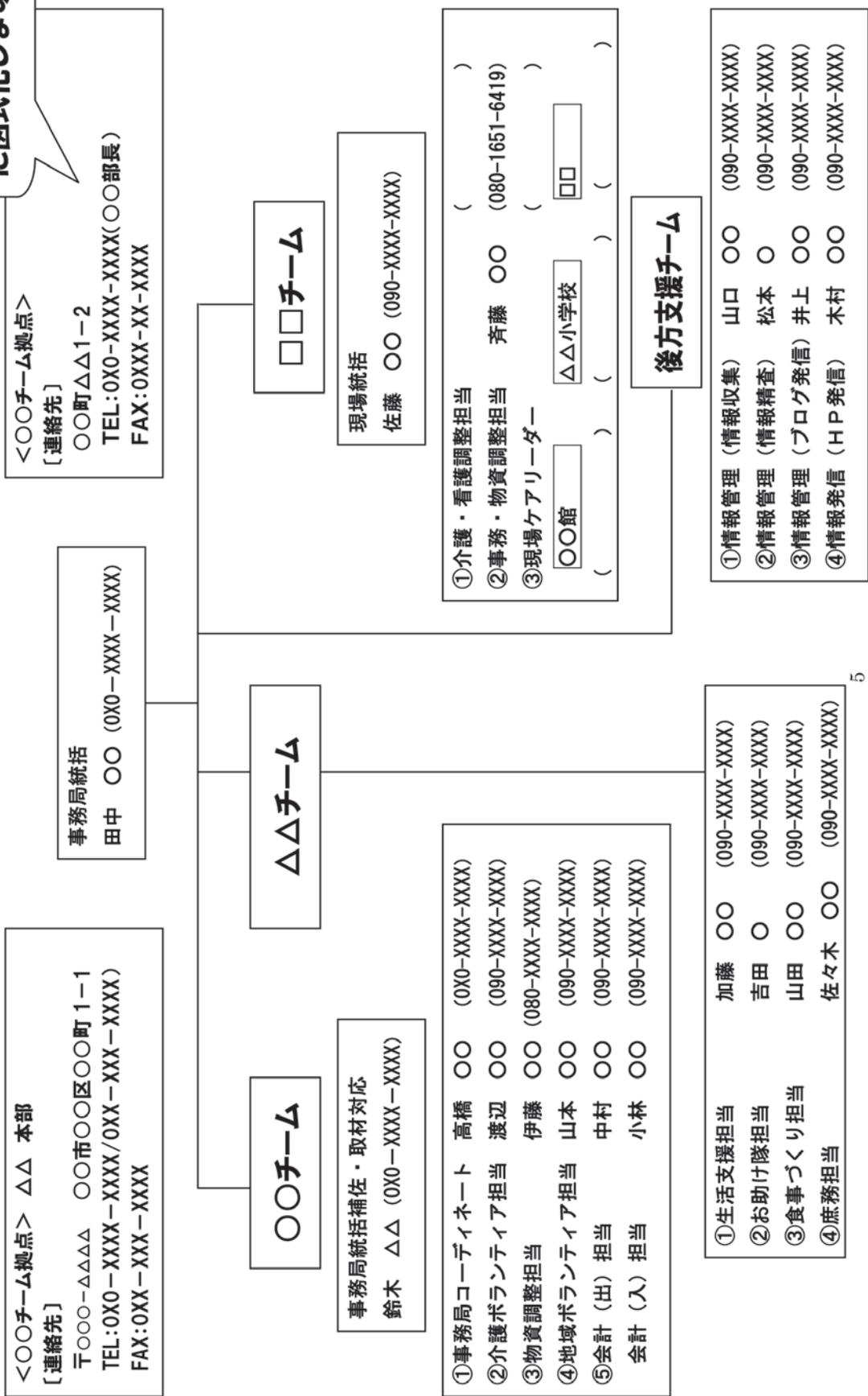
### 支援場所マップ

(参考：東日本大震災の例です。このようにマップを作成し、点在状況や位置関係を明らかにします)



# 〇〇大震災 事務局 組織図(イメージ)

命令系統を明確に図式化します



関係機関・団体連絡先一覧（取扱注意）

関係する機関・団体を明記します

	関係機関・団体名	担 当	連 絡 先
医療・物資	〇〇		090 - XXXX - XXXX
福祉	〇〇ボランティア協会		080 - XXXX - XXXX
福祉	〇〇市社会福祉協議会		0XXX - XX - XXXX
福祉	NPO 法人 〇〇		080 - XXXX - XXXX
福祉・V	〇〇県社会福祉協議会		090 - XXXX - XXXX
VC	災害ボランティアセンター（〇〇市）		0XX - XXX - XXXX
物資	〇〇△		070 - XXXX - XXXX
施設	〇〇部		090 - XXXX - XXXX
その他	△△ボランティアネットワーク		0XX - XXX - XXXX
〇〇県	保健福祉部〇〇課		0XX - XXX - XXXX
〇〇県	保健福祉部△△課		0XX - XXX - XXXX
△△	被災地域調査隊		090 - XXXX - XXXX
△△	被災地支援NGO（災害VC）		090 - XXXX - XXXX

構成団体一覧（取扱注意）

構 成 団 体 名	担 当	連 絡 先
宅老所・グループホーム全国ネットワーク		0XX -
特養・老健・医療施設ユニットケア研究会		
〇〇〇△		
NPO 法人 全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）		090 - XXXX-XXXX
財団法人 〇〇会		
NPO 法人 △△		

当面の支援方策案について（平成23年3月27日作成）

実際に東北関東大震災の時に作ったものです。参考に作成してください。

〔全体の支援方針〕

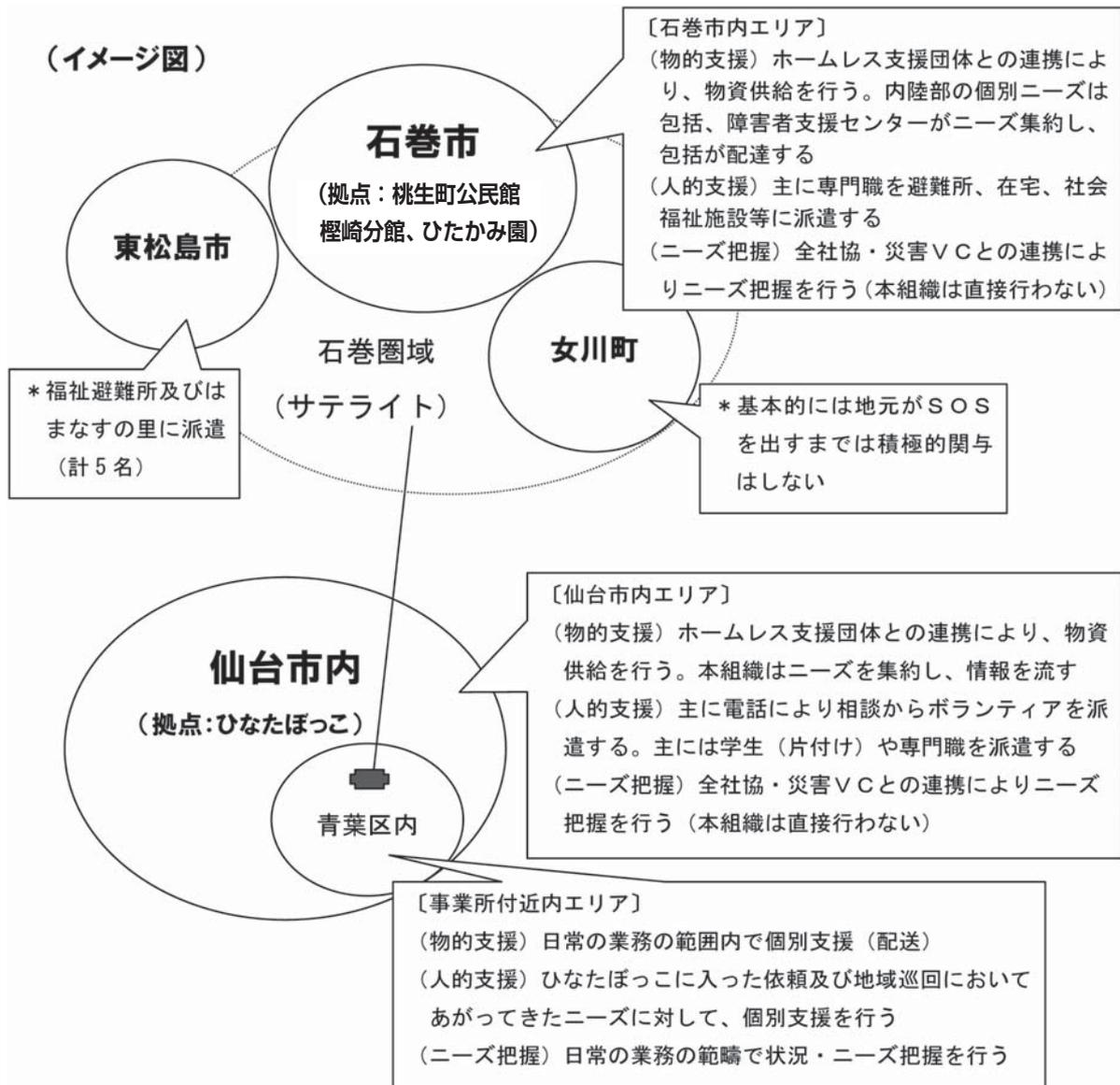
（人的支援）原則として、福祉・看護の専門職派遣（ボランティア派遣）を行う。

一般被災の方々のニーズ（瓦礫撤去、泥かき、家屋清掃等）は原則、災害ボランティアセンターへつなぐ。

（物的支援）現在、仙台市内を拠点としているホームレス支援団体と連携しながら、組織はニーズ把握のみを行い、具体的物資輸送や物資調達については、ホームレス支援団体に依頼を行う。

（ニーズ把握）青葉区内・事業所近辺のニーズ把握については、通常業務の範疇で行う。その他、福祉施設等の状況・ニーズ把握については、全社協・経営協が行うニーズ把握調査等を参考に行う。

（イメージ図）



ローテーションのイメージ

実際に東北関東大震災の時につくった  
ものです。参考に作成してください。

○基本は、

- ①土曜日開始→火曜日終了・帰省（4日間）コース
- ②火曜日開始→土曜日終了・帰省（5日間）コース
- ③土曜日開始→土曜日終了・帰省（8日間）コース もしくは
- ④火曜日開始→火曜日終了・帰省（8日間）コース

上記のローテーション以外の調整はいたしかねますのでご了承ください。

○1日目はAM7:00にひなたぼっこ（仙台事務所）出発

最終日はPM5:00に桃生町公民館 檜崎分館（石巻事務所）を出発し、各避難所・施設等を巡回し、仙台駅（もしくは仙台事務所）へ向かいます。

○1日目は現状を把握していただくために、原則、全員が遊楽館（かなんホール）にお入りいただきます。2日目より、各避難所・福祉施設等への派遣となります。

（ローテーションのイメージ例）

	4/2 (土)	4/3 (日)	4/4 (月)	4/5 (火)	4/6 (水)	4/7 (木)	4/8 (金)	4/9 (土)	4/10 (日)	4/11 (月)	4/12 (火)	…
遊楽館	①田中 ③鈴木			②吉田 ④佐藤								
桃生小学校					吉田							
日赤病院		鈴木										
…												

宿泊先一覧

派遣先	宿泊先
遊楽館（かなんホール）	桃生町公民館 檜崎分館
桃生小学校	桃生町公民館 檜崎分館
せんだんの杜ものう	桃生町公民館 檜崎分館
河北総合センター（ビックバン）	河北総合センター（ビックバン）
祥心会 ひたかみ園	祥心会 ひたかみ園
石巻赤十字病院	桃生町公民館 檜崎分館
ケアハウス はまなすの里	ケアハウス はまなすの里
東松島市 福祉避難所	東松島市老人福祉センター内（福祉避難所内）

※ご家族等へ緊急連絡先をお伝えされる場合は、せんだんの杜ものう（02XX-XX-XXXX）でお願いします

記録用シート(例)

第1シート 初回面接用(発災～)

災害時における避難生活期に向けてのスクリーニングシート ※記入日( )

フリガナ 氏名	林 花子 ( 才)			男	女	所在地	自宅( )	避難所( )	その他
住所								電話番号	
同居・家族構成	<input type="checkbox"/> 同居家族あり ⇒ <input type="checkbox"/> 同居家族なし								
家屋状況・家族状況									
簡易所見	<input type="checkbox"/> 身体をおこすことができない状況などから、体調不良や支援の必要性が見受けられる <input type="checkbox"/> 顔色や表情、話す様子、生活態度などから、体調不良や支援の必要性が見受けられる <input type="checkbox"/> 脈や発汗の異常性などから、体調不良や支援の必要性が見受けられる								
ADL情報(支援の必要性を確認するための検討項目)	<b>移動・移乗</b>	<b>食事</b>	<b>排せつ</b>	<b>入浴</b>	<b>コミュニケーション</b>	<b>行動(障害)</b>			
	<input type="checkbox"/> 自力歩行(安定)	<input type="checkbox"/> 自立	<input type="checkbox"/> 自立(トイレ)	<input type="checkbox"/> 自立(福祉用具なし)	<input type="checkbox"/> 問題なし	<input type="checkbox"/> 特になし			
	<input type="checkbox"/> 自力歩行(不安定)	<input type="checkbox"/> 自立(食事制限)	<input type="checkbox"/> 自立(PTイレ)	<input type="checkbox"/> 自立(福祉用具使用)	<input type="checkbox"/> やや難聴	<input type="checkbox"/> 被害的			
	<input type="checkbox"/> 自力歩行(杖・安定)	<input type="checkbox"/> 要介助(配膳・下膳)	<input type="checkbox"/> 自立(オムツ・パット・リハビリパンツ使用)	<input type="checkbox"/> 要介助(浴室まで誘導)	<input type="checkbox"/> 難聴	<input type="checkbox"/> 幻視幻聴			
	<input type="checkbox"/> 自力歩行(杖・不安定)	<input type="checkbox"/> 要介助(食前の準備)	<input type="checkbox"/> 要介助(トイレまで誘導)	<input type="checkbox"/> 要介助(浴室室内手引き)	<input type="checkbox"/> ほとんど見えない	<input type="checkbox"/> 感情が不安定			
	<input type="checkbox"/> 自力移動(車いす)	<input type="checkbox"/> 要介助(摂食動作)	<input type="checkbox"/> 要介助(トイレでの排せつ介助)	<input type="checkbox"/> 要介助(浴槽出入)	<input type="checkbox"/> 意思表示が困難	<input type="checkbox"/> 暴言暴行			
	<input type="checkbox"/> 要介助(手引歩行)	<input type="checkbox"/> 要介助(嚔下見守り)	<input type="checkbox"/> 要介助(PTイレでの介助)	<input type="checkbox"/> 要介助(洗身・洗髪)	<input type="checkbox"/> 意志疎通が困難	<input type="checkbox"/> 常時の徘徊			
	<input type="checkbox"/> 要介助(車いす)	<input type="checkbox"/> 自立(口腔ケア)	<input type="checkbox"/> 要介助(オムツパッド・リハビリパンツ交換)	<input type="checkbox"/> 入浴していない(要清拭)	<input type="checkbox"/> 理解力低下している	<input type="checkbox"/> 物や衣類を壊す			
	<input type="checkbox"/> 要介助(移乗)	<input type="checkbox"/> 要介助(口腔ケア)	<input type="checkbox"/> 声かけ必要	<input type="checkbox"/> 入浴していない(要足浴)	<input type="checkbox"/> コミュニケーションで福祉用具が必要	<input type="checkbox"/> 不潔行為・異食行動			
<input type="checkbox"/> 不可能	<input type="checkbox"/> 経管栄養等の医学的配慮	<input type="checkbox"/> 人工肛門等の医学的配慮	<input type="checkbox"/> 入浴していない	<input type="checkbox"/> 日本語が困難	<input type="checkbox"/> その他(特記事項に記入)				
介護保険情報(サービス内容など)									
(現在)疾病・病名・服薬名	(現在)								
(過去)既往症歴・服薬歴	(過去)								
連携している専門職(今後連携が必要な専門職)									
家族住所・連絡先									
特記事項									

現場で使えるシート例です。ご参考に活用ください。

初回の判断	( ) 医療的ケア<入院>、福祉的ケア<緊急入所>が必要と考えられる
	( ) 福祉避難所入所が必要と考えられる
	( ) 一般避難所生活可能と考えられる
	( ) 在宅にて介護保険制度活用が望ましい⇒( )
	( ) その他⇒( )

名前( )

**第2シート** 第1シート記入から1週間目を目途に

※記入日( )

※生活7領域から見た被災生活の状況(該当する□を塗りつぶして下さい)

生活7領域		望み・意欲・関心		判断		
		やる気ある	やる気ない	本人可能	一部・必要	全・必要
衣	清潔な下着・オムツの確保が急がれる	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	清潔な下着・衣類の着替えが必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部介助必要	<input type="checkbox"/> 全介助必要
	下着や衣類の整理・洗濯が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部介助必要	<input type="checkbox"/> 全介助必要
食	水分の確保・制限が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	配慮ある食事の確保・制限が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	食事介助が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部介助必要	<input type="checkbox"/> 全介助必要
住	安心して眠れる場所の確保が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	移動・移乗介助が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部介助必要	<input type="checkbox"/> 全介助必要
	集団生活環境への配慮が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
体の健康	障害・痛みの対応が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部介助必要	<input type="checkbox"/> 全介助必要
	受診・治療が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	服薬介助が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部介助必要	<input type="checkbox"/> 全介助必要
	体を動かすケアが必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部介助必要	<input type="checkbox"/> 全介助必要
	体の清潔を保つケアが必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部介助必要	<input type="checkbox"/> 全介助必要
	口腔ケアが必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部介助必要	<input type="checkbox"/> 全介助必要
心の健康	睡眠不足や不安除去が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	PTSDへの対応が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	意欲や希望のある状態への配慮が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
家族関係	家族の支援が震災により得られない	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	家族や親せきからの支援が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	家族との連絡調整や交流が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
社会関係	近隣や親しい人との交流が困難	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	くらしの復旧に必要な情報が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要
	くらしの復旧に必要な生活物資等が必要	<input type="checkbox"/> ある	<input type="checkbox"/> ない	<input type="checkbox"/> できる	<input type="checkbox"/> 一部支援必要	<input type="checkbox"/> 支援必要

(引き継ぎの留意点)

1. 初回の判断からの変化を確認(改めて適切な判断内容を記入して下さい)

- ( ) 医療的ケア<入院>、福祉的ケア<緊急入所>が必要と考えられる
- ( ) 福祉避難所入所が必要と考えられる
- ( ) 一般避難所生活可能と考えられる
- ( ) 在宅にて介護保険制度活用が望ましい⇒( )
- ( ) その他⇒( )

2. 引き継ぎに関する連絡事項や留意点などについて記入して下さい

**個別カルテ**

記録 ( ) 枚目

名前( )

日時	平成 年 月 日( )	記入者・記入者連絡先	
観察事項(課題)		対応事項	結果・評価
今後の目標設定			
引継事項			

日時	平成 年 月 日( )	記入者・記入者連絡先	
観察事項(課題)		対応事項	結果・評価
今後の目標設定			
引継事項			



参考資料

# 東北関東大震災共同支援ネットワーク 仙台事務局業務マニュアル 【JOCA スタッフ用】

## 目次

1. まず始めに .....	100
2. 宿泊者データ管理 .....	101
3. 前泊・後泊するボランティアの出迎え .....	104
4. 電話・メールへの対応 .....	105
5. ボランティア申込用紙への対応 .....	106
6. ボランティア保険申し込み .....	107
7. その他 .....	108

別紙 メール・電話への対応

## 1. まず始めに

「beat-access EX」（黄色いアイコン）が起動しているかどうか（右下のタスクトレイにあるかどうか）を確認。起動していない場合は、デスクトップ上にあるアイコンをダブルクリック→パスワード（パソコンの付箋参照）を入力する（これを起動させないと共有のファイルを開くことができない）。

JOCA スタッフが主に使うファイルは以下のエクセル1～4。

ファイルの場所はJOCA ボランティアが使用するパソコン（TOSHIBA Dynabook）に準じてこのマニュアルに記載する。そのため、使用するパソコンによっては違う場所に入っていたりするので注意。

### ◆【エクセル1】

「**（新システム）看護介護専門職ボランティア（最新版）2**」（マスターファイル・通称「**新システム**」）：  
・新規登録と登録者の検索に使用。 ※このファイルを開くにはパスワード（0951）が必要。

デスクトップ上の「共有フォルダ」→★★大震災 共同支援ネットワーク★★→  
★（新システム）看護介護専門職ボランティア\_（最新版）2」

### ◆【エクセル2】

「**【週刊】ひなたぼっこ宿泊者リスト**」：・ひなたぼっこの宿泊者把握と食事管理に使用。  
「JOCA 業務」→「宿泊関係」→「【週刊】ひなたぼっこ宿泊者リスト」（Excel）」

### ◆【エクセル3】

「**【日刊】部屋割リスト**」：宿泊者への案内の掲示と宿泊記録に使用。  
「JOCA 業務」→「宿泊関係」→「【日刊】部屋割リスト（2011年5月22日以降）」（Excel）」

### ◆【エクセル4】

「**出入り共通フォーマット**」：前泊・後泊確認とボランティアの動向把握に使用。  
一つのエクセルフォームの中に「入」と「出」の両方のデータが入っている。  
※このファイルは確認として使うだけで、JOCA スタッフは入力してはいけない。

★★大震災 共同支援ネットワーク★★→★ボランティア申込書→出入り共通フォーマット→  
確認したい日付がついているファイル→エクセルフォーム

## 2. 宿泊者データ管理

(JOCA スタッフの担当は2-④以降。 2-①～2-③は参考まで。)

- 2-① 石巻事務局からの出入連絡【石巻事務局職員】(4日前)：
  - ・山元町と亶理町以外のボランティアの出入・移動手段の情報が石巻事務局から送られてくる。  
(山元町と亶理町は仙台事務局が把握)
- 2-② 出入リスト(エクセル4)作成【仙台事務局職員】(3日前)：
  - ・2-①の石巻からの情報を、ボランティアリスト(エクセル1)と原本を見て確認する。
  - ・山元町と亶理町からのボランティアの出入・移動手段を確認する。
  - ・出入・移動手段の情報をまとめた出入リストを作成
- 2-③ 宿泊・移動手段の洗い出し【仙台事務局職員】(2日前)：
  - ・出入リストを見て、次の項目を確認し、不明な箇所を洗い出す。
  - ・出の場合：施設を出た後の動向(ひなた後泊か直接帰宅かなど)を把握。  
→活動先から仙台駅に送るのか、ひなたに来るのか確認する。
  - ・入の場合：施設への入り方(ひなた前泊・当日朝ひなた着・活動先に直接入、など)を把握。  
→車で来る場合は駐車場の案内、バスの場合はバス停を知っているか確認する。

※前泊者の確認は、石巻から送られてくる出入り表と、仙台でのマッチング済みの情報(派遣決定者への電話連絡の際に問合せる)を参考にして行われる。

※後泊者の確認は、ボランティアの現地への出発前に点呼表を用いて行っている。

また、活動終了後の送迎時にも再度後泊者の確認が行われ、これをもって後泊者の最終決定となる。

### ※出入り者の宿泊確認の方法

#### ◆「入」の者の宿泊について：前泊

- ・「入り・出リスト」を受け取る

↓

- ・申込用紙から「前泊かどうか」を確認する(移動確定日の1週間ほど前)
  - ・看護師・介護士について；事前に高木・二瓶が調査・記入済、
  - 「共通フォーマット」を確認する。(移動日の5日ほど前)

↓

- ・当日の午前中に把握出来ていない場合、宿泊不明者も含めて部屋割りを行う

\*注 210号室は宿泊者数が少ないのであればなるべく使わないようにする

↓

- 人数が多く、部屋に割り振りきれない場合、マッチング担当に許可をもらい、本人に電話して確認する（可能性は低い）

◆「出」の者の宿泊について：後泊

- 「点呼表」と「共通フォーマット」を見る

（高木・二瓶が発前オリエンテーションで「後泊するか」確認し、「入り・出リスト」に記載してある）

↓

- 「【日刊】部屋割リスト」を作成する

※後泊不明者も含めて「部屋割リスト」を作成する

（部屋に割り振りきれなくなったら、石巻事務所に「後泊不明者が後泊するかどうか」の調査を要請する（女川町派遣者は仙台事務所にしか分からない）。

\*注 石巻事務所でも分からない分は直接問い合わせる

◆前泊予定者が来ないときの確認手順：

宿泊予定者が午後8時のミーティングまでに来所されなかった場合、その者に「いつ来所するか」を問い合わせる。

↓

問い合わせができなかった、あるいは、事務所職員が帰るまでに来なかった場合、「ひなたぼっこ夜勤者」に来ていない宿泊予定者の人数と電話番号を渡す。

↓

その後も宿泊予定者が来なかった場合、施錠前に「ひなたぼっこ夜勤者」が電話で問い合わせる。

（問題がなければ電話しなくてもよい）

## ● 2-④ ひなたぼっこ宿泊者リストの作成【JOCA スタッフ】:

- ・ 2-③の情報を元に「【週刊】宿泊者リスト」(エクセル2)に反映させる。派遣3日前くらいから共通フォーマット(エクセル4)を確認し、リスト作成を始める。また、点呼表(後泊確認表3-B-②・3-B-③とも関連)、ホワイトボードへの書き込み、仙台事務局職員からの情報などで宿泊予定の変更が分かるので、判明したものは即リストに反映させる。

101 ..... 金庫などがあるため使用しない。

201 ..... 情報センターのため使用しない

(但し、宿泊者が多い日はドライバーに泊まってもらう)。

207 ..... 他の利用者があるので使用しない。

208 ..... 2名まで宿泊可。

202・203・206・210 ..... 3名まで宿泊可。

※月曜日・金曜日は満室になる可能性が高いので、早めにボランティアの動向を確認する。

宿泊か到着か不確定の者は、名前を打ち込んだ後に(予定)と入力する。

宿泊者が多くて不確定者を打ち込むスペースがないときは欄外に打ち込む。

宿泊者が多い日の部屋割は、お客さん(お偉いさん)を最優先にし、次に女性優先にして組む。

※満室になった場合は、ホールか、「CLC 木町事務所」・「八幡みんなの家」にボランティアを泊める。

木町・八幡を使う場合は、CLCの大泉さん事前に宿泊人数に伝え、許可を取る。

※木町・八幡へ誘導は、夜8時のミーティング終了後にドライバーにお願いする。

この時、翌朝のピックアップもお願いする。ひなたぼっこからは車で5分ほどの距離である。

※ボランティアへの食事提供はしない。

## ● 2-⑤ 宿泊者(部屋割)リストの作成・貼付【JOCA スタッフ】

2-④の情報を「【日刊】部屋割リスト」(エクセル3)に反映させる。

毎朝これを2枚印刷して、玄関と2階階段正面の2箇所に貼る。

前日分のリスト2枚のうち、2階に貼った1枚は「過去の宿泊者表」ファイル(水色)に綴じる。

玄関に貼った1枚は破棄してよい。

### 3. 前泊・後泊するボランティアの出迎え

#### ◆ 3-A 前泊日（月・金）の対応：

##### ※ 3-A-①

- ・夕方までにその日のミーティング時に使用する書類5種類を受入れボランティア人数+3部用意する。3種類は毎回更新されるので、石巻事務局と連絡をとり、更新されているかを確認後印刷する。

3種類の印刷資料の場所：共有→ **★★大震災 共同支援ネットワーク★★** → 最新資料

そのた2種類は無くなり次第原本をコピー。

準備した資料は高木さんが使用するミーティング用赤い籠に入れておく。

##### ※ 3-A-②

- ・前泊するボランティアが来たら（電話の子機を通じてドアホンが鳴る）、玄関横に貼ってある部屋割リスト（エクセル3）を見て、そのボランティアの名前をチェック（赤丸）する。

##### ※ 3-A-③

- ・部屋にボランティアを案内し、午後8時のミーティングまでに戻ってくるよう伝える。
- ・夜のミーティングに参加した人は翌朝のミーティングに参加する必要はないと伝える。場所はホール。
- ・食事は各自で。お茶などの飲み物はセルフサービス可能。

##### ※ 3-A-④

- ・前泊予定者が夜8時までに到着しなかった場合、電話をして何時に着くか確認する。

##### ※ 3-A-⑤

- ・未着者の名前（到着予定時刻）と電話番号を「ひなたぼっこ夜勤者」に引き継ぐ。  
（施錠前に「ひなたぼっこ夜勤者」が電話で未着者に問い合わせをするため）

#### ◆ 3-B 後泊日（火・土）の対応：

- ※ 3-B-① 遅刻者への応対や、出発するボランティアの荷物運びなど、送り出しの手伝いをする（前日オリを受けなかった方のために8時オリエンテーション（高木さん）、8時15分から荷物運びなど開始）。

- ※ 3-B-② 出発前に必ず点呼表と出入り関連ファイル（送迎用車両表など）を職員から受け取る。

- ※ 3-B-③ ボランティアの送り出し後、点呼表（活動後の道程確認表）を石巻事務所にFAXし、**FAX 済**のハンコを押してから「点呼表ファイル」（水色）に綴る。

出入り関連ファイルの内、送迎用車両表がカラーで印刷されている場合、白黒にして石巻事務局へFAXし、**FAX 済**のハンコを押してから「送迎用車両表」ファイル（オレンジ色）に綴じる。

その他のドキュメントは「ボランティア出入り関係」ファイル（赤色）に綴る。

- ※ 3-B-④ 夕方、後泊者が帰ってきたら、部屋へ案内する。

## 4. 電話・メールへの対応

物資関連 → 物資担当者（岡田さん）に取り次ぐ。 物資専用携帯 080-2826-3460

車輦関連 → ホールにいる配車担当者（石川さん）に取り次ぐ。

広報（取材等）関連 → 広報担当者（小野寺さん）に取り次ぐ。 tomochan@clc-japan.com

介護・配食・ひなたぼっこ関連 → 台所にいるひなたぼっこスタッフ（木皿さんら）に取り次ぐ。

マッチング関連 → マッチング担当者（二瓶さん・千葉さんら）に取り次ぐ。

その他一般 → 分かる範囲で答え、わからないことは近くにいる職員に取り次ぐ。

● ボランティア申込の説明や、派遣決定者からの問い合わせ：

HPを見るように伝える（「CLC Japan」で検索）。インターネットができない人に対しては、別紙1の「メール・電話への対応」を参考して答える。わからないことは無理して答えず、事務所職員に取り次ぐ。介護ボランティアの質問に関しては、質問内容をマッチング担当者に伝えて対応してもらう。

● 以下の名字の人から電話がかかってきたら、高木さんに取り次ぐ。

池田 → 理事長・池田昌弘さんの可能性大。

浅野 → 元宮城県知事・浅野史郎さんの可能性大。

堂本 → 元千葉県知事・堂本暁子さんの可能性大。

※その他、別紙1の「メール・電話への対応」参照

## 5. ボランティア申込用紙への対応

- 5-① ボランティア希望者からの連絡を受けた際に、登録用紙のフォーマットがWEB上にあるのでそれをメールもしくはFAXで送ってもらうように促す。インターネットもFAXも無い方に対しては電話上で登録に必要な情報を聞きだす。メールで添付されてきた場合はプリントする。

記入された登録用紙が届き次第、送られてきた時と同じ方法で（メール・FAX・電話）受領したことを伝える（返☆信用のテンプレート「別紙1 メール・電話への対応」があるのでコピー&添付して返信する）。

返信後は申込用紙右下の「受領メール済み」をチェックする。

☆FAXの場合はコピー機横のクリアファイル内にある「FAX受理連絡フォーム」を使って返信する。

☆登録用紙に不備があれば電話で聞く。

- 5-② 申込用紙を元に、エクセル1「ボランティア一覧（新規登録と登録者の検索に使用）」に申込者の登録を行う。登録の際振る番号を必ず登録用紙に赤いマーカーなどで記入する。
- 5-③ 申込用紙に「入力済み」のハンコを押す。
- 5-④ 石巻事務所に申込用紙をFAXする。
- 5-⑤ クリアファイルに綴じる前に、活動希望期間を確認して活動希望日が近い方と職種（看護職もしくは介護職）をメモ用紙に記入して、職種ごとに分類する。看護師もしくは介護士候補者用のラックに保管する。

## 6. ボランティア保険申し込み

- 6-① エクセル1より保険申込者を導き出す。活動開始日の欄を「入」にすると、その日から活動を開始するボランティアのリストが出てくる。
- 6-② 全員の名前、住所、電話番号を載せたりリスト（保険加入済みの人は除く。エクセル1の保険加入欄で「済」になっていれば加入済ということ）を6-①を参考に作成し、4枚印刷する。4枚のうち1枚は、棚にある「ボランティア保険加入済みファイル」（水色）に綴じる。  
※作成フォーマットの場所：JOCA 業務→ ボランティア保険 → ボランティア保険 最新  
※人数分の金額を計算し、ボランティア保険申込用紙（4枚複写）を記入したら、お金とバスカードを木皿さんから受け取る。木皿さんが不在の場合は、台所にいるひなたほっこの職員からお金をもらう。新しいバスカードを購入する場合は、木皿さんからお金を受け取り、コンビニでバスカードを買う（レシートを保存）。  
（バスの中でカードを購入する場合は、「使用済みバスカード」は領収書代わりに使うので、破棄しないで木皿さんに渡すこと。）
- 6-③ 6-②で作ったリスト（3枚）とボランティア保険申込用紙を、宮城県自治館2階の宮城県災害ボランティアセンター（地図参照）に提出しに行く。最寄りのバス停は「県庁市役所前」（地図参照）。  
東北福祉大前バス停より、県庁市役所経由仙台駅行き（S999）のバスに乗る（所要時間15分）。お金を支払い、人数分の保険カードと領収書を受け取り、バスで帰ってくる。
- 6-④ 領収書とバスカードを木皿さんに返す。保険カードは仙台事務局職員に渡す（何もカードに記載する必要はない）。
- 6-⑤ 加入済みの旨を石巻事務所の高階さんに伝える



## 7. その他

- 7-① (大人用) おむつ配布 → 平日のみ、CLC 木町事務所にて配布。取りに来る時間・連絡先・名前を聞いて、木町事務所 (022-727-8730) に連絡する。  
木町事務所は土・日は開いていないので注意。
- 7-② 被災地で活動中のボランティアから電話等で物資要望があった場合は、「これがほし〜と」(水色ファイル) に記入し、そのファイルに綴じる (処理は仙台事務局職員が行う)。
- 7-③ 物品を受け取った時 (宅配、個人持込等) は、玄関冷蔵庫横の棚にある「支援物資受取一覧表」(水色のファイル) へ記入し、送り状をファイルに入れる。
- 7-④ 月曜日の朝、エクセル2を使って、前週分の確定と今週分の予定ひなた宿泊リストを A3 で印刷する。  
前週分 (実際の宿泊状況) のリストは木皿さんに渡し、今週分 (宿泊予定) のリストは食堂の壁に張る。
- 7-⑤ 同じくエクセル2を使って、本日分の宿泊者リストを A4 で印刷する。これを7-④の今週分 (予定) のリストの下に貼る。
- 7-⑥ 「ひなたぼっこ」は賄い付きで、朝食・昼食は 300 円、夕食は 300 円で食べることができる。お金は台所の料金箱に入れる。食事をとる時は、冷蔵庫に貼ってある食事表に反映させること。

## 別紙 電話・メールへの対応

### ボランティアについて

- ・職種、活動内容について→ A.
- ・活動期間について→ B. C.
- ・持ち物について→ E.
- ・活動期間の宿泊について→ E.
- ・申込用紙がほしい→ G. H. I.
- ・登録から決定までについて→ K.
- ・活動の決定について→ L.
- ・キャンセル後の対応について→ M.
- ・仙台までの交通手段について→ N.
- ・自車で行きたい→ O.
- ・事務所までの交通手段について→ P.
- ・がれき撤去、片付け等のボランティアがしたい→ Q.
- ・有資格者でないが、看護・介護に従事している→ R.
- ・募集職種以外の専門職ボランティアがしたい→ S.

### その他

- ・地域包括支援センター等からの手伝いの要請→担当〇〇さんへ
- ・物資→担当〇〇さんへ
- ・車両の提供→担当〇〇さんへ
- ・配食サービス→担当〇〇さんへ
- ・取材・マスコミ→担当〇〇さんへ

### A. 職種、活動内容について

看護職・介護職の有資格者にご協力いただいている。派遣先によって活動内容は異なる。避難所では身体介護等に加え、炊き出しや掃除等の一般的な生活支援が多い。特養、障害児者施設では、避難所よりは介護・看護の業務が多い。救護所や医療センターでは看護師が看護業務を行うが、ここでも物資運搬を手伝うこと等があるので、資格を保有しながらも職種にこだわらず、チームの一員として幅広い活動をしてくださる方に来ていただきたい。また、車両送迎ボランティア、生活支援コーディネーターボランティア、事務局コーディネーターボランティアも活動している。

### B. 活動期間について

申込時に希望の活動期間を伺っているが、活動地の人的ニーズや日々変動しており、また避難所や施設の数自体にも増減があるので、事務局で現地の状況を把握し、ニーズに合致する候補者に個別連絡を取らせていただいている。このため、全ての方に希望の日程で活動していただける訳ではなく、少し先の日程については、派遣の確定が難しい。また、出入りの日にルールを設けているので、これに合わせていただくことが必要である。派遣の確定なしに到着されども、活動していただくことはできないので自重いただく。

### C. 活動期間について

火曜日・土曜日ルールの説明をする。活動先でのオリエンテーションや引継ぎの関係で、現地へ車が入り出すのは火・土曜日のみとしている。自車の場合も、このルールで行動してもらう。車の出発は事務局を朝8時～8時半頃、仙台駅帰着は夜7～8時頃の予定であるが道路状況による。これに合わせて交通機関の確保をお願いしている。また、前夜に到着し1泊、活動終了後1泊して翌朝出発も可能である。いずれの場合も到着・出発予定時刻や宿泊の有無を必ず知らせていただく。

### E. 持ち物について

申込用紙では、寝袋、上靴、エプロン等、防寒着、2～3日分のご自身の水・食料、白衣（看護師のみ）としている。寝袋は、お持ちの場合は持参いただいているが、多くの活動地では布団があり、寝袋も上限はあるものの貸し出しができる。上靴は、屋内での活動のため、きれいなスニーカーや動きやすい室内履きが必要。石巻では赤いエプロンは貸し出ししているが、看護師等その他の活動地の可能性がある人には、形は問わないのでエプロンをお持ちいただくようお願いしている。水・食料については、多くの活動地にて現地調達が可能になっている。物資として届く大量の食料の余りを分けていただいたり、日当たり400円程のご負担で炊き出しをいただいたりしている。そのため、自身で大量に持ち込むと余ってしまう。看護師には資格証のコピーをご持参いただく。活動地ではシャワーや入浴、洗濯が必ずしも行えないので、身体の清潔を保つための身の回りのものや、替えの下着等をご自身で必要な分を考えて十分にお持ちいただきたい。

### F. 活動期間の宿泊について

ご自身で活動期間の宿泊の手配をいただくことはない。活動先の施設での寝泊りか、公民館で寝泊りしながら活動先に通う形に大きく分けられるが、いずれにしてもスペースは確保がある。体育館に寝袋

で、あるいは布団を敷いて寝泊りすると考えていただければ良い。

#### G. 申込用紙がほしい

インターネット使用環境にない場合、こちらから申込用紙を FAX 送信し、記入の上返送いただいているので、番号を頂戴したい。

#### H. 申込用紙がほしい

インターネット使用環境にある場合、『共同支援ネットワーク』あるいは『CLC ボランティア』等の検索語でトップに出るので、活動や募集の詳細をご覧いただきたい。申込用紙ダウンロード可能、メール添付でも応募を受け付けている。

#### I. 申込用紙がほしい

FAX、インターネットいずれも不可の場合、口頭でどうか、メール文で必要項目を送信していただくが、書き写しに時間がかかるので、手元にある場合はかならず FAX かインターネットでお願いします。

#### K. 登録から決定までについて

用紙を受信し、こちらで記入した段階で申込自体は成立するが、これで派遣が確定したことにはならない。活動地の人的ニーズは日々変動しており、また避難所や施設の数自体にも増減があるので、事務局で現地の状況を把握しつつ、ニーズに合致する候補者に個別連絡を取らせていただいている。現在全国から応募をいただいております、事務局でも対応に追われているため、活動いただけない方には連絡を差し上げていないがお許し願いたい。派遣の確定なしに到着されても、活動していただくことはできないので自重いただく。

#### L. 活動の決定について

ニーズに合致する候補者には個別連絡を取らせていただき、活動いただきたい日程についてお話をしている。こちらのお願した日程にご都合を合わせていただけるとのことであれば、次に交通手段の確保と到着時間・宿泊の有無を電話でご連絡くださるようお願いいたします。その連絡を受けた時点で正式にボランティアとしての活動が決定する。

#### M. キャンセル後の対応について

活動希望日程とニーズが合致しない場合はキャンセル扱いとなる。しかし、最初に登録いただいた申込用紙は引き続き管理をするので、後日に新たな活動希望日程ができれば、お名前と日程を教えてください、再受付とする。その後の対応は、K. L.に戻る。

#### N. 仙台までの交通手段について

仙台までの交通機関として、飛行機、新幹線、高速バス、車、バイク等ご自身で調べてお越しいただいている。

### O. 自車で行きたい

自車でお越しいただくことは可能。事務局の駐車場に停めて、活動地まで送迎の車に乗るのも、活動地まで自車で赴くのも可能（但し、今後は自車に他のボランティアを乗せて、事務局と一緒に活動地入りしてもらえるとありがたい。また、その場合は、乗車可能な人数を伺うようにしている。任意保険証のコピーもいただく。駐車場はスペース自体の確保はあるが、数に限りがある。

### P. 事務所までの交通手段について

仙台からひなたぼっこまでは、バス、電車、タクシーのいずれかを利用してご自身で来ていただく。東北福祉大学のキャンパスは複数あるので、住所「仙台市青葉区千代田町1-13」と、「三条町・千代田町側の東北福祉大学の正門の斜め前の白い建物、すぐ向かいにファミリーマートがある」とお伝えする。

- ・ 市内循環バス JR 仙台駅前 24・25 番バス停、北山⇄子平町循環、「東北福祉大前」、25 分
- ・ 仙山線 「東北福祉大学前」、乗車 12 分+徒歩 15 分
- ・ タクシー 「東北福祉大学の正門の斜め前の白い建物」15～20 分、2,000 円弱

### Q. がれき撤去、片付け等のボランティアがしたい

宮城県内の方を中心に、東北インフォメーションセンター（022-377-3122）、仙台市ボランティアセンター（022-司 272-1574）等をお知らせするのも可。ここに直接行くと、ボランティアの受け入れ先の紹介が受け入れられるとのこと。遠方からで短期の応募の場合は、各地域での物資の募集・仕分けや避難所支援等のボランティアをしていただくのもありがたいということをお知らせする。活動資金での協力もとてもありがたい。

### R. 有資格者でないが、看護・介護に従事している

大変申し訳ないが、現在多数の方にご応募いただいているため、共同支援ネットワークでは有資格者という形で絞らせていただいている。

### S. 募集職種以外の専門職ボランティアがしたい

避難所等では看護職・介護職以外の専門職も活動されているが、共同支援ネットワークでの活動の仕方としては、上記職種のかつ物資運搬・食事準備・掃除等生活支援全般をチームで行っているため、必ずしもご希望に沿うことができない（マッサージや鍼灸を利用した、災害支援経験がある方にもご活動いただいたことはあるので実際は応相談。しかし、多くの方はチームで生活支援を行っているため、引き受けにくいのが事実）。

## 看護介護専門職ボランティアシステム仕様書

本システムは指定日の活動開始・活動終了者リストを自動作成することを目的とする。そのため以下の情報をデータベースとして持つものとする。

- ボランティア情報
- 活動可能日

### 使用方法1 ボランティア情報の登録

ボランティア情報をデータベースに登録する。情報には資格、派遣先、連絡先、状況、その他の5項目とする。派遣先記入方法は派遣先略称を○とした場合、開始日を「○入」、派遣中を「○」、派遣終了を「○出」とし各日付欄に記入する。下図に記入例を示す。

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
件数	確定子エントリー	受付日	エリア	氏名	性別	年齢	活動期間	看護士	介護士	ヘルパー	ヘルパー	社会福祉士	社会福祉士	ケアマネ	理学療法士	作業療法士	保健師	学生	その他	その他	その他	不明	3月25日	3月27日	3月28日	3月29日	3月		
0		3月14日	大原前	太郎	男	30	3月13日まで		○	○																			

↑  
資格情報の入力

↑  
派遣先を記入

・桃入 派遣開始日

・桃 派遣中

・桃出 派遣終了日

※桃：桃生小学校（派遣先を示す）

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
件数	確定子エントリー	受付日	エリア	氏名	性別	年齢	活動期間	看護士	介護士	ヘルパー	ヘルパー	社会福祉士	社会福祉士	ケアマネ	理学療法士	作業療法士	保健師	学生	その他	その他	その他	不明	3月25日	3月27日	3月28日	3月29日	3月		
0		3月14日	大原前	太郎	男	30	3月13日まで																						

↑  
連絡先を入力

↑  
状況の入力

↑  
その他事項を入力

### 使用方法 2 派遣先の登録

派遣先名称を登録する。情報には、派遣先名で使用する略称、派遣先正式名称を下記表のように入力する。派遣先名称の右側には日付毎の派遣先別総派遣人数を表示する。

派遣先名称		日付毎の派遣先別総派遣人数							
遊	遊学館	0	0	0	0	0	0	0	0
桃	桃生小学校	38	38	40	44	38	37	32	26
せ	せんだんのはものう	0	0	0	0	0	0	0	0
ピ	ピックUP	0	0	0	0	0	0	0	0
ひ	ひたかみ園	0	0	0	0	0	0	0	0
赤	石巻日赤病院	0	0	0	0	0	0	0	0
女	女川町福祉避難所	0	0	0	0	0	0	0	0
は	アヲノスはまなすの里	0	0	0	0	0	0	0	0
東	東松島市福祉避難所	0	0	0	0	0	0	0	0

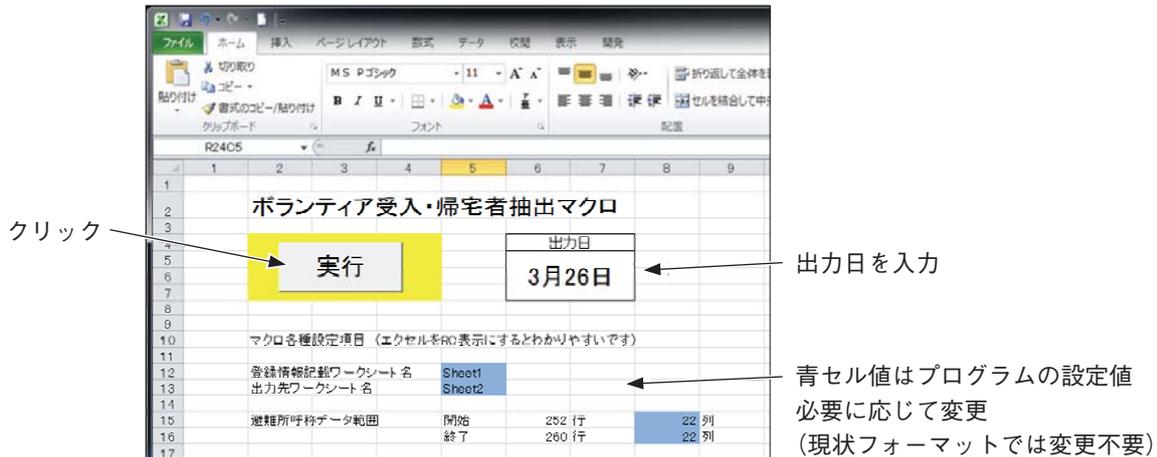
派遣先略称

派遣先略称はボランティアリストにて登録時に使用する

### 使用方法 3 マクロ実行手順

「Sheet2」ワークシートに受入・帰宅者リストを自動作成するために「マクロ」ワークシートにて以下の手順を実行する。

1. 受入・帰宅者リストを作成する日付を指定
2. ワークシートにて「実行」ボタンをクリック

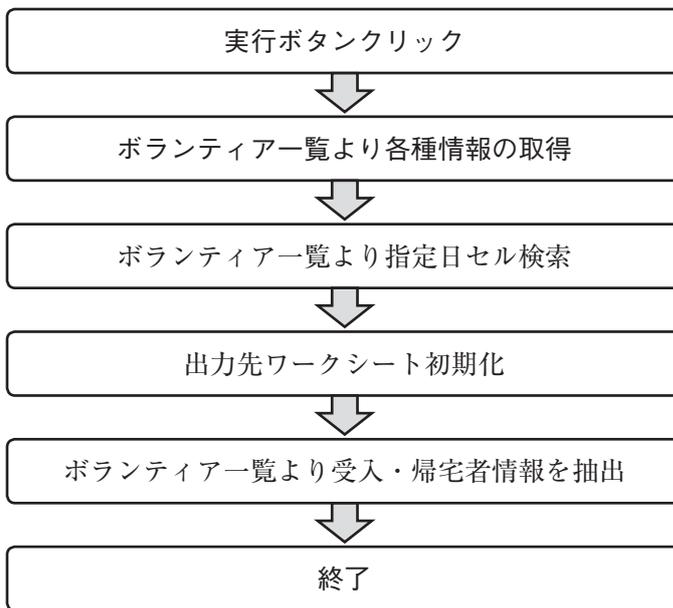


### マクロ実行結果

受入者・帰宅者リストの出力結果例を下図に示す。

	1	2	3	4	5	6	7	
1	3月26日	受入者・帰宅者リスト						
2								
3								
4	受入者	1名						
5	派遣先避難所	件数	氏名	住所	連絡先(自宅)	連絡先(携帯)	連絡先(Email)	
6	桃生小学校	1	太郎	大阪府	060-xxx-xxx	090-xxx-xxx	tarou@yahoo.co.jp	
7								
8	帰宅者	1名						
9	派遣先避難所	件数	氏名	住所	連絡先(自宅)	連絡先(携帯)	連絡先(Email)	
10	桃生小学校	2	次郎	東京都	060-xxx-xxx	090-xxx-xxx	jirou@yahoo.co.jp	
11								
12								

### 添付資料：マクロフローチャート



詳細は次ページに示す。

## ボランティア一覧より各種情報の取得

### 1. 派遣者データベースの登録数の取得

マクロシートに登録した避難所略称をデータベースの22列を2行目から検索

- ・ 避難所略称を発見できない場合、エラー終了とする。
- ・ 避難所略称を発見した場合、派遣者データ最終行を発見した行数-1とする。

### 2. 避難所データベースの取得

マクロシートに登録した避難所略称位置にある避難所リストから取得（最大100か所）

ボランティア一覧より指定日セル検索

マクロシートに登録した日付をデータベースの日付欄から発見して列数を取得

出力先ワークシート初期化

出力先ワークシートのデータをすべて削除

ボランティア一覧より受入・帰宅者情報を抽出

活動開始の人のみデータベースの指定日列の2行目から派遣者データ最終行まで検索

- ・ もし、活動中表記「○<派遣者略称>」なら何もしない
- ・ もし、活動開始表記「○<派遣者略称>入」なら  
派遣先正式名称、ID（件数）、氏名、住所、連絡先を出力する
- ・ もし、活動開始表記「○<派遣者略称>入出」なら  
派遣先正式名称、ID（件数）、氏名、住所、連絡先を出力する

活動終了の人のみデータベースの指定日列の2行目から派遣者データ最終行まで検索

- ・ もし、活動中表記「○<派遣者略称>」なら何もしない
- ・ もし、活動終了表記「○<派遣者略称>出」なら  
派遣先正式名称、ID（件数）、氏名、住所、連絡先を出力する
- ・ もし、活動開始表記「○<派遣者略称>入出」なら  
派遣先正式名称、ID（件数）、氏名、住所、連絡先を出力する

処理終了

## ・ ・ ・ 第 5 章 ・ ・ ・

# 仮設住宅期における「地域支え合い」を目指す、 要援護者を含めた包括的な地域支援のあり方

## 1 「地域支え合いセンター」構想の提案

### 1) 構想提案の背景

東日本大震災復興構想会議の検討部会で、池田昌弘は「安全・安心して暮らし続けられる地域コミュニティづくり」を提案した。これは、阪神・淡路大震災や中越地震を振り返り、4月当時の被災地の現状から構想したもので、それまでの人と人とのつながりを維持・継続し、新たなつながりを支援することで、住民の孤立を防止するとともに、支え合う地域コミュニティを、避難期でも仮設期でも復興期でも築いていくことを目指したものである。仮設住宅50戸以上に1ヶ所整備される集会所に、それらを推進する「支え合いセンター」を設け、専門職である「つながりづくりコーディネーター」と、被災者から雇用した「つながりづくりサポーター」とが協働して、ニーズや課題の把握や交流支援（昼食会やサロンなどの開催）、生活支援（見守りや日常生活援助など）などを担うもの。この支え合いセンターを支援するセンターを市町村に、さらにその支援センターを都道府県に設置するというものである（その後、「地域支え合いセンター構想」として提案）。

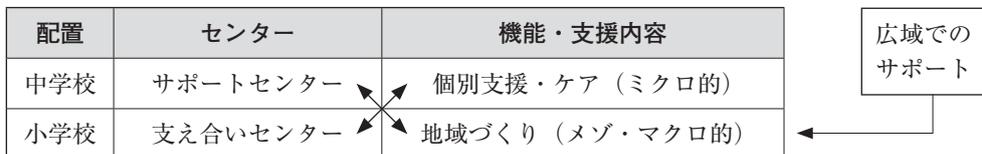
実際今回の震災の場合、①仮設住宅のみならず、仮設住宅の立地する地域の町内会や仮設住宅に隣接する地域との一体的な支援や、②津波の被害から免れた住宅が点在する地域の支援、③親戚や知人宅、民間借上げ住宅（みなし仮設）に暮らす避難者への支援、④東電福島第一原発から半径20キロ圏域にある市町村や計画的避難区域内にある市町村から集団で避難している人たちへの支援、⑤自主避難も含め、全国に離散する被災者への支援など、多様な支援が求められている。

特に①の場合、仮設住宅に暮らし始めた時期は、さまざまな世代の人が暮らしており、仮設住宅の住民同士で支え合えるほか、人手もモノも外部（県外）からボランティアに提供されているところもあるようだが、時間の経過とともに、自立できる人は家を確保して退去していき、支援の必要な人だけが仮設住宅に取り残され、仮設住宅団地内で支え合うことが困難になっていくことが、阪神・淡路大震災などの経験から予測できる。しかしそう状態になって初めて、仮設住宅が立地する地域の町内会や隣接する地域に支援の協力を依頼しても、同じ被災者でありながら、指定避難所や仮設住宅と比べ、自宅や知人宅、あるいは指定避難所ではない集会所等で過ごす人たちは、ガソリンは無くお店も開かないということでもノが手に入らなかったにもかかわらず、救援物資がさまざまな理由で届きにくかったことへの不公平感は、近隣の住民との間で軋轢を生む可能性もある。長引く可能性のある仮設住宅での暮らしを考えるならば、仮設住宅が立地する地域とのつながりは初めから築いていくことが重要だと考える。

## 2) 構想をめぐる論点整理

### ①「集会所」というたまり場機能の意義等

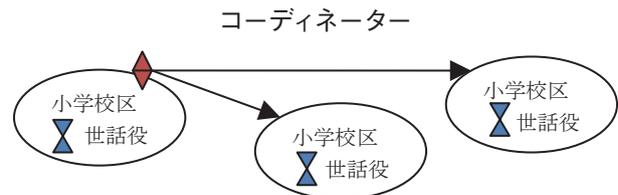
- ・サポートセンターとの対立軸を全面に出すのではなく制度を活用してキーワードを入れこむ。しかし、自治体は制度が動き出すと制度を優先し、市町村→県→国というお伺いになるため、先に具体的な姿を入れこんでおかないといけない。
- ・東北の現状として上から下ろしていかないと動かない。制度として上から下ろしつつ、現場で自由度を残せる仕組みとして提案。そのひとつが運営協議会。ワーカーは実際にはいないだろうから育成の仕組みを入れないといけない。(属性・所属による配置では機能しない)
- ・「集会所」というたまり場機能があり、声が集まり、集約され、制度につながる。制度的に解決すべき問題はどのようになっていくか、解決の展開過程を示す。あそこに行けば「何かある」「お茶が飲める」ではなく、ここに行くところという役割があるので行かなければいけないという場所・機能。子どもの教育・仕事・農業の部会など定期的な話し合いの場。
- ・支え合いセンターで解決できる具体的困りごとのイメージをはっきりさせる。生活が継続するなかで出てくるニーズをまず、表明できる・持ちこめる場があること、それを解決するルートを示すことで、支え合いセンターの機能が明確になる。
- ・機能として、集会所という「場」+ 運営協議会 + 人(コーディネーター)。支え合いセンターは今後、地域社会で恒常的に必要になり、いずれ地域の仕組みとなること。大きくくりにして福祉からの提案として整えていく。
- ・今後、センター機能を表現する言葉を整えていく必要がある。たとえば、セルフヘルプグループの段階として、「分かち合い」→「支え合い」→「独り立ち」という表現がある。今、避難所では「分かち合い」の段階。「支え合い」から制度福祉に以降すると、また、降り出しに戻ったりすることもある。ゴールとして「独り立ち」は適切ではないため、支え合いセンターの独自の表現が必要。支え合いだけで終わらないセンター。
- ・支え合いセンターとサポートセンターの配置エリアと機能のジレンマ。支え合いセンターの職員は地域全体を包括できる力が求められる。広域のレベルでサポートする人(スーパーバイザー)が必要。



### ②ワーカーのイメージ

- ・コーディネーターはどういう人が担えるのか。住民に寄り添い専門職や行政とつないでいく人。現実にはあまりいないため、先導的・モデル的な取り組みをつくらなければいけない
- ・ワーカーは誰をおくのか。自治のセンスのある開発系・まちづくり系の人もいいのではないかと。しかし、ファシリテートやワークショップをするだけでは、公民館レベルに戻ってしまう。
- ・支え合いセンターに常時いる人は、地域から浮き上がらないような名称がよい。たとえば、地元の人を雇用する場合は、「世話役」などのイメージ。
- ・PS (パーソナル・サポート事業) では、支援員に中間的支援員をモデル的に配置。距離は必ずし

も近くにいなくてもよい。困ったときに電話でも何でも聞ける状態（プラットホーム）があるか。短期的に専門家に応援してもらう仕組み。



- ・地域の世話役とコーディネートの専門職の配置としては、アドバイザー的な専門職コーディネーターがどこかのセンターに入り支援をしつつ、他の地域にも入り込むイメージか。
- ・センターで世話役のように地域の人を雇う場合は、運営費の中から協議会で決定して配分する。

### 3) 「地域支え合いセンター」構想の内容

2011年5月に東北関東大震災・共同支援ネットワークおよび地域支え合いセンター構想プロジェクト会議が提起した「まちづくりを志向した地域支え合いセンター構想」は以下であり、次の5項目の内容から成っていた。

1. 基本的な考え方
2. 地域支え合いセンターの配置イメージ
3. 地域支え合いセンターの運営
4. 地域支え合いセンターの機能の展開
5. 地域支え合いセンターを支援する仕組み

#### 1. 基本的な考え方

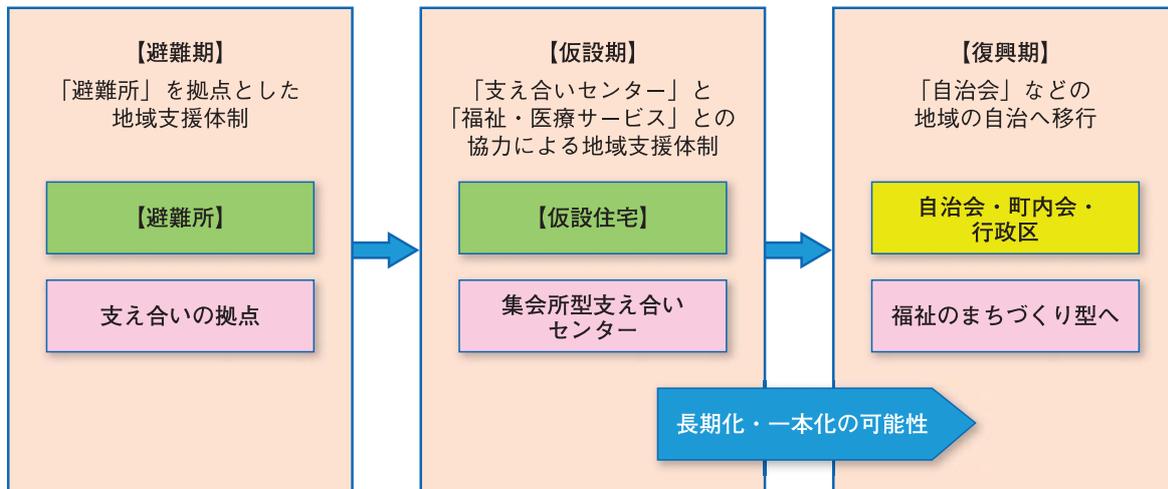
##### 1) ねらい

- 被災地において、被災者が避難所から仮設住宅へと生活が移行する中で、仮設住宅入居者や自宅で被災生活を送る住民の孤立を防ぐとともに、これからの生活復興、まちの復興に向けて、共に支え合い、学び合い、まちづくりに参加し、活動する場として「地域支え合いセンター」を仮設住宅地の集会所に整備する。
- 地域支え合いセンターにおける住民の支え合い、学び合い、まちづくりへの参加は、仮設から復興への移行期においてのみ機能することをねらいとするのではなく、復興後の福祉のまちづくりに継承、発展していくことをめざす。

##### 2) 背景となる考え方

- 東日本大震災における避難期・仮設期長期化への対応
  - ・被災地域が農山漁村であること、被害の規模が大きいこと、仮設住宅の立地が限定され、偏在していること、仮設での生活の長期化が予想されることなど、これまでの経験を参考にするだけでなく、今回の被害や被災地域の特徴を十分考慮に入れた「地域支え合いセンター」を整備し、運営する。
  - ・復興が長期化することが予想されるため、長期的支援の視点を持ち、復興期における福祉まちづくりを視野に入れた地域支え合いセンターの構想を持ち、恒常的な支援を行う。

図：避難期から復興期への展開



○避難所での支え合い活動を継続、発展させる

- ・避難所で取り組まれた、被災者同士の支え合い、連帯が、仮設住宅への移行後に継続、発展させる場や仕組みが求められている。

○阪神・淡路大震災など過去の震災経験を活かす

- ・仮設住宅入居者の孤立、仮設住宅地の孤立やコミュニティ崩壊を防ぐ。
- ・阪神・淡路大震災において仮設住宅地に設置・運営した「ふれあいセンター」の機能や経験を参考に（巻末資料参照）。

### 3) 地域支え合いセンターの機能

地域支えあいセンターは以下の4つの機能をもち、自由に集まれるたまり場、住民同士の見守り、相談活動、サロン、食事会などを入口として、孤立や生活不活発病防止活動と仕事づくり、さらにまちづくりを行うセンターである。

○住民が自由に集まり、困りごとを表明することができる「たまり場」

生活の総合相談／巡回相談などによるニーズの掘り起こし

○住民が役割を担うことによる相互の「支え合いの場」

住民がボランティアとして担う／センターの仕事として担う／制度利用の支援

○住民の暮らしの復興に向けて、「仕事・雇用を創り出す場」

働くこと、役割を担うことが、生きる意欲、まちの復興への意欲につながる

○住民が生活の復興、まちの復興に向けて学び合い、まちづくりに「参加する場」

- ・住民が学習活動に参加することが、住民自身の生きる意欲の喚起につながる
- ・生活の復興、まちの復興に向けての意向表出、合意形成、事業化
- ・復興期までの期限の限られた実践に終わらせない、恒常的な福祉のまちづくりの実践や仕組みに継承発展させる。

★避難所での支え合い事例（NPO 法人全国コミュニティサポートセンター）★

「ひなたぼっこ」（仙台市青葉区）での支え合い支援とその継続

被災に伴う一時避難場所、見守り・安否確認、配食、お米・おむつの宅配、買い物代行、お風呂ツアーのほか、沿岸部からの避難者支援など、80人を支援する。平時においても、引き続き「支え合い」を支援している。

「石巻市桃生公民館檜崎分館」でのつながりづくり支援隣接した桃生小学校体育館「避難所」を対象とした集いの場、洗濯機・仮設風呂の貸し出しを実施。これまでのつながりを支援し、仮設住宅等への移動に向けた新たなつながりの支援を実施している。



表：センターにおいて解決できるニーズと支え合いプログラムの例

ニーズ	支え合いプログラム例
食事が作れない	配食
高齢者・子どもの孤食	会食・地域食堂
閉じこもり・寝たきり	食事会・アクティビティの提供
孤立	住民どうしの見守り・訪問
若者が何か活動したい・つながりたい	住民企画イベント・地域居酒屋
居場所がほしい	常設サロン・居てもいい場所をつくる
仕事したい	共同労働・ワーカーズコレクティブ
勉強したい・家での不満聞いてほしい	寺子屋

4) 地域支え合いセンターと各種制度福祉による支援センターとの協働

- 地域支え合いセンターは、住民による運営をベースとした支え合い活動を主な目的としているため、専門職による相談・支援については、地域の既存の専門機関（地域包括支援センター・子育て支援センター等）と連携することにより、問題解決を図る。
- 地域支え合いセンターは住民の身近な拠点として位置づくため、専門職や専門機関による医療や介護に関する巡回相談や巡回診療等の受け皿としての機能を果たす。

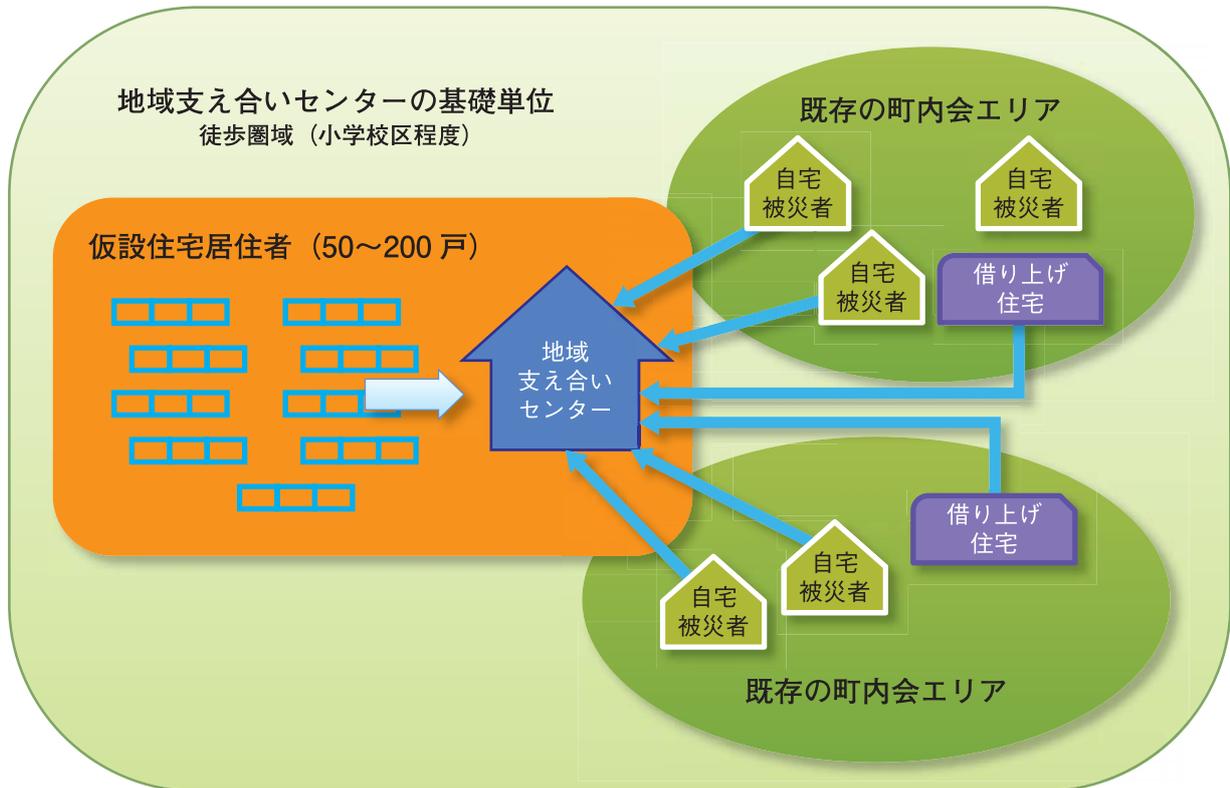
2. 地域支え合いセンターの配置イメージ（エリアの考え方）

1) 基礎単位の地域支え合いセンターの考え方

- 仮設住宅地に併設される集会所を拠点として地域支え合いセンターを整備するが、その対象とするエリアは、当該集会所のある仮設住宅地の住民だけではなく、その周辺の自宅で生活する被災者や周辺地域の自治会・町内会等の既存組織を含める。
- 仮設住宅居住者（50～200戸程度）とその周辺地域の住民（既存町内会等）を含むエリアを一つの地域支え合いセンターの基礎単位とする。
- 対象とするエリアは仮設住宅地周辺の住民や組織の参加を得る上では、徒歩圏域（半径500m程度

=小学校区程度)を目安とする。ただし、機械的にエリアを決めるのではなく、もともとの地域の人間関係を大切に、既存の自治会、町内会等のエリアやつながりを基盤に、世帯数・徒歩圏域等の距離を勘案して、対象エリアを設定する。

図：基礎単位の地域支え合いセンター



### 3) 仮設住宅（地域支え合いセンター集会所）と周辺地域との関係

仮設住宅とその周辺の地域との関係は、地域により大きく異なるため、地域の実情に応じた関係の構築と地域支え合いセンター機能の設定を行う。

#### ① 仮設住宅の周辺地域も被災している場合（基礎単位のイメージ）

地域支え合いセンター（集会所）は周辺地域も含んだ広く被災者を支援するための機能を有し、周辺地域の住民とともに、まちの復興・再建に取り組む

#### ② 仮設住宅の周辺地域は比較的震災の被害が少ない場合

仮設住宅内の地域支え合いセンターと周辺地域の集会所の相互利用、住民の連携等も視野に入れて活動を行う。

#### ③ 周辺の地域がなく仮設住宅地のみが立地している場合

地域支え合いセンター（集会所）は主に仮設住宅の住民が使用し、仮設住宅の住民を中心にしたまちづくりを志向する

#### ④ 借り上げ住宅等で地域支え合いセンターが設置されない場合

仮設住宅が整備されず、既存の地域の中の借り上げ住宅や自宅等で被災者が生活する場合には、既存町内会の集会所・公民館等を拠点として、地域支え合いセンターの運営を行う。地域支え合いセンター

の設置が難しい場合も、被災者が孤立せず支え合い活動に参加できるための支援を構築する。

### 3) 被災地域の実状に応じた「地域支え合いセンター」の対象圏域設定

#### ①仮設住宅地から遠く離れ、孤立した集落の自宅被災者への対応

- ・仮設住宅地とその周辺の自宅被災者を含む徒歩圏域のエリアではカバーできない、孤立した集落の自宅被災者が、被災地内には点在している。このような孤立した集落の自宅被災者も、「地域支え合いセンター」における、支え合い、学び合い、まちづくりなどに参加できるように十分配慮する。
- ・巡回での相談や、意向把握、まちづくりについての学び合いや会合に参加できるように移動の支援やきめ細かい情報提供などを工夫する。

#### ②集会所の整備されない仮設住宅地への対応

- ・20世帯など小規模な仮設住宅地で集会所が整備されない場合には、最も最寄りに整備される、集会所のある仮設住宅地の対象エリアに含める。
- ・距離的に離れている場合には、周辺の既存の地域の集会所に「地域支え合いセンター」を設置することや、遠隔地の「地域支え合いセンター」の運営や活動に参加できるように、移手段など配慮する。

#### ③近接エリアに複数の集会所をもつ仮設住宅地がある場合の対応

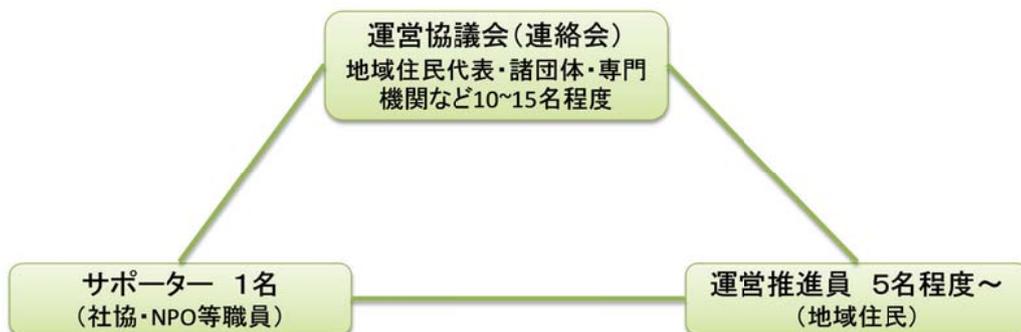
- ・仮設住宅の建設可能地の関係で、近接エリアに複数の集会所をもつ仮設住宅地が整備されている場合には、周辺地域住民の参加による運営を行う上で、複数の仮設住宅地のうちの1ヵ所を「地域支え合いセンター」の中心拠点、他をブランチとして位置づけ、一体的な運営を行う。

## 3. 地域支え合いセンターの運営

### 1) 地域支え合いセンターの設置主体・運営主体と方法・スタッフ

○設置主体：市町村

○運営主体：住民参加による「地域支え合いセンター運営協議会（連絡会）」



○運営形態とスタッフ：

#### ①サポーターの配置

- ・センターの運営はNPO・社協等に公募で事務局を委託し、専任の「サポーター」を配置する。サポーターは、地域住民の思いを形にするための伴走者・寄り添い人として活動し、住民による主体的な運営を支援する役割を担う。

<サポーターの主な役割>

- \* センターの運営事務・運営協議会の事務局を担う
  - \* 日常の窓口での相談・情報提供を通してニーズや課題の把握を行う
  - \* 運営推進員や住民が自ら活動できるように主体の育成を行う
  - \* 支え合いプログラムの企画・実施の支援を行う
  - \* 外部とのコーディネート（制度・行政・ボランティア等とのつなぎ）を行う
- ・ サポーターには、地域でのまちづくり活動の実績・経験のある人材を配置することが望ましく、専門資格を有する人材に限定しない。
- ・ なお、地域によってはNPO等に事務局を委託せず、地域住民による自主運営を行う場合も想定される。こうした場合は、市町村支え合い支援機構からの立ち上げ支援や、中核支え合いセンターからのサポートを受けて運営を行う。(5. 支援体制参照)

②運営推進員の配置

- ・ センターの運営にあたっては、住民で構成される「運営推進員」を配置し、サポーターと協働でセンターの運営にあたる。
- ・ 運営推進員は、住民（仮設住宅、地域住民・在宅被災者、地域の既存組織）の中からプログラムの企画、実践を担うことができる人材を発掘、養成する。
- ・ 運営推進員の配置方法は地域の実情に応じて次のさまざまな形態が想定される。配置方法は運営協議会において協議し決定する。

<運営推進員の配置例>

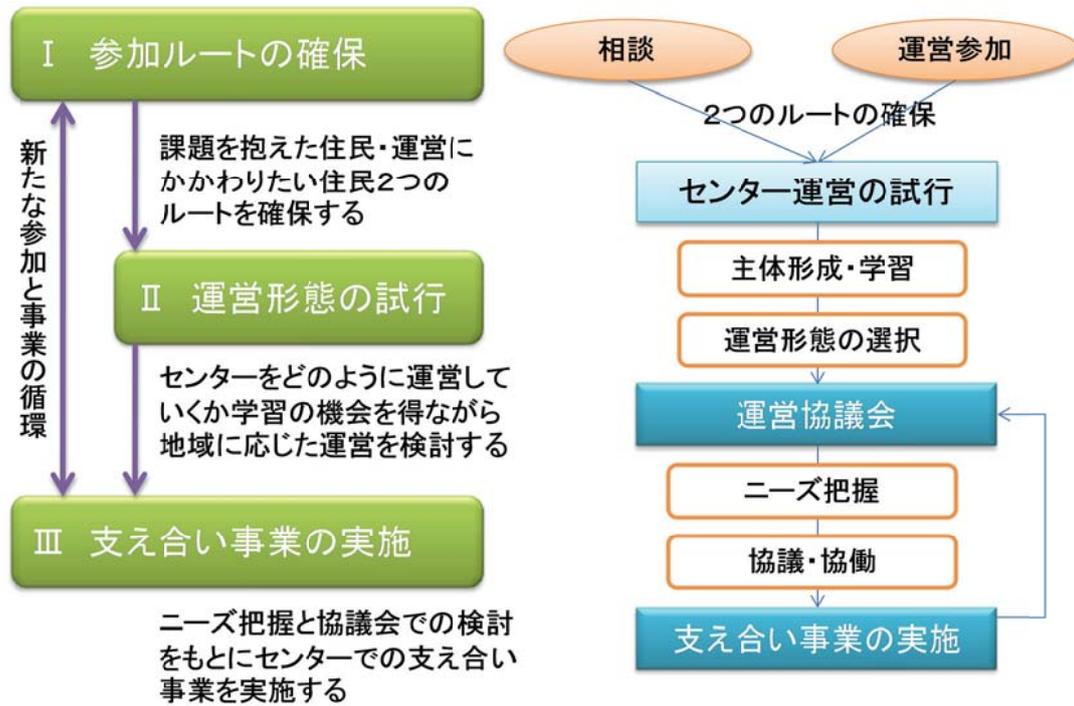
- \* 有給型：一定の報酬を受け取る運営推進員を数名選出する。
- \* ボランティア型：有志の住民がボランティアとして運営に係る。
- \* 仕事おこし型：センターが実施するプログラムに係る業務を有償化し、役割・仕事に応じた報酬を払う。

2) 運営協議会（連絡会）の立ち上げとメンバー

○運営協議会の立ち上げ

- ・ 運営協議会の立ち上げにおいては、地域の実情に合わせた運営の形態とするために、図のように「Ⅰ参加ルートの確保」→「Ⅱ運営形態の試行」→「Ⅲ支え合い事業の実施」の段階を踏む。
- ・ 住民の参加は、課題を抱えた人の相談をきっかけとしたかかわりと運営への参加の2つのルートを確保することで多様な住民層の参加を得る。
- ・ 運営形態の試行段階では住民の学習機会を確保したうえで主体形成と、地域に応じた運営の選択を行う。
- ・ 上記のプロセスを経て、ニーズ把握と協働の体制を構築したうえで、地域課題に応じた支え合い事業の実施を行い、事業実施を通して新たな参加を確保する循環を生み出す。

図：運営協議会立ち上げまでに必要な段階



○運営協議会のメンバー

・想定される協議会のメンバーは仮設住宅と周辺地域との関係性によって異なる。

タイプ		想定されるメンバー
仮設+周辺地域型既存地域の中に仮設住宅が位置づく場合		仮設の住民代表、地域の既存組織（自治会・町内会・PTA・消防団・地区社協等）、仮設内外の障害当事者・課題を抱えた人、NPO・社協等専門機関 等
仮設完結型大規模仮設で周辺地域がない場合		仮設住宅の住民代表、仮設に住む障害者・子育て中の親・高齢者等福祉課題を抱える人、仮設を支えるNPO・社協・社会福祉法人等専門機関、ボランティア 等
借り上げ住宅型既存地域の中の住宅を活用し生活している場合		借り上げ住宅等で既存の建物を活用した非難の場合、既存の集会所を活用した集い場づくりや助け合いの支援が求められる。既存の地域組織に避難住民が参加できる仕組みを構築する。

4. 地域支え合いセンターの機能の展開

1) 3段階の展開

○必ずしも時間軸に沿って順に生起するわけではないが、地域支え合いセンターの機能の発展は、大

きく次の三段階の展開として考えられる。

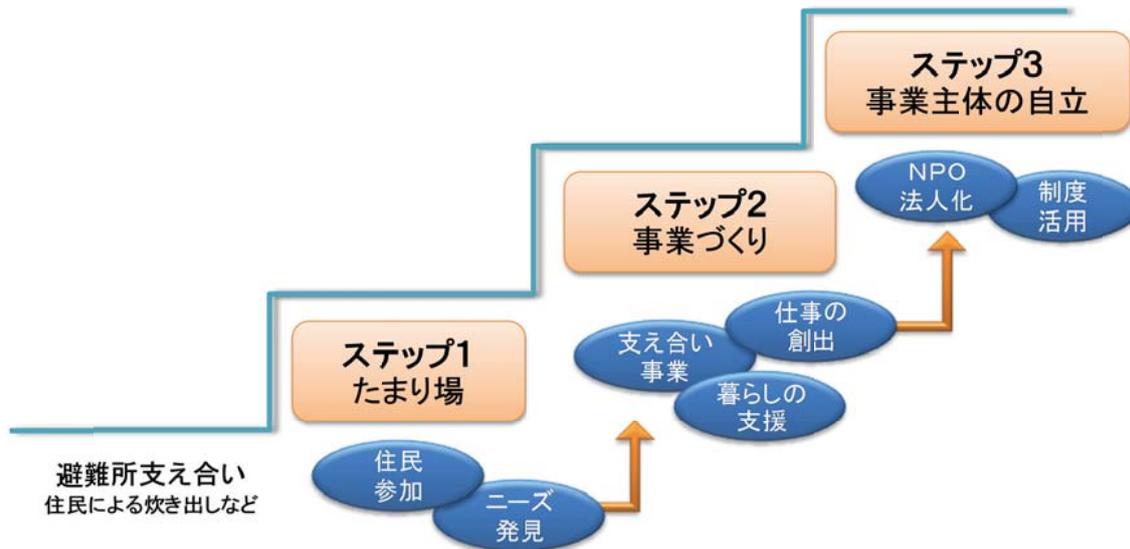
- ①地域支え合いセンターにおける住民の「たまり場」は、多様なニーズの掘り起こしと、それらを解決する資源の発見・創出の場として機能する。
- ②ニーズに対応して住民が協働し、支え合い事業を実施する。資源のひとつとして既存制度に結びつけることもできるが、多様な生活ニーズに柔軟に対応するため、既存制度の枠を超えて住民がアイデアを出しあい、組織的に事業化していくことも可能である。
- ③事業化によって地域に資源を確保し、運営協議会を住民自らが担っていくなかで、自治型の福祉のまちづくりへと向かい、事業主体として自立していく。

○各段階のイメージは以下のように考えられる。

①たまり場機能の強化

- ・地域支え合いセンターに住民が集い語り合う場の中でニーズが表明される。さらに多様な意見が交わされる中で、異なる視野から真のニーズが再定義され、それに応じた方策や資源が見いだされていく。地域支え合いセンターはそうしたプロセスの「場」を提供するとともに、サポーターや運営推進員を中心にニーズを拾い上げる役割を担う。

図：地域支え合いセンター機能の3段階



◆たまり場機能に対応したプログラム例◆

- ・共生型常設サロン
- ・地域食堂
- ・仮設住宅地内の会食の場
- ・共同キッチン
- ・共同居間
- ・広報誌の発行
- ・住民企画イベントや祭の運営
- ・まちづくり勉強会
- ・住民による生活自己調査
- ・子ども会や「寺子屋」
- ・子どもの保護者
- ・子育てグループの再組織
- ・託児所運営
- ・適切な場合には被災住民も加わるピアサポート的な生活相談
- ・阪神・山古志などとの被災住民交流プログラム 等

## ②仕事づくりと「支え合いプログラム」の事業化

- ・場から拾い上げられたニーズを解決するために、住民同士の支え合いプログラムを開発したり、専門職との連携を推進する。この支え合いプログラムが仕事づくりにつながる。
- ・現在一部避難所で行われている見守り・安否確認、配食、米・おむつの宅配、買い物代行、お風呂ツアーなどのサービスの一部は、住民組織によって事業化できる。制度を活用しながら、柔軟性を確保した生活支援型の仕事づくりに結びつける。
- ・とくに地域通貨は、住民の資源や能力を掘り起し、ニーズとマッチさせて地域の実情に合わせて柔軟な対応が可能な事業化の方法として注目すべきである。
- ・こうしたアイデアの示唆と実務サポートは市町村の支援機構や中核支え合いセンターの大きな役割である。

### ◆仕事づくり・支え合いプログラムの事業化の取り組み例◆

#### ①住民の起業支援

掃除屋、惣菜屋、居酒屋、出版デザイン、旅行業、理髪店、家電家具修理、  
自動車総合サービス、不動産業・賃貸住宅あっせん、鍼灸クリニック 等

#### ②ワーカーズコレクティブの活用

まちかどカフェ、牛乳配達、住宅改修、公園・道路清掃、送迎・輸送サービス、  
産地直送型の農産物市民流通業 等

#### ③生活支援の事業化

まちかど市場、まちかどデイサービス、ホームヘルパー 等

## ③事業主体の自立

- ・支え合い事業の一部は、社会的企業として自立し、あるいは既存制度（介護保険法による居宅サービス事業等）を利用しながら、持続性をもつフォーマルな事業体となる。
- ・利益が地域に循環し、運営協議会も独立採算となることが、将来的な目標である。社会的企業を支えるメカニズムとして、以下のような仕組みが考えられる。

\* NPOバンクの導入による起業資金支援

\* まちづくり基金（貯蓄クラブ、出資組合型融資制度）による資金サポート

\* 公的施設の指定管理による地域財源確保

### 2) 雇用と福祉のまちづくり

- 地域への帰属感を育て、かつ実際に地域に住み続けるには、地元の雇用創出が不可欠である。仕事づくり・暮らしづくりには、多彩なアイデアや他地域での経験を活用する。地域支え合いセンターをサポートする市町村および県の支援機構や中核支え合いセンターは、こうしたアイデアや経験を媒介する役割を担う。
- 他の被災地域への訪問や、被災地以外も含めた地域のまちづくりスタッフとの交流も考えられる。被災地内外で学びながら、福祉共済組合、まちづくり基金、事業体のNPO法人化など、福祉のまちづくりへの仕組みづくりが必要となる。これらの多くは、複数の地域支え合いセンターをつなぐ

連携を必要とする。

- とくに住まいづくりは、被災地でのコミュニティビジネスとして有望なひとつである。たとえば仮設住宅・復興住宅の建設を住民が選ぶ仕様にしながら住民組織に任せれば（住民コントラクト）、雇用・コミュニティ資源創出・スキルや連帯感の形成の上で、大きな効果がある。少なくとも地元雇用促進の観点を入れて住宅再建を進めるべきである。
- 地域支え合いセンターで生まれる事業は、既存の制度の枠を越えた、新しい生活支援ニーズを住民自身が拾い上げていくものである。それを安定的な雇用の創出に結びつけることにより、恒常的な福祉のまちづくりへとつながる。

**★まちづくりの事例（NPO 法人暮らしづくりネットワーク北芝）★**

大阪府箕面市の北芝地区では、生活相談や住民ワークショップでの「つぶやき拾い」を通じてニーズを吸い上げ、さまざまな「福祉のまちづくり」の仕掛けを通じて、住民組織がサービスを事業化している。

たまり場として、子どもが運営する「キッズカフェ」、コミュニティレストラン NICO、まちかどデイサービス「よってんか」がある。また送迎サービス「萱野たくしー」や配食サービス「おふくろの味」のほか、「地域みまもり券」「子育ておうえん券」や地域通貨を利用する「がつてんだ」（風呂の日ツアー）や「お助け隊」（安否確認・買い物支援）等々がある。

2001年「きたしばコミュニティファンド」を設けて、住民への相互貸付。「地域みまもり券」は現在「北芝共済制度」に発展的に解消されている。

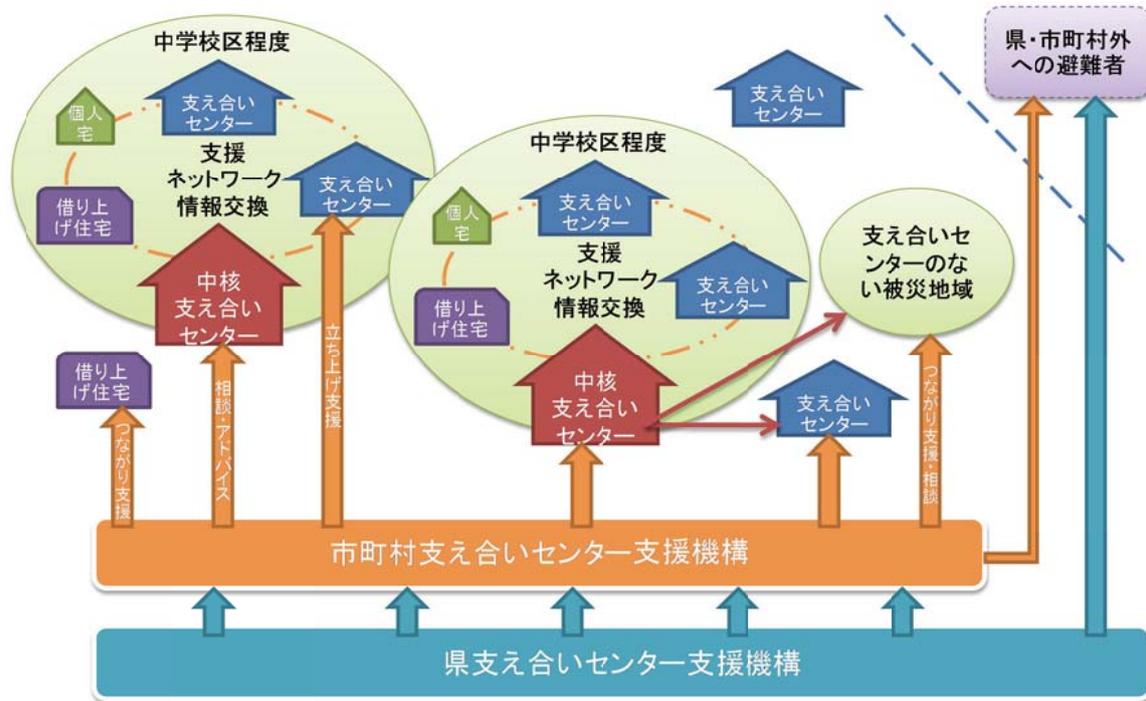


**5. 地域支え合いセンターを支援する仕組み**

1) 重層的な支援の仕組み

- 地域支え合いセンターを支援する体制として、「中核支え合いセンター」「市町村支え合いセンター支援機構」「県支え合いセンター支援機構」を構築する。
- 「市町村支え合いセンター支援機構」「県支え合いセンター支援機構」は、集会所が整備され地域支え合いセンターが立ち上がる際の支援を行うことが期待されることから、早期の立ち上げを行う。
- 「市町村支え合いセンター支援機構」は上記立ち上げ支援のほか、地域支え合いセンターのない被災地への支援、市町村外・県外避難者への支援、中核支え合いセンターの支援等を担う。
- 「県支え合いセンター支援機構」は「市町村支え合いセンター支援機構」の相談・アドバイスを行うとともに、市町村外・県外避難者への支援を担う。また、サポーター育成のための研修事業に取り組む。
- 「中核支え合いセンター」は地域支え合いセンターの運営が軌道に乗るなかで、事務局委託を受ける NPO・社協等が他の地域運営型のセンター等を支援する形で、中学校区エリアを目安として支援や情報交換のネットワークを構築することを目指す。

図：地域支え合いセンターを支える重層的な支援体制



## 2) 市町村支え合いセンター支援機構

### (1) 市町村支え合いセンター支援機構の概要

○設置主体：市町村

○設置目的・役割：

#### ① 「地域支え合いセンター」「中核支え合いセンター」の立ち上げ・後方支援

- ・地域支え合いセンター立ち上げの際の支援、中核支援センターによるネットワーク化の後方支援を行う。地域支え合いセンターや中核支え合いセンターのサポーターの連絡会議等を開催し、相互の情報交流の機会を提供する。
- ・個別の地域支え合いセンターの運営に関する相談・助言、ニーズ・課題の集約、物資・支援の調整、情報提供、市町村行政との連絡・調整、県支え合いセンター支援機構との連絡・調整、地域の社会資源・福祉サービスとの調整を行う。
- ・自治会・町内会・行政区、民生委員・児童委員、保健師との協働により、避難所から仮設住宅に移る時、仮設住宅を出るときなどの人の把握・調整、元の集落ごとに集まる場づくり、情報提供などを行う。

#### ② 支え合いセンターが設置されない仮設や借り上げ住宅生活者への支援

- ・センター未設置の被災地域や借り上げ住宅での生活者への情報提供、孤立防止、支え合い活動への参加支援を行う。

#### ③ 市町村外・県外避難者への支援

- ・市町村外、県外に避難した被災者への連絡・情報提供のほか、避難先での孤立防止への働きかけ、地元地域支え合いセンターとの連携による地元住民との交流・地域の復興まちづくりへの参加の支援を行う。

④地域ケアシステムづくり（地域ケア連絡会）

・専門職と地域支え合いセンターの連携のための地域ケア連絡会の開催。連携のためのシステムの開発を行う。

○運営主体・配置スタッフ：

- ・市町村（直営地域包括支援センター）＝1か所（市町村社会福祉協議会に委託できる）
- ・地域支援（地域福祉）に実績のあるNPOや社会福祉法人、自治会・町内会・行政区や民生児童委員・福祉委員の代表による運営協議の場を設置する。
- ・支援機構のスタッフは、地域でのまちづくり活動の実績、経験のある人材とする。専門職資格を有する人材に限定する必要はない。

人 員	人 数	主に担当する機能
支え合いセンター運営アドバイザー（専門職）	人口規模に応じ1～3	①「支え合いセンター」の後方支援。情報提供、アドバイス ②「これまでのつながり支援ワーカー・支援サポーター」の後方支援
連絡員（被災者から雇用）	適宜	①各支援センターとの連絡調整
これまでのつながり支援ワーカー（専門職）	人口規模に応じ1～3	①これまでのつながりを継続するための交流支援（住んでいた地域単位の昼食会・ミニデイ・サロン・各種イベント支援） ②コーディネート（ボランティアコーディネート／社会サービスコーディネート）
これまでのつながり支援サポーター（被災者から雇用）	適宜	①これまでのつながり支援ワーカーの補助 ・相談、情報提供、交流支援、コーディネートを補助

(2) 中核支え合いセンターの概要

○設置主体：市町村

○設置目的・役割：「地域支え合いセンター」のネットワーク化と運営支援

- ・数か所の基礎単位の地域支え合いセンターをネットワーク化し、情報交換を行う基盤を形成する（中学校区程度のエリアをカバーするイメージ）。
- ・個々の地域支え合いセンターでは解決することが困難な問題や課題について、アドバイスや支援を行う。

○運営主体・スタッフ：

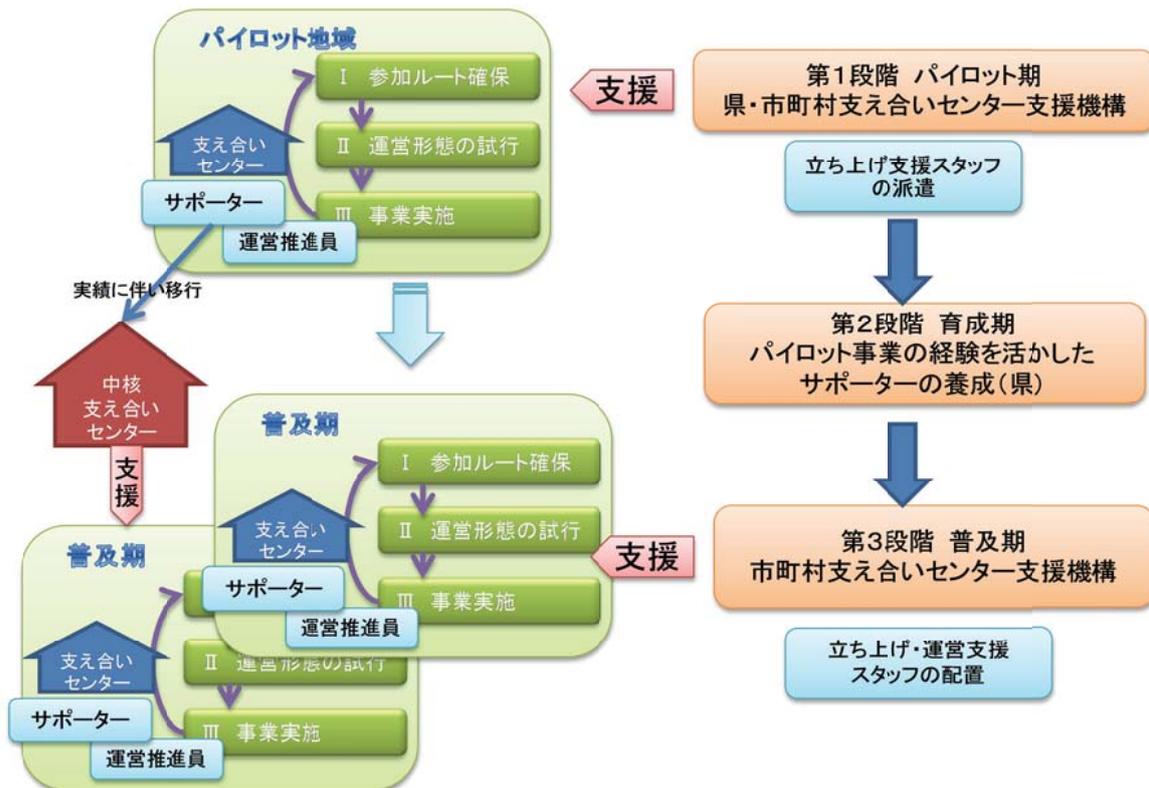
- ・地域支え合いセンターの事務局委託を受けたNPOや社会福祉協議会・社会福祉法人等が運営を行う。
- ・地域支え合いセンターの運営が軌道にのり、地域との関係が一定程度構築された地域支え合いセンターが中核支え合いセンターとしてネットワーク化の役割を担う。中核支え合いセンターとして人員の増強を行う。
- ・市・町の被災地の広がりや住民規模によって、中間組織のカバーするエリアや基礎単位のセンター数のまとまりについては、柔軟に考える必要がある。

(3) 地域支え合いセンター運営と支援体制の形成プロセス モデル事業実施

- 「地域支え合いセンター」の運営をはじめるとは、先行して整備が進められた仮設住宅地2～3か所をパイロット事業として位置づけて、市町村支え合い支援機構の支援のもと、「地域支

え合いセンター」の運営をスタートさせる。

- パイロット事業においては、地域支え合いセンターの運営スタッフとして、外部のNPOに委託をし、仮設住民、地域住民、住民組織に働きかけて、運営協議会を設置し、プログラムを実践する。
- パイロット事業の運営が軌道に乗った段階で、住民の中から運営推進員の候補を選出し、住民運営のための人材育成をすすめる。併せて、本格的な地域支え合いセンターの立ち上げ、運営開始に向けて、サポーターの研修事業をパイロット事業の地域支え合いセンターの協力を得て実施する。



### 3) 県支援機構

○設置主体：都道府県

○設置目的・役割：

#### ① 「中核支え合いセンター」「市町村支え合いセンター支援機構」の後方支援

- ・中核支え合いセンター・市町村支え合いセンター支援機構の運営に関する相談・助言、ニーズ、課題の集約、物資・支援の調整、情報提供、市町村行政・県行政との連絡調整、地域の社会資源・福祉サービスとの調整等を行う。

#### ② 市町村外・県外避難者への連絡・情報提供・つながり支援

- ・市町村支え合いセンター支援機構と連携して孤立しがちな被災者への情報提供、避難先地域での孤立防止のための支援、地元地域とのつながりの継続のための支援を行う。

#### ③ 人材育成、研修の企画・実施

- ・サポーターおよび運営推進員の人材育成、研修の企画・実施、情報交換のための場の提供、専門アドバイザーの派遣、県内外への視察・研修等を行う。

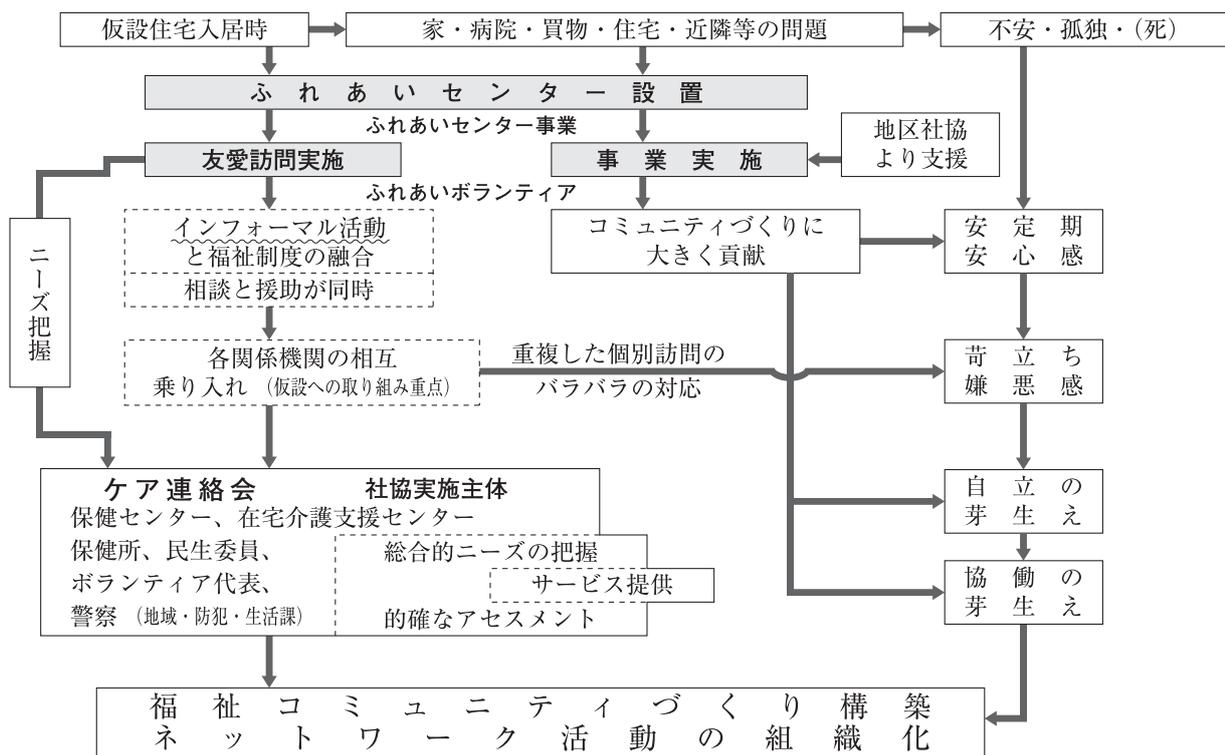
○運営主体・スタッフ：

- ・都道府県1か所（都道府県社会福祉協議会に委託できる）
- ・地域支援（地域福祉）に実績のあるNPOや社会福祉法人、自治会・町内会・行政区や民生児童委員・福祉委員の代表による運営協議の場を設置する。
- ・支援機構のスタッフは、地域でのまちづくり活動の実績、経験のある人材とする。専門職資格を有する人材に限定する必要はない。県外も含めて広く人材を確保する。

人 員	人 数	主に担当する機能
市町村支え合いセンター支援機構の運営アドバイザー（専門職）	人口規模に応じて適宜	市町村支え合いセンター支援機構の後方支援 「支え合いセンター」及び「市町村支援センター支援機構」の運営に関する相談・助言、ニーズ・課題の集約、物資・支援の調整、情報提供、市町村行政との連絡・調整、県支え合いセンター支援機構の連絡・調整、地域の社会資源・福祉サービスとの調整
連絡員（被災者から雇用）	適宜	各市町村支え合い支援センター機構との連絡調整

（参考資料）

図：阪神・淡路大震災で取り組まれた「ふれあいセンター」の機能



## 2 構想の具体化と「地域支え合い活動・情報交流センター」の設置

### 1) 「地域支え合い」の拠点づくり

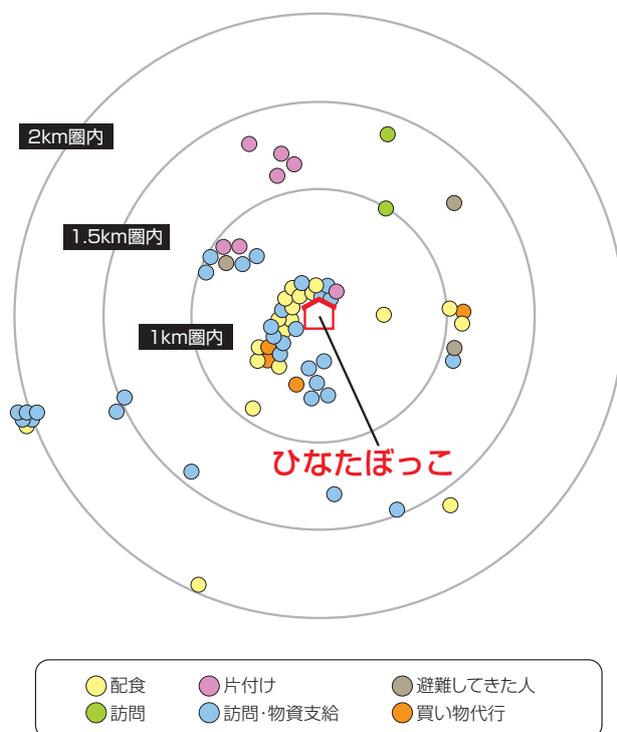
#### ①国見・千代田のより処「ひなたぼっこ」(仙台市青葉区国見小学校区)

CLCでは、仙台市から公募のあった「企画提案型コミュニティビジネス運営事業(ふるさと雇用再生特別基金事業)」に手を挙げ、仙台市青葉区国見小学校区をエリアに、自助と互助だけでは支えきれず、一方で制度からも漏れてしまう人を支え合う場として、元学生下宿(11部屋と食堂のほか、地域交流に活用できるホールもある)を賃借して、2009年12月に国見・千代田のより処「ひなたぼっこ」を開所した。ここは、震災で被災した人の一時避難の場となったが、自宅で暮らす人たちの支援の拠点ともなった。「ひなたぼっこ」が地域で担った内容は、図1のとおりであるが、震災直後は余震で不穏な状態になってしまった人や、自宅が壊滅的で住まう場を失ってしまった人、原発の近くから避難してきた親子などが、町内会長や地域包括支援センターなどの紹介で避難してきて、新たな住まいが確保できるまでの数日から数ヶ月暮らされた。一時避難の高齢者の中には、自ら建物掃除やお弁当の宅配の手伝いを申し出てくれる方も現れ、お弁当を届けたあと、再度高齢者のお宅を訪問し、話し相手のボランティア活動へと広がった。

仙台市内は、2日目には電気や水道は通ったものの、都市ガスは1月以上もストップし、多くのコンビニやスーパーなども1月近く閉まったままだったため、町内会長や民生委員の協力を得て、高齢者宅を訪ね傾いたタンスなどを片付けたり、お米や野菜を届けたり、必要があればお弁当を3食届けたりということを通じて、見守りや安否確認をしてきた。そのほか、介護家族や子育て中のお宅には、紙おむつや絵本などを届け、買い物代行やお風呂ツアーなども実施した。震災時の支援を通じて、自助や互助、制度だけでは支えきれない人が地域の中には多数暮らされていることや、そういう方を支援する仕組みが整っていないことを再認識した。

言い換えれば、「災害時に強い地域は、平時からの支え合いがしっかりしているところ」ということでもあった。そうした地域は、住民や専門機関などがそれぞれ役割を果たすという方法から、協働して課題解決を図っていき、その積み重ねの結果、支え合う地域へと進展してきたと見える。最近、こうした地域展開を「地域共同ケア」を名づけ、推進している<sup>1)</sup>。「ひなたぼっこ」のある地域は、地域活動にとっても活発であるが、坂が多く、お店は減少し、高齢化

図1 ひなたぼっこが震災直後に支援した世帯



1 藤井博志監修(2011)『地域共同ケアのすすめ-多様な主体による協働・連携のヒント』(CLC)を参照。

も進む。「ひなたぼっこ」では2ヶ月に1回、連合町内会長や単位町内会長、民生委員・児童委員、地区社協会長、老人会長のほか、地域包括支援センターや児童館などのスタッフの参加を得て運営委員会を開き、制度サービスを提供しない24時間型の「ひなたぼっこ」が、地域の「支え合い」と「地域共同ケア」のひとつの拠点となれるように、協働のネットワークを広げている。「ひなたぼっこ」の活動は、前述の「地域支え合いセンター」のイメージのひとつである。

### ②「石巻市桃生公民館榎崎分館」での取り組み

石巻市立桃生小学校の体育館の避難所から徒歩で数分のところに、CLCが事務局を担う共同支援ネットワークの現地の拠点である「石巻市桃生公民館榎崎分館」がある。ここには、活動するボランティアのために、洗濯機や仮設風呂もあり、避難所に暮らす人たちの憩いの場ともなっていた。時には、分館の台所を使って避難所の住民たちが自ら炊き出しをしたり、沿岸部から避難してきた人たちと内陸部にある分館周辺の人たちとの交流をしたり、という場ともなった。「みんな

楽しく食事づくりをしていると、津波のことも忘れられる」という声が聞けるなど、避難所生活にも被災者が主体的に活動できる場や、避難所の近隣との交流も必要なのだと気づかされた。

避難所から仮設住宅に移った際には、集いの場の必要性が話題となるが、分館の経験は、避難所で暮らす人たちにも、日中に出掛ける先が必要で、避難所の住民だけでなく、避難所に近隣がある場合は、近隣住民とつながる場など、多様な居場所が必要だったのだと反省させられる。

### ③制度外に漏れる被災者を支援する仮設住宅の運営 ー宮城県石巻市開成地区

介護保険制度は、「介護の社会化」というキャッチフレーズで始まったものの、10年が経過し、気がついてみれば、財源は社会化されたものの、介護は家族介護から専門職介護へと移行した一方で、地域で支え合うという環境は後退したきらいがある。たしかに、地域社会の高齢化や空き家の増加など、社会関係の希薄化する社会的変化も一因ではあるが、介護保険導入前の措置時代から、家族介護を地域で支え合うことはあっても、介護サービスが提供されると、地域住民の役割は終えたと認識して、地域住民が支え合いから手を引いてしまうということは現場でよく起こっていた。

石巻市開成地区には、宮城県内最大の1,140戸の仮設住宅団地がある。隣接する仮設住宅団地を合わせると1,900戸となり、宮城県内に建設された仮設住宅の約8パーセントの規模となる。ここには、サポートセンターに隣接されて、障害者向け（7室2棟）と高齢者向け（9室2棟）のグループホーム型福祉仮設住宅が8月に整備された。サポートセンターは、石巻市〇〇公社と石巻市社会福祉協議会が、障害者向け福祉仮設住宅を石巻祥心会が運営を受託した。受託先の確定しない高齢者向け福祉仮設住宅は、

#### ●集いの場、仮設風呂で避難生活を支援 石巻市桃生公民館榎崎分館

地元の好意で借りた元公民館で、隣接した桃生小学校体育館「避難所」にいる被災者を対象としたお茶飲み・集いの場や、洗濯機・仮設風呂の貸し出しを行っている。ここでは、ボランティアセンター機能も併せもち、ドライバーなど送迎の役割から、お風呂を薪で炊くなどの生活支援、緊急に人手が足りなくなった避難所への応援派遣など、臨機応変に幅広いニーズに応える場となっている。逆に、分館のボランティアスタッフの食事づくりを地域の人々が手伝うといった交流もある。5月末現在、これまでの地域のつながりを支援し、仮設住宅などへの移動に向けた新たなつながりの支援に乗り出している。



外観

仮設風呂

11月になってCLCが受託することになった。

この福祉仮設住宅は、前述の仙台市の「ひなたぼっこ」同様に、自助や互助と、介護保険法や自立支援法などの共助や公助の「隙間」を埋め、可能な限り地域社会の中で暮らせるための仕組みとして、制度だけでは対応できない人を支えるものとして、「あがらいいん」という名称で、2012年12月26日より本格始動した。

国の提唱する「地域包括ケアシステム」が被災地で先行導入されようとしているなかで、「介護サポート拠点」や社協などとともに、住民のできることを、制度（専門機関や専門職）のできることを明確にしながら、相互に「隙間」を埋め合い、「支え合う地域コミュニティ」構築の中核を担うものとして、取り組んでいる。自立した単身高齢者などの高齢者生活福祉センター（在宅支援ハウス）やケアハウスの活用や特別養護老人ホームの入所待機のための利用も想定されたが、可能な限り自宅や地域で暮らし続けられるような支援をめざした。

これら3つの取り組みに共通する点は、以下の3点である。第1は、中間支援組織であるCLCあるいは共同支援ネットワークが自ら実験的な取り組みを行うことの必要や有効性を確認するという点である。避難所・仮設住宅での生活にも被災者が主体的に活動できる場や避難所・仮設住宅の近隣との交流が必要となることを実践的に示すという実験ということができる。第2は、公助との「隙間」を埋める取り組みである。地域包括ケアシステムがめざす、可能な限り自宅や地域で最期まで暮らすことを実現するため、制度だけでは対応できない支援を基本に、食事付きのサロンを実施するなど、地域住民の支え合いの拠点づくりが始まっている一方で、被災地というストレスフルな状態の続くなかで、精神疾患やアルコールが伴うトラブル、虐待、DVなどの課題も顕在化し、その受け皿としての必要性も見えてきた。制度外対応の量的増加は、その制度化も課題となっている。第3は、介護サービスが提供されると地域住民の役割は終わった、と認識して、地域住民が支え合いから手を引いてしまう傾向にあることを踏まえ、地域住民の支え合いが継続できる条件を、専門的なサービスの利用とともに実現を目指すという方向性である。

## 2) 「地域支え合い活動・情報交流センター」の設置

7月をはじめ、支え合い活動の実際を記録し、それを発信して各地での試みを支えるとともに、研修や交流に活かしていくための「地域支え合い情報交流センター」を共同支援ネットワークに設置した。新聞記事を探し、現地訪問で補足しながら「支え合い」拠点形成の事例をデータベース化するもので、専用ホームページ公開のための情報システム（1事例120字毎の簡易紹介とリンクによる詳細記述）は京都造形芸術大学竹村真一研究室←研究室ではなく竹村先生の個人事務所が提供することになった。情報収集活動には大阪府箕面市北芝地区のNPO「暮らしづくりネットワーク北芝」、宝塚市社会福祉協議会、社会福祉法人「十字の園」、青年海外協力協会（JOCA）が協力した。

以下では、情報交流センターの大阪分室を担う「暮らしづくりネットワーク北芝」による情報交流センター支援活動を中心に、展開の概要を述べる。当初から、北芝でのまちづくり経験(p.8のボックス参照)は被災地の再建に有益であると思われた。そこで将来的な交流をも念頭に、北芝のまちづくりNPOの若手スタッフが6月から共同支援ネットワークに派遣された。情報交流センター設置後は、データ検索する新聞を仙台のセンターと手分けして、全国紙5紙（とくに地方版）と河北新報を仙台で、福島民友、福島民報、いわき日報、石巻日々、東海新報、岩手日報、三陸新報を北芝で購読することにした。

記事の選び出しは、①サロン、カフェ、自治会活動、見守りなど、地域住民が主体となっている支え合い活動と、②それを側面的にサポートすると考えられる生活基盤の整備（仮設商店街オープン、物産販売、漁業再開など）に関わる行政や専門機関の動きに焦点をあて、これら選ばれた記事を蛍光ペンで囲み、日付、地域、キーワードを付して、スキャンした後、仙台と北芝との共有フォルダに収めた。キーワードの典型は、集会所、カフェ、サロン、サークル、体操、寺子屋、配食、仮設店舗、共同店舗、酒造、レストラン、店舗貸し、民宿、菓子店であった。被災者・離散者の活力につながり、災害から復興へのプロセスを表徴する記事に重点がおかれた。

10月以降は、北芝のNPO職員が原則2週間ずつ交代で仙台のセンターに駐在し、2月末までで延べ9名がこの現地派遣活動に参加した。記事検索のみでなく、かれらは最少質問項目を統一して仮設住宅地を訪ね、住民リーダーへの半構造インタビューを行って、注目すべき支え合い事例の発掘と理解に努めた。2月末までに宮城県内のほぼ半数の仮設住宅地がカバーされ、面接記録が蓄積されている。事例によっては追加取材が次の派遣者に申し送りされて補足調査がなされ、より詳細な事例集が整備されつつある。

これらの事例のうち、大槌町の健康サポートセンター、相馬市の柚木仮設住宅の組長制度、亘理町のカフェ「わたりいちごっこ」については記事をまとめて編集し、紙媒体で配布用の「新聞」が作成されている。また北芝地区内には「地域支え合い活動情報センター北芝分室」が設置され、継続的に現地活動のサポートを行うとともに、東北アンテナショップを開設して、商品の背景も取材に基づいて紹介し、箕面市民に発信している。

### 3 住民による地域支え合いの展開

#### 1) 岩手県大槌町での試み：「健康サポートセンター」や仮設住宅地の「たまり場」

緊急医療支援NGO「アムダ」（本部・岡山）は、震災直後の3月12日から日本福祉大学のネットワークを通じてCLCに拠点を置き、仙台市周辺、さらには釜石市、大槌町、南三陸町で医療活動を開始した。仙台市で被災した理学療法士・元持幸子氏（日本福祉大学大学院生）はアムダとともに救援活動を行っていたが、やがて実家のある大槌町に帰り、同地でアムダのコーディネーターとして地域医療支援に従事した。同時に、CLCの地域支え合いネットワークの大槌町におけるパートナーとして関係を保ってきた。

5月にアムダは長期的な支援の一環として、大槌町の佐々木賀奈子鍼灸師のクリニック再建を決定した。佐々木氏は自らの住まいと鍼灸院を流されながらも、アムダチームの一員として避難所や在宅被災者を往診しながら施術を続けていた。アムダからの要請を受け、日本福祉大学・CASEまちづくり研究所・CLC・北芝のチームは6月に大槌町を訪れた。佐々木氏によれば「施術を受ける方々がリラックスできる空間が早く必要。そうした人たちを癒すことで自分も癒されている。しかし患者だけでなく、誰もが気軽に集まれる場にしたい」ということであった。鍼灸院の待合室は、ごく自然に人びとが集い語らう「地域支えあいセンター」になっていく可能性が高いと思われた。そこで約16平米のクリニックに併設して同面積・同構造のサロンを設け、両者あわせて支え合い的な健康サポートセンターとする企画が生まれた。

鍼灸院とサロンはそれぞれ四隅の鉄骨を組み合わせるユニットフレームから成り、これらユニットは

仮設的に建設して、必要に応じて移設して恒久化できるし、組み合わせで増築もできる。またコアのフレームから完成までのさまざまな段階のものを生産し分譲・賃貸することで、多様なニーズに応じて利用者がそれぞれ完成していく居住者参加型の住居・店舗・施設を築いていくことも可能である。この運営主体のためのNPOあるいはまちづくり会社を設立することもできるだろう。このようなまちづくりへの潜在力を込めて「AMDA 大槌健康サポートセンター」建設が着手された。施工には、大槌町の中小関連業者の集合体である大槌建成組合が関わり、将来的にも地元業者の手で進む復興建設への足がかりとなることが期待された。まちづくり展開への仕掛けを可視化しているたまり場の例といえる。

11月の上棟式や12月の開所式およびその準備のために、鍼灸院の患者、地元の女性グループや婦人会、シルバーセンター、地域の作業所など、さまざまな団体や人びとが自発的に集まり、それぞれの思いを込めて餅袋・お守り袋づくり、料理、内装、薪の調達など、作業をともにした。サロン部分の運営に関しては、地域住民を中心にNPO設立（事務局長・元持氏予定）の運びとなっている。すでにサロンには一棚ずつのチャレンジショップがあり、地域の人びとの作品を展示・販売している。また、お茶会や運動教室などの各種企画にみられるように、住民の得意な技能を生かすイベントが次々に生まれている。仮設住宅居住者に限らず多様な立場の人が、隣接する歯科診療所の待ち時間に立ち寄り、散歩の途中に寄り、高校生が遊びに来るなど、まちの関係を再生させつつあるのが特徴である。

一方、大槌町では最大時44か所の避難所に6千人近くの住民が避難していたが、7月までに仮設住宅の整備が進み、8月上旬には残っていた避難所がすべて閉鎖された。仮設住宅入居は抽選で行われ、コミュニティ再生が新たな課題となった。制度的な仮設集会所運営の枠外で、さまざまな試みが現われた。

津波で全壊した飲食料品販売の岩間商店主・岩間秀夫氏は、被災直後に高齢者を励ましながら崖道を登り、隣人たちを導いて避難所に到達した。自販機の飲料品を住民に無料支給したものの、店の再開は考えていなかった。しかし周囲の高齢者たちは買い物難民状態となっており、地元商店への期待が高かった。そこで7月下旬、仮設住宅敷地内に仮店舗を再開した。店舗には木造で軒をつくり、その下にはベンチを置いて、誰もがいつでも自由に休めるような空間にした。そこは高齢者が立ち寄っては「愚痴を言う」場になっている。近隣関係の維持とささやかな空間的工夫が、自然なたまり場を生成させている。

遠野まごころネットの支援を受けている仮設住宅地「まごころの郷」では、大きなテントの下で床屋や食堂、野外カフェなど多くの活動が展開している。リーダーの白澤良一氏によれば、当初数週間の間、風呂、バザー、炊き出しなどを継続して実施していた。やがて被災者が「いつも世話になるばかりでは申し訳ない」と自ら参加するようになり、住民組織ができてきた。いまでは被災者・仮設入居者自身が活動を運営している。白澤氏の考えでは、アンケート調査ではホンネのニーズは分からないし、ポスティングによって人を集められるわけでもない。住民が周りの人と話しながら相互に



真のニーズが次第に掘り起こされるのである。さらに、仮設住宅の集会所は鍵の管理や使用時間が厳しく、「たまり場」になりえない、という。いつ行っても開いていて、必ず誰かがそこにいる、という場が必要条件である。

## 2) 「亘理いちごっこ」

以下は、「地域支え合い活動情報センター北芝分室」による取材記録を編集したものである。宮城県亘理町で被災者の生活復興に向けた「支え合い活動」を展開している「亘理いちごっこ」の代表・馬場照子氏へのインタビューを基礎にしている。

馬場氏は自らも被災したが、沿岸部に比べると被害は小さかったため、地域のために何かをしなければという使命感の中で活動を始めた。炊出しの手伝いや、ボランティアテント村に食事を届ける活動に従事したが、その中で被災者・ボランティアともに栄養バランスのとれた食事の機会が少ない状況を目の当たりにした。そこでカフェレストラン「亘理いちごっこ」をスタートさせた。さらにそこでの出会いを基にして、さまざまな活動を展開している。

まずコミュニティカフェ・レストラン「亘理いちごっこ」である。全国から寄せられた支援金（「志」）や支援物資を基に、カフェレストラン形式で食事の提供を行う。営業時間は毎週火木土日の11時から19時。当初は町内の集会所を借りて活動していたが、7月からは支援団体の協力もあり、亘理小学校の向かいを拠点としている。2011年12月までは、罹災証明所持者は食事代無料、ボランティアを含め一般客は500円+志で営業していたが、「無償では食べに行きにくい」という被災者の声もあり、現在は被災者一食200円として、栄養豊富な「おうちごはん」を提供しているという。一日に平均50～60人の利用があり、被災者同士の交流の場はもちろん、一般客やボランティアの交流の場としても大きな機能を果たしている。

さらに5月下旬から、ボランティアとともに被災者を訪れてお話を聞く「いちごっこおはなし聞き隊」を結成し、レストランの休業日を利用して被災者訪問をしている。レストランスタッフとは別に、カウンセリング研修を受けたボランティアやスタッフによる活動となっている。

11月6日、いちごっこの主催により「公共ゾーン仮設住宅」（亘理町内にある558戸の大規模仮設住宅地）で「わたりモール」が開かれた。「モール」というチケット制の買い物市である。住民が主体となって各ブースを担当した。これまで大団地ゆえに支援物資の配布が容易でなかったことや、機会不均等が生じたこと、また支援が一方的なものになりがちであったという問題を踏まえ、それらを少しでも改善して、人やお金の流れをつくりだすことが目的であった。モールチケット（ありがとう券）は、いちごっこでの手伝いやイベント時に入手できるもので、換金はできないが、いちごっこで利用できる。また「わたりモール」のようなイベントや物資配布時に使えるものである。モール当日は悪天候であったが、仮設住民の約9割が参加し、成功を取めた。アクセサリーを作るコーナーでは、子どもたちがおじいちゃん、おばあちゃん、先生のために工作する姿が見られた。片づけも、子どもを含め住民が自主的に参加してくれたという。

12月11日には「わたりホームカミング・デイ」を亘理中央公民館を会場に主催した。避難所から仮設住宅に生活が移行する中で、仮設住宅外に住む被災者への支援が不十分であるという思いがあったからである。亘理町の住民有志との共催イベントとし、わたりモールと同様にモールチケットを用いて在宅被災者に買い物の機会を提供した。あわせて、コンサート、屋台、工作コーナーにおいては、居住形

態にかかわらず多くの被災者が参加した。

こうして馬場氏は「全国からの支援のつなぎ役を目指す」と中間支援的な立ち回りを意識し、レストランやおはなし聞き隊を通じてニーズを把握しながら、被災者の主体的な活動を促し、「被災者に寄り添っているように見えて、寄り添ってもらっている」と語るように、自らも支援の循環の中に身を置いている。

### 3) 名取市箱塚桜団地の自治会活動

箱塚桜団地は101世帯273人の仮設住宅地で、名取市閑上地区上町で被災した人びとがまとまって移転してきた。町内会再生を通じて支え合い活動を生み出す試みが、すぐれたリーダーの下で展開している。以下は、箱塚桜団地における自治会長・大脇兵七氏へのインタビュー記録を基に、「仲良く笑って生きること」(Juntos 61号、2012年2月、pp.4-16)の記事から補足したものである。

避難所の暮らしは辛く、衝立もない体育館で、新聞紙を毛布代わりにして寝ていたこともあった。4月末、大脇氏に対し市役所の担当者から、仮設住宅地で世話役を務めることへの打診があった。学校教員や公民館長をしていた前歴のためと思われる。5月3日、仮設住宅に入居し、周辺の古墳に咲く満開の桜の美しさに皆で涙を流した。数日後、旧上町町内会の副会長であった大脇氏は、要請されて団地の自治会長となり、他の4名の役員候補をそれぞれ総務、会計、行政担当、学校担当とした。役員たちは自治会総会も開かぬまま、支援物資の配布に追われた。旧町内会の貯金が10万円ほど残っていたが、新たに自治会費を集めることはしていない。集会所の鍵は、コピーして役員全員に持たせてある。

さらに比較的若手の住民も自治会活動に巻き込むために「班長」の仕組みを設け、2棟(14世帯)から1人ずつ選んで個別に説得した。そしてまずは班会議を開いて、住民の顔合わせをしてもらった。自治会活動の最大の眼目は、阪神淡路大震災後のような孤独死を出さないこと、つまり入居者を孤立させないことである。そこで、集会所を利用して様々な催しを企画し、多くの人に足を運んでもらうことを考えた。班長の仕事の一つは、こうした行事の実行委員となり、住民に呼びかけること、また回覧板を管理してみなに読んでもらうことであった。

実際、外からのボランティアによるさまざまな企画の申し出があった。それらのうち遠方の団体のものは丁重に辞退し、近辺の個人・団体が長続きしそうな申し出を受けて協力してもらった。たとえば、母親と未就学児童が集まって、絵本を読んだり、歌を唄ったり、玩具で遊ぶ集まりである。その脇で高齢者のお茶飲み会を開くと、子どもたちの様子を眺めている高齢者が次第にさっばめる(口出しする)ようになる。それが若い親の育児不安を和らげたりするのである。小中学生のためには、宿題の面倒をみる、という個人の申し出を受けて「寺小屋ゆりあげ」を定期的に開いている。

間借りしている校舎の小学校では、子どもたちが運動不足になりやすい。そこで7月ごろから、団地中央の「桜大通り」を交通遮断して遊び場にした。大きな垂れ幕を掲げ「車はいれませんよ」と記してある。住民の反対はほとんどなかった。語尾の「よ」「ね」で表現をやさしくすることが大切、と大脇氏は言う。日常の伝達事項でも、心に届きやすい方言を多用している。「民話でスマイル」なる高齢者向けの催しもあり、これは地元ボランティアならではの活動で、自分たちの言葉で表現しあい、ボランティアの側も「自分の修業になる」といいながら続けてくれている。

高齢者向けには老人会をたちあげて、入居日の桜を思い起こす「桜美(おうび)会」と名付けた。傾聴の会、お化粧の会、いきいきホッとサロン、受診送迎、買い物バス、夜間の急病を知らせる防犯ベル

の配布、桜大通りのベンチの設置など、多数の活動が生まれている。集会所の月間予定表は、ほぼ全日埋まっている。閉じこもりがちな高齢者のためには「みまもり隊」を組織した。民生・児童委員（2名）と9名の住民（主として女性）が隊員となる。彼女たちの玄関先には「みまもり隊員さんの家」という大きな表札が掛けてある。ひとり暮らしの高齢者に機会あるごとに挨拶し、声をかける。「〇〇さん、こんにちは。きょうの××の行事に参加しませんか」と問いかける。すると「しょんべんが近くてさ（外出しにくい）」「立ったり座ったりが大変で」といったホンネが出てくる。「〇〇さん、参加しましょうよ」とさらに誘うことで、実際に参加するようになった人たちが少なくとも4名あった。

役所が自治会を下請けのようにして利用する姿勢ではいけない、ますます役員のなり手がなくなってしまう、と大脇氏は言う。しかし雇用問題は深刻になりつつあり、市や県に対策を訴えていく。がれき処理の仕事が困難になる一方、失業保険が切れる。雇用は一自治会のできる範囲を越えている。ただ、ささやかな経済自立への試みはあるという。たとえば加工場の仕事を失った女性たちが居酒屋のお通しをつくるなど。

他の仮設住宅地との交流の必要性は、大脇氏は感じていない。団地内に市のまちづくり委員を務める者がいるので一定の情報は得ているが、団地内でこうした議論の場は今のところ設けるつもりがない。せっかくまとまって「仲良く笑って」生きる関係ができてきたのが、住宅をめぐる利害関係によって崩されてしまう、という。箱塚桜団地は、住民の手で自治会が形成され、外部ボランティアやサポーターも住民によるプログラムの中に位置づけられ、その上で自治会が必要に応じて行政資源を利用していくような、自治的な支えあいの好例である。



#### 参考資料

活動内容をリストアップしておく、以下のようなになる。

##### ①子ども

- ・チャイルドパーク：毎週火曜日 子どもと母親の遊び場
- ・ちびっこひろば：11時～17時 仮設住宅内の「桜大通り」を通行止めにし、一輪車・自転車の遊び場になっている
- ・寺子屋開上：週2日 学習塾の開催
- ・スカイルーム：週4日 遊びを中心として、心の痛みの解放
- ・桜動物園：子どもの心のケアのため、うさぎとチャボの飼育

##### ②母親

- ・フラダンス：毎月第2・第4月曜日
- ・レクダンス：毎月第1・第4月曜日
- ・3B体操：毎月第4月曜日午後
- ・タペストリー：毎月第1・第2木曜日午後
- ・お楽しみ会：毎月第2・第4木曜日午後 カラオケが中心

##### ③高齢者

- ・桜美会：毎週水曜日 10時～12時

- ・受診送迎バス：週2日 箱塚桜団地と名取中央クリニック間の送迎
- ・買い物バス：週1回 箱東桜団地とイオンモール名取間の送迎
- ・ティールーム：毎週火曜日 チャイルドパークと共催で、多世代交流に
- ・健康相談日：週1回 訪問看護師による健康相談
- ・傾聴の会：毎週金曜日 心に残るストレスを語る心のケア
- ・健康支援隊：毎週土曜日 看護学生による血圧、酸素飽和度調査、ストレスチェックなどの健康調査。ハンドマッサージ、リンパマッサージ、化粧療法などの看護ケア
- ・ベンチの設置：仮設住宅内の「桜大通り」と「桜西通り」にベンチを設置し、子ども・母親と高齢者の集いの場に
- ・ひとり暮らし高齢者の予防対策：ひとり暮らし高齢者と高齢者夫婦世帯に防犯ベルを渡し、夜間の緊急事態に備え、防犯ベルが鳴ったら、隣近所の人が訪問する

## 4 行政による被災者生活支援対策（「サポートセンター」設置等）の実態

ここでは、東日本大震災の発生を受けて国が打ち出した仮設住宅地等における被災者生活支援対策の内容と、それらをもとにした被災を受けた県、市町村における実施状況について、その全体像といくつかの市町における取り組み実態について述べる。

### 1) 国（厚生労働省）による応急仮設住宅地域等の被災者支援対策

厚生労働省は、東日本大震災の発生を受けて、3月11日の震災発生直後から被災者生活支援、医療、福祉制度の現地運用等の緊急対策などについて、数多くの通知を配信した。

これらの通知の中で、避難所等での生活から仮設住宅への移行が進められる中で、被災者の生活支援に関わる2本柱となる対策が打ち出された。一つは、厚生労働省老健局による「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点の設置について」（2011年4月19日通知）であり、もう一つは、厚生労働省社会・援護局による「セーフティネット対策支援事業（生活福祉資金貸付事業関連の経費）を活用した「生活支援相談員の配置」に関する事業である。以下にこの二つの事業の概要を述べる。

#### ① 「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」

（厚生労働省老健局：2011年4月19日通知）

この通知文には、「…応急仮設住宅地域における要介護高齢者等の安心した日常生活を支えるためには、応急仮設住宅地域に、高齢者等に対する総合相談、デイサービスや生活支援サービスを提供するため、以下のような機能を有するサポート拠点を設置することが有効と考えられます。」と書かれており、「高齢者等のサポート拠点に必要と考えられる機能（例）」として、以下の5点が示されている。

- ・総合相談機能（ライフサポートアドバイザー（LSA））の配置等
- ・デイサービス
- ・居宅サービス等（居宅介護支援、訪問介護、診療機能等）
- ・配色サービス等の生活支援サービス・ボランティア等の活動拠点
- ・高齢者、障害者や子ども達が集う地域交流スペース

また、次頁のサポート拠点のイメージ(図2)が別紙1として添付されているとともに、別紙2には、「新

渦県中越地震に係る応急仮設住宅地におけるデイサービスセンターについて」が添付されており、仮設住宅地に設置、運営された事例が図面入りで紹介されている。

これらの通知内容を見てわかるように、仮設住宅に入居した要介護高齢者等を対象に、専門職種によるサービス提供を行う、介護・福祉サービスの拠点を仮設住宅地等に設置することをねらいとしている。

このサポート拠点の運営にかかる費用（人件費等の事業費、拠点整備に係る改修費・設備購入費等）は、国が被災都道府県に対して、「介護基盤緊急整備等臨時特例基金（地域支え合い体制づくり事業分）」の積み増しを行う形で交付し、県を通じて被災市町村、受託事業者に助成するという流れになっている。

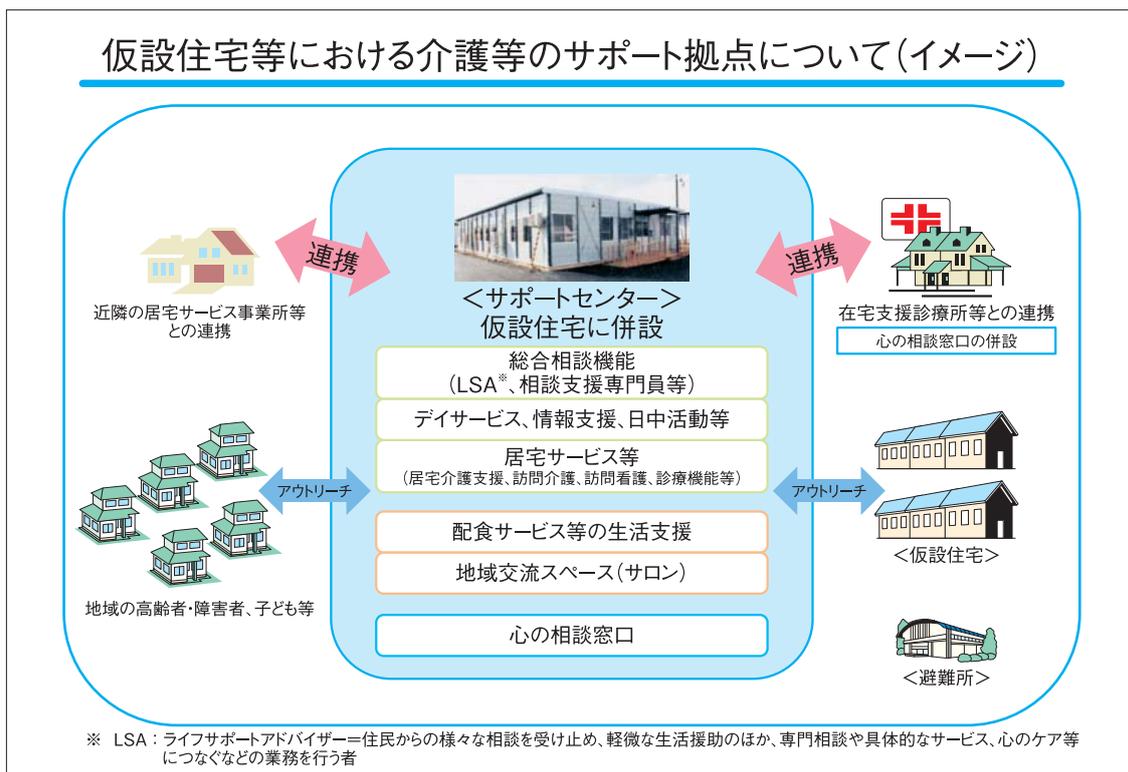


図2 仮設住宅等における介護等のサポート拠点について（イメージ）

② セーフティネット対策支援事業を活用した「生活支援相談員の設置」に関する事業

（厚生労働省社会・援護局）

被災市町村の社会福祉協議会では職員の被害も大きかったことから、従来からあった「セーフティネット対策支援事業（生活福祉資金貸付事業関連の経費）」を活用し、緊急雇用により社協職員を採用し、社会福祉協議会の機能復旧を図る対策が打ち出された。さらに、社協の機能復旧だけでなく、仮設住宅等の被災者の相談、見守りを担う「生活支援相談員」の配置のための事業費が予算措置された（国：10/10）。

①のサポートセンターは専門職の配置が想定されているのに対して、この生活支援相談員は、職を失った被災者の緊急雇用として非専門職の採用を想定している。

2) 被災各県における国の支援対策をもとにした実施状況

国（厚生労働省）は、被災者の生活支援に関して上記の二つの事業を打ち出したが、その実施にあたっ

では、被災県・市町村がそれぞれの被災状況に応じた事業の活用を可能にしたことから、県、市町村によって運用状況が異なっている。

まず、サポートセンター開設状況(2012年3月1日現在)についてみると、岩手県21ヶ所(計画27ヶ所)、宮城県50ヶ所(計画51ヶ所)、福島県20ヶ所(計画25ヶ所)の計91ヶ所(計画103ヶ所)となっており、被災した市町がもっとも多かった宮城県の開設がもっとも進んでいることがわかる。

サポートセンターの運営主体および用意されている機能が県、市町村によって異なっている(表1、2参照)。岩手県は、サポートセンターの運営を介護保険事業所に委託している件数が最も多く、全体の3分の2を占めているのに対して、宮城県、福島県は、社会福祉協議会が運営している件数が最も多い。

サポートセンターに用意されている機能の配置状況をみると、岩手県では、国がモデルに示した要介護高齢者を対象とする介護サービス機能を有したものが全体の半数を占めている。相談機能とサロン機能だけが9か所あるが、これらは仮設住宅の集会所が100㎡と小規模なところであり、上記の介護機能を備えたサポートセンターのブランチ的な位置づけとなっていることが伺える。

それに対して宮城県では、国がモデルで示した介護サービス機能を有しているセンターは1ヶ所だけで、総合相談、地域交流サロンと心の相談窓口という相談・見守り支援機能のセンターが最も多くなっている。このことは、宮城県に対して本研究事業を通じて「地域支え合いセンター構想」の考え方を提案し、働きかけを行ったことが、サポートセンターを介護サービスの拠点としてではなく、被災者の見守りと自立支援の拠点と位置づけるという県の方針に一定の影響を与えたものと思われる。

福島県については、原発事故による放射線被害の影響で、介護保険事業所が機能しないところが多い為、仮設住宅のサポートセンターに介護サービス拠点機能が求められたものと思われる。

表1 サポートセンターの運営主体

箇所数

	市町村	市町村社会福祉協議会	介護保険事業所	NPO等	合計
岩手県	2	4	15	0	21
宮城県	11	28	6	5	50
福島県	2	10	5	3	20

表2 サポートセンターに用意されている機能

箇所数

	I	II	III	IV	V
	総合相談機能 (心の相談含む) + 地域交流サロン	I + 生活支援サービス (配食サービス除く)	I、IIのいずれか + デイサービス、 居宅介護支援、 居宅サービス、 配食サービス等 (いずれかだけを含む)	I、II、IIIの いずれか + 診療機能	その他 ・ 不明
岩手県	9	1	10	1	0
宮城県	31	11	1	1	4
福島県	4	0	16	0	0

### 3) 宮城県下被災市町のサポートセンター設置および被災者生活支援の取り組み実態

宮城県下の被災13市町のサポートセンター設置および被災者生活支援の状況についてみると、市町によって取り組み状況が異なっていることがわかる（表3参照）。市や町の被災状況の違いや行政規模や組織体制の違いが影響していると考えられる。震災からようやく1年が経とうとしている時期で、サポートセンターや被災者生活支援の体制づくり自体が現在進行中といえるが、現段階での取り組み状況から把握することができる点について以下に整理する。

#### ①サポートセンターの運営体制の違い

市町によって、サポートセンターの運営体制が、市町直轄、社協への委託、民間事業者・NPO等への委託などの形態がみられる。いずれの形態であったとしても、サポートセンターとして、被災者支援の機能、役割が果たせていれば問題はないが、一部の市町では、サポートセンターが十分な役割を果たせていないところも見受けられる。たとえば、市町が直轄して、社協や関係団体と連携をとりながら運営できているところは良いが、市町が直轄しながら他とは連携をとらず、少ない市町の人材で限定的な被災者支援にとどまっている場合が見受けられる。また、民間事業者・NPOに委託することにより、その運営がまかせきりになっており、市町としての役割を果たせていないケースもみられる。

#### ②サポートセンターと生活支援相談員との連携

国の二つの事業を町独自の被災者支援の仕組みの中で活用し、サポートセンター機能と生活支援相談員の連携を図りながら運用している例もみられるが、その逆に、それぞれ別の事業として実施し、双方の連携が図られていない市町も少なからず存在する。

また、被災した住民の中から積極的な雇用を図ることが意図されていた生活支援相談員の設置において、数多くの生活支援員を採用し、業務を担ってもらっている市町もあれば、その数がきわめて少ないところも見受けられる。どの市町においても、生活支援相談員が担うべき被災者支援の役割は潜在的にも多いことから、積極的な採用がのぞまれる。

#### ③みなし仮設（民賃）入居者、在宅被災者への支援

多くの市町では、仮設住宅入居者を対象とした、サポートセンターおよび生活支援相談員による巡回訪問等の支援にとどまっている。中には町外、県外のみなし仮設入居世帯への生活支援相談員の巡回訪問を実施しているところもあるが少数例であり、他の多くの市町は、みなし仮設への対応は今後の課題としている。復興後には、仮設住宅居住者、みなし仮設居住者いずれもが混在して地域生活を送ることになり、そのコミュニティ形成につなげる為にも、双方に同じ様に自立に向けた支援や働きかけを行うことが求められる。

#### ④被災者の自立に向けた支援の課題

仮設期の生活が長期化する中で、被災者への手厚い個別支援の継続が被災者の自立を阻害することが危惧される。自治会を中心とした住民同士の支え合い、被災者が役割を担える場、仕組みをつくることで自立支援につなげるなど、地域に視点をおいた被災者支援を展開していくことが今後の課題と考えられる。

表3 宮城県下の被災13市町のサポートセンターの設置・運営状況

市町名	サポートセンターの設置状況	被災者生活支援の状況
気仙沼市	<ul style="list-style-type: none"> <li>サポートセンターは、市内3ヶ所と一関市1か所の計4ヶ所設置</li> <li>運営は、市社協2ヶ所、民間事業所・NPOに委託2ヶ所</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>気仙沼地区は旧市街を担当し、唐桑地区、本吉地区は、各地区の仮設住宅を生活支援相談員が巡回訪問を実施。</li> <li>一関地区はNPOが受託し、看護師2人と相談員4人が2チームに分かれて、2ヶ所の仮設住宅235世帯を巡回訪問。</li> </ul>
南三陸町	<ul style="list-style-type: none"> <li>社協に設置した被災者生活支援センターを中心に、6つのサテライトセンターを配置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>南三陸町内52ヶ所、登米市内6ヶ所の仮設住宅に6つのサテライトセンターに配置された生活支援相談員が巡回訪問している。</li> <li>町外避難者にも相談員が巡回訪問</li> <li>在宅高齢者等の見守りは、地域包括が担当</li> </ul>
女川町	<ul style="list-style-type: none"> <li>「女川町こことからだとくらしの相談センター」を核として、仮設住宅30カ所を8つのブロックに分け、サブセンターを設置。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各サブセンターに、ここから専門員、くらしの相談員、地域包括、保健センターの担当者を配置し、それぞれ巡回訪問している。</li> </ul>
石巻市	<ul style="list-style-type: none"> <li>総括センターを含め、市内に14ヶ所のサポートセンターを設置。</li> <li>5つのサポートセンターには、石巻市文化スポーツ振興公社が委託を受けて職員が常駐しているが、それ以外は常駐者がいない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>全134ヶ所の仮設住宅団地を13のエリアにわけて、180人の訪問支援員が毎日巡回訪問を実施している。</li> </ul>
東松島市	<ul style="list-style-type: none"> <li>東松島市中央サポートセンターを中心に、3ヶ所の仮設住宅地に3つのサブセンターを設置。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>サポートセンターの運営は社協に委託し、生活支援相談員が巡回訪問を実施している。</li> <li>施設管理は、別途民間会社に委託。</li> <li>在宅被災者支援は、県社会福祉士会に委託。</li> </ul>
塩釜市	<ul style="list-style-type: none"> <li>サポートセンターを1ヶ所設置し、2011年11月から運営を社協に委託（それまでは市が直轄）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所長1人、副所長1人、生活相談員2人、看護師2人、保健師1人、管理人2人の9名で運営。</li> </ul>
七ヶ浜町	<ul style="list-style-type: none"> <li>運動公園内に1ヶ所サポートセンターを設置し、NPOに運営を委託。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事務局2人、見守りスタッフ6人で、7カ所の仮設住宅の413戸、1232人に対応している。</li> <li>在宅の単身高齢者の見守りは社協が担当。</li> <li>218戸のみなし仮設（民賃）の支援ができていない。</li> </ul>
多賀城市	<ul style="list-style-type: none"> <li>サポートセンターを2ヶ所設置。1ヶ所は市が直轄、1ヶ所は市社協が運営。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>6ヶ所ある仮設住宅団地の管理運営は、民間管理会社に委託。</li> <li>被災者支援は、市社会福祉課、市社協、民間管理会社の3者で協働している。</li> </ul>
仙台市	<ul style="list-style-type: none"> <li>社協に中核支え合いセンターを設置し、各区の市民センター52ヶ所に情報センターを設置。</li> <li>仮設住宅のサポートセンターは、民間組織に委託。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>社協は民賃居住者を担当し、戸別訪問を実施。各区のセンターでも巡回相談やサロン実施。</li> <li>民間委託した仮設のサポートセンターには、マネージャー2人、管理職6人、支援員48人で、青葉区、宮城野区、太白区の仮設住宅への見守りや戸別訪問を実施。</li> </ul>
名取市	<ul style="list-style-type: none"> <li>2012年4月からのサポートセンター設置に向けて準備中。運営は市直轄を予定。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>8カ所の仮設住宅団地の自治会作りを市が中心となり進め、2011年8月までに全て結成。</li> <li>仮設住宅の見守りは社協による6人の生活支援員が8カ所の仮設住宅団地に配置。</li> </ul>
岩沼市	<ul style="list-style-type: none"> <li>1ヶ所のサポートセンターを設置（県内最初）。</li> <li>運営は、民間組織に委託。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>委託を受けた民間組織が、コーディネーター1人、看護師1人、介護士2人の体制で、3ヶ所の仮設住宅384戸を訪問。</li> </ul>
亘理町	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域包括支援センター内に間借りをして、2011年10月からサポート事業を開始。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市社協に委託し、6人の生活支援員が、5カ所の仮設住宅1126世帯を巡回訪問。</li> </ul>
山元町	<ul style="list-style-type: none"> <li>サポートセンターを1ヶ所設置し、町の地域包括が運営。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>仮設住宅の見守りは社協に委託し、15人の生活支援員が巡回訪問。</li> <li>サポートセンターでは、サロンを実施し、お風呂も提供、各仮設からの希望者を送迎。</li> </ul>

#### 4) 宮城県下被災市町における被災者生活支援の特徴的な取り組み

##### ①女川町における「こころとからだとくらしの相談センター」の取り組み

女川町では、震災直後から町の保健師が中心となり、地域のつながりを再構築していくことを重視し、包括的な相談支援チームづくりに取り組んでいる。震災前に建て替え予定であった老人保健施設の1階部分に、「こころとからだとくらしの相談センター」の中核拠点を配置し、町内を8つのエリアに分けてサブセンターを配置している（図3）。

とくに特徴的なのは、専門職による支援を行う「こころとからだの相談員（ここから相談員）」と日常的な見守りや生活相談を行う「くらしの相談員」をエリア毎に配置し、それらと既存の「地域包括支援センター」、「保健センター」の各エリアの担当が連携して被災者支援を行う仕組みを構築している点である。エリア毎に週1回のエリア会議を開催し、被災者の状況等について情報交流と連携を図っている。

このような仕組みを早い段階から構想し実現できた背景には、避難所支援の段階におい県外支援チーム（鹿児島県、石川県）から、包括的かつ横断的な連携による支援の必要性が提案され、町の保健師がその提案を積極的に受け止めて、仕組みを構築したことがある。

女川町のこのシステムは、仮設期に機能することだけではなく、仮設から復興住宅への移行が進んだ段階においても、エリア毎に「こころとからだの相談」と「くらしの相談」が連携をとりながら地域支援を継続していくことを視野に入れている点も特徴的である。

女川町では、この中核センターの入っている老人保健施設の2・3階部分が建替え予定で空いていたことから、震災後、制度外の「高齢者等福祉住宅」として活用し、仮設住宅での暮らしには不安や不便があるが、介護保険施設等の入居の対象とはならない方の居住場所（仮設対応で家賃は不要）として活用している点も興味深い取り組みである。

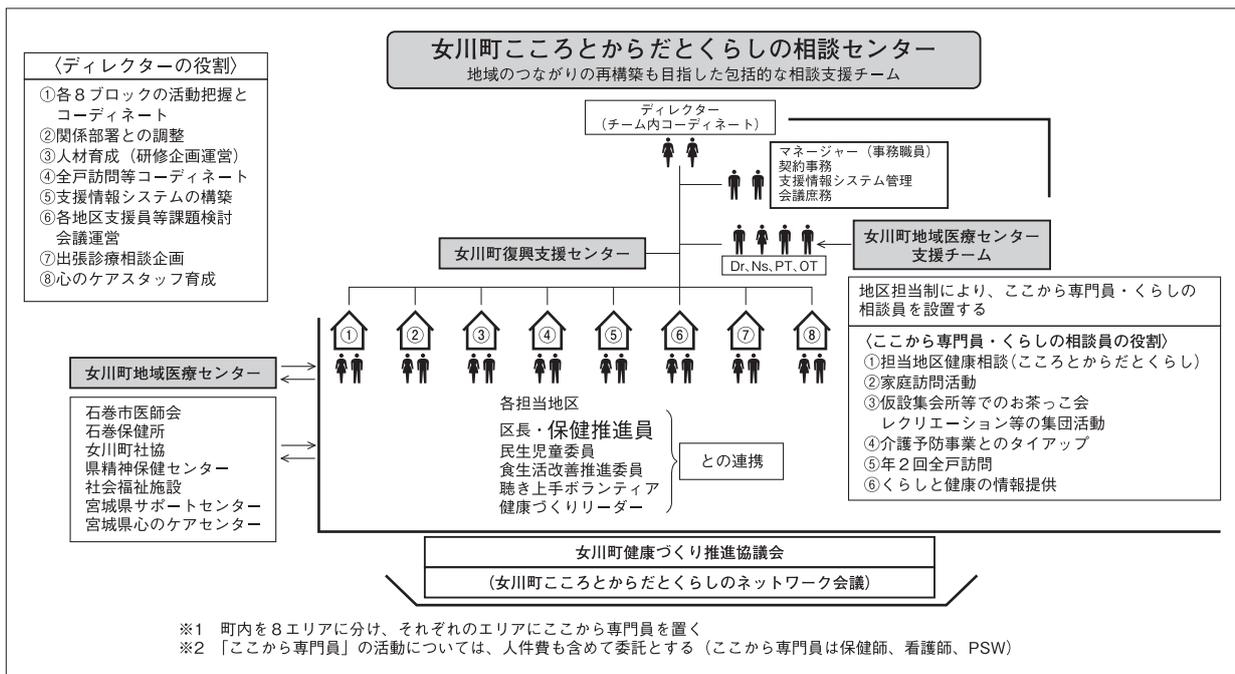


図3 女川町こころとからだとくらしの相談センターによる支援の仕組み

## ②南三陸町における「被災者生活支援センター」の取り組み

南三陸町においても、女川町と同様に、早い段階から被災者生活支援の仕組みの検討をはじめていた。国（厚生労働省）によるサポート拠点や生活支援相談員設置が通知される以前から外部専門家のアドバイスを受けながら仕組みの構築に取り組んだ。この背景には、行政ダメージが大きいとともに、町民の半数以上が避難所生活となり、公共施設の多くも津波被害に遭い、応急仮設住宅が町内だけでなく町外にも建設されるといった厳しい状況の中で、被災者支援の仕組みを現場で判断し、早急に構築する必要性が高かったことがあげられる。

被災者生活支援センターは、中枢的なセンター（仮設庁舎内）1ヶ所と仮設集会所6ヶ所（町内4ヶ所、登米市2ヶ所）に地域活動支援サテライトセンターを設置している。

支援の枠組みとして、各サテライトセンターに有資格支援員と被災住民から採用した生活支援員を配置し、両者の役割を明確に分けつつ連携しながら支援を行っている。

また、各サテライトセンターに配置されている、巡回型の生活支援員とは別に、「滞在型支援員」を全ての仮設住宅地に配置している。これは、仮設住宅に居住する者が、同団地内の登録高齢者の安否確認を行うというものである。滞在型支援員の担い手は、独居、高齢者、要支援者等、本来見守りの対象となる可能性のある方で、本人の希望をもとに業務を担ってもらっている。滞在型支援員の平均年齢は72.8歳で、最高齢は88歳とのことである。滞在型支援員は、2名1組で毎日1回必ず登録高齢者の住戸を訪問し、安否確認を行い、訪問結果をセンターに報告することが業務となっている。80代の支援員が登録高齢者宅を訪問した後、そこから自分の住む住戸に帰り着くまで、訪問を受けた登録高齢者が心配でじっと見守るといような光景も見られるという。このように、被災した高齢者を支援の対象として見るだけでなく、高齢者の残存能力、潜在的な力を引き出すことも支援の一つとして捉えて、このような独自の仕組みで実践している点は、南三陸町の特徴的な取り組みといえる。

さらに、町外のみなし仮設（民賃）で生活している方を定期的に訪問する、訪問型支援員を設けている。みなし仮設には973世帯（県内747世帯、県外226世帯）が居住しており、その方々全員を対象に生活支援員9人が2人1組で定期的に訪問し安否確認、相談を行っている。

## ③名取市における仮設住宅自治会づくりを中心とした取り組み

名取市では、宮城県下の他の被災市町と異なり、サポートセンターを設置していない。2012年4月開設に向けて市役所内部にサポートセンター1ヶ所を開設する予定であるが、それは主に在宅被災者への支援を中心に取り組むこととしている。

名取市では、これまで仮設住宅の自治会作りに重点を置いた支援を行ってきた。住民相互による見守り、支援が重要であるという考えによるものである。その結果、2011年8月には、名取市内の8カ所の仮設住宅団地すべてで自治会が結成された。他の市町では、2012年3月になっても、自治会が結成されていない仮設住宅団地が少なからず存在するのに比べると、名取市の取り組みが特徴的であることがわかる。本報告書の第2章4)で紹介している「箱塚桜仮設住宅団地自治会」は、その中でもとくに活発に活動している仮設自治会であるが、その他の自治会においても、住民の自主的な見守り、支援やサロン活動が展開されている。このような仮設での自治的な取り組みが、生活再建に向けての支援や復興後の地域コミュニティにつながっていくことが期待される。

名取市の仮設住宅における支援のもう一つの特徴的な点は、2ヶ所の仮設住宅団地の集会所で託児所

を開設したことである。これは、名取市で津波による大きな被害を受けた閑上地区で、市の保育園長が園児の命は全員助けたものの、園は津波で流され再建できないことから、本人の希望により市の被災者支援の部署で役割を担うことになったことが契機となっている。保育園長として、地域の子育て支援に関わってきた経験をもとに、仮設住宅団地の中でも子育て世代の入居者が多い団地では、仕事探しや育児の休息の為に、一時的にでも子どもを預かる場が必要ではないかと市に提案したのである。託児所は、仮設住宅団地の集会所を使用することから、自治会から集会所の一部を託児所として使用することの了解をとりつけた。この託児所は、自立生活に向けて仕事を探したり、狭い仮設住宅での子育てのストレスを和らげることをねらいとしたものであり、被災者の自立を支援する役割を果たす場が仮設住宅に設けられた例として興味深い。

#### ④石巻市・制度外の被災者支援仮設「あがらいん」の取り組み

石巻市では、一般仮設住宅と合わせて、要介護高齢者や障害者向けのグループホーム型仮設住宅が必要であると考え、市内最大となる開成仮設住宅団地内に、認知症高齢者向けグループホーム型仮設2棟（1棟9室）、障害者向けグループホーム型仮設2棟（1棟7室）を建設した。障害者向け2棟は運営事業所が決まり入居、運営されたが、認知症高齢者向けについては、対象者自身が施設、病院等に移っていることや事業者自体もスタッフ不足から運営が難しいことから運営を開始することができなかった。

この建物が大規模な仮設住宅団地内にあり、アルコール依存、DV、虐待、軽度の認知症などの生活上の問題を抱え、現状の制度では対応できない方への支援が求められるとの判断から、市として制度外のケア付き仮設住宅として運営することを決め、CLCがその運営を受託し、2011年12月に運営を開始した。運営の考え方として、制度の規制を受けず様々な問題を抱えた被災者を受け入れて支援するが、長期入所は想定せずそれぞれの必要な期間の利用により、自宅（仮設を含む）への復帰をめざす支援を行うこととしている。開設してまだ時間が経っていないため人数はまだ少ないが、制度では対応できない問題を抱えた方の受け入れ、支援を行っている。

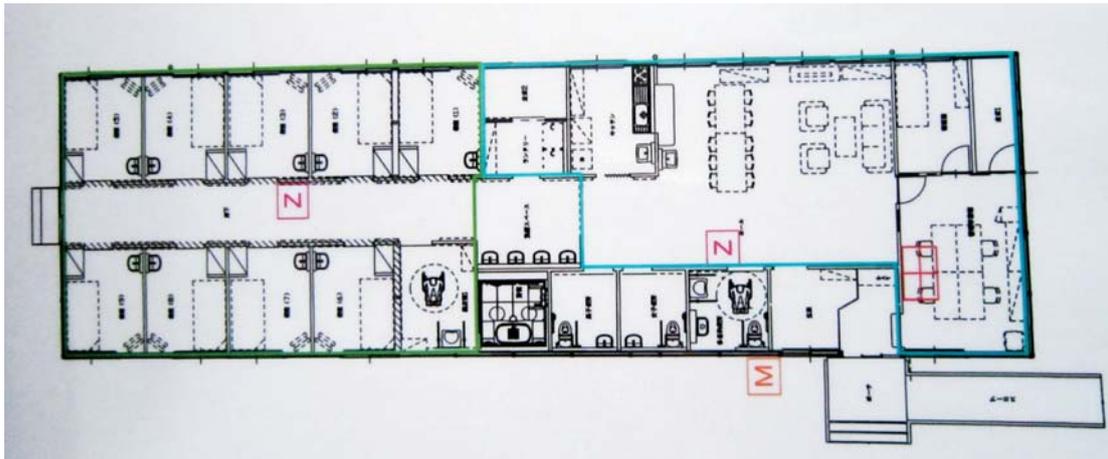
また、ケア付き仮設住宅の共用スペースを活用し、仮設住宅団地住民や周辺の地域住民を対象とした、昼食の提供（有償）やお茶っこサロンなども行い、住民間のコミュニケーションや情報交流の場とし、自立に向けた地域支え合いの拠点となることをめざしている。



制度外ケア付き仮設住宅  
「あがらいん」の外観



「あがらいん」の共用スペース  
昼食会やお茶っこサロンにも活用される



「あがらいん」平面図

## 5) 宮城県サポートセンター支援事務所の運営実態

宮城県では、各被災市町におけるサポートセンターや生活支援相談員による被災者に対する生活支援をバックアップすることをねらいとして、「宮城県サポートセンター支援事務所」を設置、運営している。これは、岩手県、福島県においてみられない、宮城県独自の市町における被災者支援を県としてバックアップする仕組みである（図4）。

ここでは、宮城県サポートセンター支援事務所の運営体制と活動状況について整理する。

### ①運営体制

宮城県が宮城県社会福祉士会に運営を委託する形で設置し、仙台市内に事務所を開設している。スタッフは、所長1名、コーディネーター1名、事務員1名の3名である。所長は、公的機関での権利擁護等の実務に携わった経験があり、コーディネーターはケアマネジャーの実務経験があることから、それぞれの専門性を活かした市町のサポートセンターに対する支援を行っている。

支援事務所は、被災者支援等に関わる以下の団体との協働により運営している。

- ・宮城県ケアマネジャー協会
- ・仙台弁護士会
- ・全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）
- ・ワンファミリー仙台
- ・チャイルドラインみやぎ
- ・宮城県社会福祉協議会 等

### ②機能

支援事務所の機能としては、以下の4点をあげている。

- ・サポートセンターの運営に関する相談・支援
- ・サポートセンターのノウハウ提供、人材派遣、運営企画
- ・サポートセンタースタッフの研修
- ・県内サポートセンターの情報収集、データベース化、情報提供等

③運営の現状と課題

サポートセンタースタッフ、生活支援相談員の研修については、CLCの協力のもと実施しており、着実な成果をあげている（本報告書、第6章を参照）。

被災した13市町のサポートセンターおよび被災者生活支援の取り組み状況にはかなり差がでてきている現状にある。市町によっては、体制や人材が十分でないことから被災者への支援に偏りが生じていることが危惧される。とくに、被災者の生活再建に向けては、見守り・安否確認、孤立化の予防といった個別支援だけではなく、仮設等での生活を地域福祉の視点で支援することがこれから求められる。そのような地域支援の視点での取り組みに十分対応できない市町を主体としながら、その取り組みを支援事務所としてバックアップしていくことが求められている。

支援事務所の専門職としてのスタッフは、所長、コーディネーターの2名だけであり、地域福祉的な視点からの地域支援のバックアップを担っていく上で十分とはいえない状況にある。協力・支援団体との協働を強めながら、いかに地域支援としてのバックアップ機能を充実させていくかが今後の課題といえる。

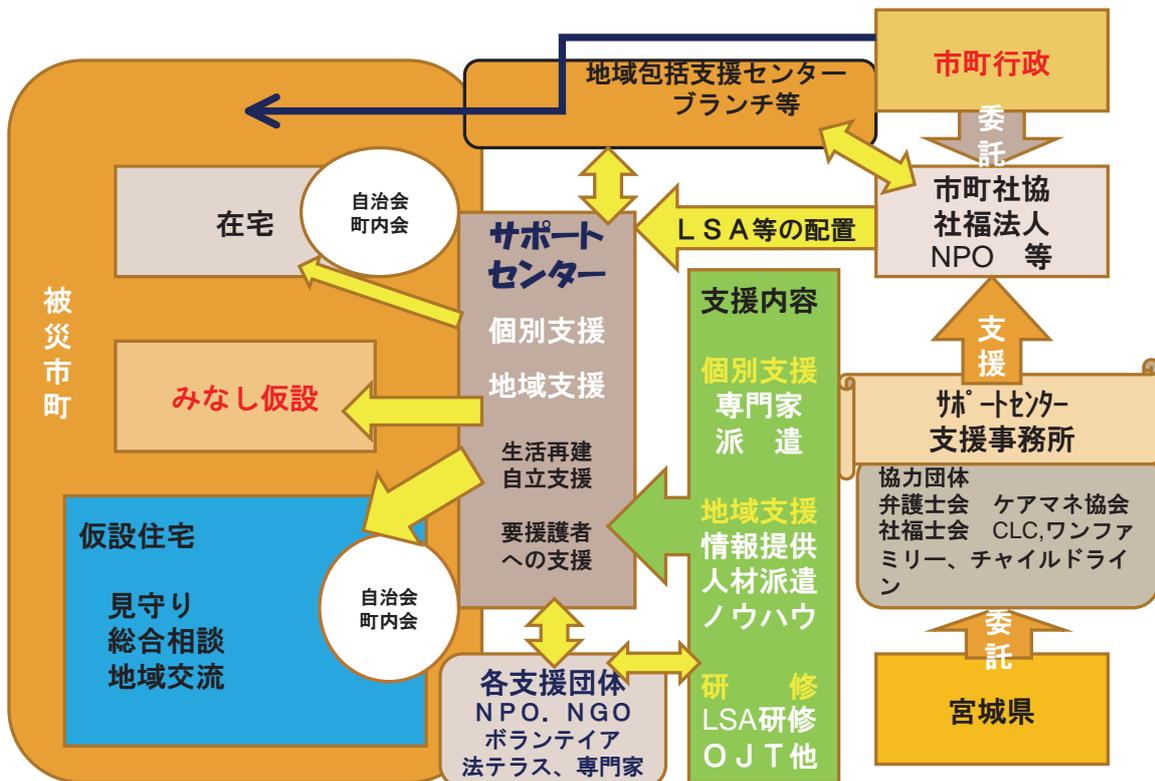


図4 被災地支援における宮城県サポートセンター支援事務所の位置づけ

## ・・・第6章・・・

# 「生活援助員」等の研修プログラムの 研究開発と横断型研修事業の評価

## 1 宮城県内の仮設住宅等被災者への「生活援助員」基礎研修の研究開発

東日本大震災における一般被災者への生活援助員は、およそ三種の配置形態に分かれる。1つは、厚生労働省社会援護局、全国社会福祉協議会（以下、全社協）の系統で、市町村の社会福祉協議会（以下、社協）に配置される「生活支援相談員」である。2つ目には、厚生労働省老健局の事業で、市町村設置のサポートセンターに配置される「LSA（生活援助員）」である。このサポートセンターは市町村の判断により多様な主体に委託されるが、およそ老人福祉施設か社協が多い。社協配置の「生活支援相談員」とサポートセンター配置の「LSA（生活援助員）」の役割はほぼ同じである。3つ目には、緊急雇用対策として自治体が雇用する生活援助員である。この生活援助員は自治体によって名称が違い、役割も異にする。

被災3県の研修状況をみると、岩手県、福島県に関しては、全社協の援助で岩手県社協、福島県社協が、仮設住宅が開所する8月初旬から「生活支援相談員」対象の研修を実施している。また、この3月に岩手県では、NPO法人いわての保健福祉と支援研究会に委託して、「高齢者等サポート拠点及びグループホーム型仮設住宅従事職員研修」を実施している。

ここでは、この三種の生活援助員等の研修を合同で実施した宮城県の研修の実施経過とその考え方についての記録を掲載する。

### 1) 宮城県研修の体制

宮城県は、他県と異なり宮城県が県サポートセンター支援事務所を設置し、「三種の生活援助員全体の支援と研修を実施する」という方針に基づき、生活援助員の研修が進められた。

県サポートセンター支援事務所（以下、支援センター）は宮城県が設置し、「宮城県社会福祉士会」、「全国コミュニティライフサポートセンター（以下、CLC）」、「宮城県社協」、「宮城県ケアマネジャー協会」、「仙台弁護士会」、「ワンファミリー仙台」、「チャイルドラインみやぎ」によって構成。支援センター事務局は、当初は宮城県社協へ委託される予定であったが、結果的には、県社会福祉士会が担うことになった。

支援センターでの主要事業は、「1 サポートセンターの運営に関する相談・支援（支援メニューのマッチング）」「2 サポートセンターへのノウハウ提供、人材派遣、運営参画」「3 サポートセンタースタッフの研修」「4 県内サポートセンターの情報収集、データベース化、情報提供等」であり、3については前述のとおり三種の生活援助員全体の研修を実施することとした。

### 2) 研修の実施概要

23年度の研修は図表1のとおりで、基礎研修と専門研修に分けて実施された。

図表1 研修概要

分野	講座番号	講座名	時間	履修のねらい	
基礎	B-1	基礎研修（前編） ～被災者支援の心得～	18	被災者支援業務に関する基礎知識を学び、期待される役割について理解する。 演習（グループワーク）を通じて、被災者との信頼関係の構築と実態把握の方法や、コミュニティづくりにおける交流サロンの運営等の地域福祉活動の実践ノウハウを学ぶ。	
	B-2	基礎研修（後編） ～フォローアップ～	6	数ヶ月間の被災者支援業務を経て、状況に応じた新たな支援や、及び抱え込まない問題解決方法に関する実践力を身につける。	
専門	法律	L-1	被災者を取り巻く法律問題への対応	6	被災者が抱える二重ローン問題、相続問題、成年後見等の法律課題についての知識を学ぶ。 また、各地域の専門機関へのつなぎ方について確認する。
	高齢者	A-1	高齢者の理解と生活の支援	6	高齢者特有の健康問題や生活の支障を理解し、仮設住宅で暮らす高齢者を支援する上で必要となる基礎知識を習得する。 また、生活を支える高齢者福祉の諸制度を理解する。
		A-2	配慮を要する高齢者の対応	6	配慮が必要な高齢者の課題（要介護者、認知症、高齢者虐待問題等）を理解し、介護保険制度等の利用支援や関係機関（市町村、地域包括支援センター等）との連絡調整方法を習得する。 ※認知症サポーター養成講座を含む
	児童	C-1	子ども・家族への支援	6	環境が変わることで子どもたちが犠牲とならないよう、親と子ども両方への支援を行うために、子ども社会の現状を学び、予防策や、関係機関とその役割を知る。 傾聴トレーニングでは、子どもの話を聞くという行為（ロールプレイ）を通して、被災者など弱い立場の人に寄り添った話し方・聞き方を学ぶ。
	社会福祉総合	W-1	障害者の理解と社会福祉協議会の役割	6	障害者施策の概要と障害特性について理解し、障害者を支援する上での基本的な考え方を習得する。 また、具体的な事例を通して、被災者の生活課題の解決のために、関係機関につなぐ力を身につけることをねらいとする。
		W-2	仮設住宅入居者の生活から見えるもの	6	アルコール等の依存症対策について、阪神・淡路大震災における仮設住宅での孤立要因に対する有効な支援方法を理解する。 また、既に実施されている被災市町の仮設住宅の見守り等で見えてきた課題と先進的な画期的な取り組み事例について学ぶ。

専門研修は、基礎研修の前編・後編の間に、法律・高齢・児童・社会福祉総合の4分野で6講座開催している。基礎研修は、前編・後編で構成され、CLCがプログラム企画・運営を担った。本報告では、CLCが担った基礎研修について報告する。

23年度の基礎研修の実施状況は図表2のとおりである。

初任者向けの基礎研修として、1回3日間を基本とした研修を、気仙沼会場、仙台会場、石巻会場の3会場を拠点に実施し、そのフォローアップ研修を3月に実施した。初年度ということもあり、当初の予定では基礎研修前編は3会場で各1回の実施であったが、実際には研修終了後に新たに雇用された生活援助員向けの基礎研修を開催したり、個別の市町等の要請に基づく研修を実施したりするなど、計画を超えた研修を実施することとなった。

図表 2 平成 23 年度「宮城県被災者支援従事者研修【基礎研修】」等、研修事業の実施状況

(1) 当初計画に基づき実施した研修

研 修	ね ら い	対 象	時期・場所・人数	兵庫県派遣	派 遣 講 師
宮城県被災者 支援従事者研修 ＜基礎 1 回目＞	被災者支援業務に関する基礎知識 を学び、期待される役割を学ぶ。	生活支援員、 コーディネー ター等	気仙沼会場 日時：10月26、27、28日 いずれも9:30～16:30 場所：気仙沼保健福祉事務所 参加者：68人  仙台会場 日時：10月31日、11月1、2日 いずれも9:30～16:30 場所：仙台市被災復興記念館 参加者：59人	延べ3日、11人	26日：浜上章（兵庫県社協）、上野武利（西宮市社協）、大坂純（仙 台白百合女子大学）、藤井博志（神戸学院大学） 27日：河合由紀子（NPO法人わ・輪・Wa尼崎）、和田昇（宝 塚市社協）、山本信也（宝塚市社協）、藤井博志 28日：河合由紀子、和田昇、山本信也、藤井博志  31日：上野武利、山本信也、末永カッツ子（東北大学）、荻田藍子（兵 庫県社協） 1日：永坂美晴（望海地区在宅介護支援センターライフ明海）、 山本信也、荻田藍子 2日：永坂美晴、山本信也、荻田藍子
宮城県被災者 支援従事者研修 ＜基礎 2 回目＞	被災者支援業務に関する基礎知識 を学び、期待される役割を学ぶ。 ※ 10月末～11月初旬に県内3か 所で実施した研修を受講していな い従事者向けの研修	生活支援員、 コーディネー ター等	石巻会場 日時：11月9、10、11日 いずれも9:30～16:30 場所：宮城県石巻合同庁舎 参加者：63人  日時：平成24年 2月13、14、15日 いずれも9:30～16:30 場所：宮城県石巻合同庁舎 参加者：18人	延べ3日、9人	9日：浜上章、高橋誠一（東北福祉大学）、藤井博志 10日：永坂晴美、佐藤寿一（宝塚市社協）、藤森成美（宝塚市社協）、 藤井博志 11日：永坂晴美、藤森成美、藤井博志  13日：常岡良子（宝塚市社協）、風保憲氏（淡路市社協）、大坂純、 荻田藍子 14日：永坂美晴、常岡良子、風保憲氏、荻田藍子 15日：常岡良子、風保憲氏、荻田藍子
宮城県被災者 支援従事者研修 ＜フォローアップ＞	数か月間の被災者支援業務経験を もとに、状況に応じた新たな支援 方法や抱え込まない問題解決の実 践力を養成する。	生活支援員、 コーディネー ター等	気仙沼会場 日時：3月5日9:30～16:30 場所：気仙沼保健福祉事務所 参加者：85人  石巻会場 日時：3月6日9:30～16:30 場所：宮城県石巻合同庁舎 参加者：22人  亶理町会場 日時：3月19日9:30～16:30 場所：亶理中央公民館 参加者：32人	延べ1日、3人  延べ1日、3人  延べ1日、3人	黒田裕子（NPO法人阪神高齢者・障害者支援ネットワーク）、浜 上章、藤井博志  黒田裕子、浜上章、藤井博志  永坂美晴、山本信也、荻田藍子

延べ15日、48人

(注) 研修は、「基礎」と「専門」に分かれ、主に「基礎」研修実施に伴うテキスト作成・講師派遣を行った。

(2) 個別の市町等の要請により実施した追加研修

研修	ねらい	対象	時期・場所・人数	兵庫県派遣	派遣講師
宮城県被災者支援従事者研修 <石巻市社協研修>	被災者支援業務に関する基礎知識を学び、期待される役割を学ぶ。	生活支援員、コーディネーター等、被災者支援従事者(石巻市は独自名称で別途雇用)	1回目：平成24年1月18、19日 いずれも午後	延べ3日、4人	永坂美晴 (望海地区在宅介護支援センターライフ明海) ※18日のみ 城戸昌子 (あしや喜楽苑) ※25、26日両日 永坂美晴 ※25日のみ
	※石巻市は他市町より従事者が多く、県が設定した研修日程に全員受講が困難であるため単独開催。		2回目：平成24年1月25、26日 いずれも午後		
	被災者支援業務に関する基礎知識を学び、期待される役割を学ぶ。		場所：宮城県石巻合同庁舎		
宮城県被災者支援従事者研修 <山元町研修>	被災者支援業務に関する基礎知識を学ぶ。	生活支援員、コーディネーター、民生委員児童委員等	日時：2月20日、13:30～15:00	延べ1日、1人	永坂美晴 (望海地区在宅介護支援センターライフ明海)
	※山元町単独研修		場所：山元町 保健福祉センター		
宮城県被災者支援従事者研修 <名取市研修>	被災者支援業務に関する基礎知識を学び、期待される役割を学ぶ。	生活支援員、コーディネーター	日時：3月21、22、23日 いずれも9:30～16:30	延べ3日、4人	永坂美晴 (望海地区在宅介護支援センターライフ明海) 常岡良子 (宝塚市社協) 風保憲 (淡路市社協)
	被災者支援業務に関する基礎知識を学ぶ。		場所：名取法務局3F会議室		
	※名取市・女川町の合同研修				

延べ7日、9人

(3) その他

研修	ねらい	対象	時期・場所・人数	兵庫県派遣	派遣講師
②宮城県サポーターセンター運営管理者研修	阪神・淡路大震災における復興期(仮設～復興住宅)の被災者・被災コミュニティの変化について学び、今後の支援展開と、支援者を支援する体制づくりの意義を理解する。	①サポーターセンター運営担当の13市町職員 ②サポーターセンター運営法人(市町社会福祉協議会、民間団体等) ③県サポーターセンター支援事務所関係団体 ④県職員	日時：1月31日、13:00～16:00 場所：宮城県庁 参加者：66人	延べ1日、4人	上野武利 (西宮市社協) 赤石貞子 (社会福祉法人ほっとスマイル※震災当時、西宮市名塩仮設住宅専任民生委員) 永坂美晴 (望海地区在宅介護支援センターライフ明海) 岡本弘志 (アイサービスセンター花園管理者※震災当時、明石市地域保健福祉推進室長)

### 3) 基礎研修のコンセプトと企画過程

#### ①地域支え合いセンター構想に基づく生活援助員養成

本研修の基礎的なコンセプトはCLCが事務局をもつ「東北関東大震災・共同支援ネットワーク」が提案していた「地域支え合いセンター構想」(124ページ参照)のコンセプトにもとづく研修企画をもとにしている。

簡潔に言えば、生活支援相談員及びサポートセンターLSAが個別支援と地域支援の両方を担うことになっているが、両方とも、「支援」が中核になっている。それに対し、「支え合い」はあくまでも「相互関係」を指す言葉であり、その先に、まちづくりを強く意識している。すなわち、専門職志向のみの生活支援ではなく、被災者住民が主体となった助け合い、つながり合いの基盤を支援しながら生活を再建、創造することを支援する担い手養成を強く意識していた。したがって、養成対象は専門職のみならず、民生委員、住民リーダーをも対象にしている。また、そのコンセプトは、阪神・淡路大震災における応急仮設住宅対策として登場した「ふれあいセンター」とその後の復興住宅に配置されたLSAの実践に基づいている。

#### ②研修の目的

「東北関東大震災・共同支援ネットワーク」は、CLC及び阪神・淡路大震災における被災者支援に関わった関係者と東北の研究者に呼びかけ、それらの関係者が連携して宮城県への研修提案を行い、ほぼこのコンセプトが採用された(資料2 地域支え合いセンターにかかわるスタッフ・関係者の研修プログラム)。とくに、生活援助員が社会福祉のトレーニングを受けていない一般被災者であったり、地域とのつながりが薄い入所施設内のケアワーカーであることを配慮した研修として構想している。

#### ③研修の具体的プログラムと教材作成経過

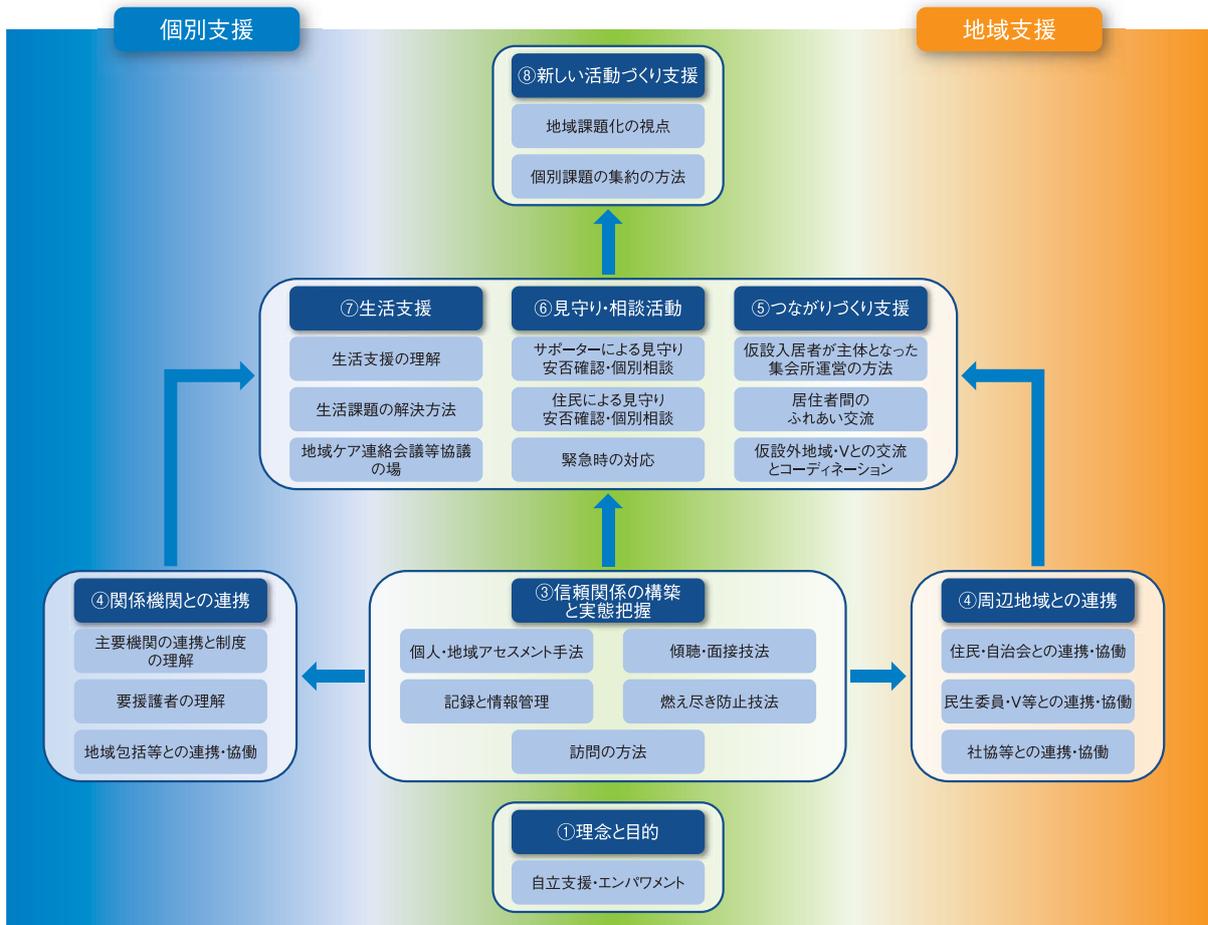
研修プログラムは、研修の実施主体がどこであれ、支え合いセンターのコンセプトが活かされることを重視したため、研修の実施主体が決まらない7月6日から3回のミーティングを大阪市、西宮市で開催した(図表3)。

図表3 サポーター研修・テキスト作成のミーティング実施状況

日時	場所	内容
5月18日	大阪市	地域支え合いセンター構想について
7月6日	大阪市	研修の方向性について
7月16日	西宮市	研修プログラムの概要、支援プロセスチャート図作成等作業
7月21日	大阪市	研修プログラムのたたき台作成
8月29日	西宮市	研修運営・テキスト作成の役割分担等
8月31日	仙台市	研修運営・テキスト作成について(藤井氏・CLC)
9月12日	仙台市	宮城県研究者とテキスト作成打ち合わせ(宮城県チーム)
9月22日	仙台市	宮城県研究者とテキスト作成打ち合わせ(宮城県チーム)
9月29日	西宮市	研修テキスト執筆内容のすり合せ

その基礎作業が支援プロセス図の作成である（図表4）。この図では個別支援と地域支援を統合的に捉えること、理念と目的の確認と共有から始まり、支援プロセスに沿った「出口」までを8項目で構造的に整理していることが特徴である。また、支援プロセスを描くための補足的な資料として、阪神・淡路大震災における被災者状況の変遷図を作成し、参考にしている（資料3）。被災者支援に当たっては、刻々と変化する被災者の生活状況の変化を経験知から予測して支援をイメージすることが大切である。

図表4 仮設住宅等に配置されるサポーターによる支援プロセス図



注) 支援プロセス図の数字は「図表5の研修カリキュラム」の各単元と連動している。⑧についてはフォローアップ研修の内容としている。

その後、宮城県からサポートセンター支援事務所への委託研修が決定し、3日間研修として、最終的には図表5のような6単元のカリキュラムとして整理された。

研修の教材作成は、研修実施が決まった8月後半からほぼ1ヶ月半で、関係者の精力的な取り組みで作成された。テキストは、東北関東大震災・共同支援ネットワーク被災者支援ワークブック編集委員会編「東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブックー初任者用演習テキスト」CLC刊2011.10.26（A4版80頁）として発行されている。

このテキストは先に述べたように、実際の従事者のほぼ8割が一般被災者であることから、①演習形式で体験的に学ぶ、②ポイント、震災事例、コラムで社会福祉のエッセンスを学ぶ、③演習で交流し、

生活援助員を孤立させないためのしかけをつくる、④支援シート例を掲載し、実際の支援道具も提供するを目的として作成した。

図表5 宮城県被災者支援従事者研修<基礎>カリキュラム

【1日目】

時間	内容
あいさつ・説明 (9:30～10:00)	サポーター等の制度・仕組みの理解
1 限目 (10:00～12:30)	<p><b>单元1</b> サポーター活動の理念と目標・役割</p> <p>ねらい1 被災者支援活動に携わるサポーターとしての活動理念を考える</p> <p>ねらい2 被災者支援におけるサポーターの目標と役割について学ぶ</p> <p><b>单元2</b> 被災者の暮らしの変遷と生活課題 ⇒表全体図</p> <p>ねらい1 現在の被災者の「生活の場」を知る</p> <p>ねらい2 今後の被災者の暮らしや生活課題をイメージする</p> <p>ねらい3 仮設住宅での生活の変化と支援活動の移り変わりを、阪神・淡路大震災の事例を通して学ぶ</p>
2 限目 (13:30～15:50)	<p><b>单元3</b> 援護を必要とする被災者の理解とサポーターが行う具体的支援</p> <p>ねらい1 援護を要する被災者を取り巻く環境を知る</p> <p>ねらい2 援護を要する被災者を知る</p> <p>ねらい3 援護を必要とする被災者がふだん使っている資源を知る</p> <p>ねらい4 援護を要する被災者とサポーターはどのように関わればよいかを知る</p> <p>ねらい5 サポーターが行う「地域とつながる」ための支援を学ぶ</p>
振り返り (16:00～16:30)	1日目の振り返り

【2日目】

時間	内容
1 限目 (9:30～12:30)	<p><b>单元4</b> 被災者との信頼関係の構築と実態把握の方法</p> <p>ねらい1 被災者宅を訪問するときの心得、被災者との信頼関係のもち方を学ぶ</p> <p>ねらい2 社会的孤立を防ぐための被災者理解と地域を知る方法を学ぶ</p> <p>ねらい3 被災者のプライバシーを守る心得を学ぶ</p> <p>ねらい4 ひとりで抱え込まない、燃え尽きないための心得を学ぶ</p>
2 限目 (13:30～15:50)	<p><b>单元5</b> 住民同士の支え合い活動の理解</p> <p>ねらい1 住民同士の支え合い活動とその必要性について学ぶ</p> <p>ねらい2 ふれあい交流活動の方法を学ぶ</p> <p>ねらい3 ふれあい交流活動を継続するための方法を学ぶ</p> <p>ねらい4 仮設住宅から復興（恒久）住宅への転居に向けた協力関係について知る</p>
振り返り (16:00～16:30)	2日目の振り返り

## 【3日目】

時間	内容
1 限目 (9:30～12:00)	<b>单元6 住民による見守り活動の方法と関係機関・団体との連携</b> ねらい1 被災者同士や近隣住民による見守り・支え合いの意義と方法を学ぶ ねらい2 住民による見守り・支え合いと専門職との連携について学ぶ ねらい3 被災地域、仮設住宅周辺の地域の情報を知る方法を学ぶ ねらい4 いざというときの対処の方法を学ぶ
2 限目 (13:00～15:00)	
振り返り (15:10～16:30)	研修の振り返り・これからの活動に向けて

## 4) 基礎研修の実施状況

研修スタッフはCLCが研修運営を行い、講師は兵庫チームと東北チームの合同チームで実施した。本研修は個別支援から地域支援に渡る6単元の多様な内容であることから、少数での講師では難しく、複数のチームを組んで実施している。

また、被災地及び被災者の多様な状況や反応に適時に対応するため、研修チームは実施期間中、泊まり込みの打ち合わせミーティングを重ねる作業が必要であった。この基礎研修の記録としては3種の記録を掲載しておく。1つは、3日間の研修の流れ、内容を記録した石井祥（全社協）の観察記録（資料4）、2つ目の記録は参加者アンケート（資料5）、3つ目は、運営スタッフ側の感想である。次ページに兵庫チームの事務局の役割を担った兵庫県社協職員（浜上章、荻田藍子）の感想と、阪神・淡路大震災時に仮設住宅支援員として活躍し、今回の研修スタッフの中心的役割を担った永坂美晴（明石市望海在宅介護支援センターライフ明海）の感想を掲載する。

グループ演習の様子（11月 仙台会場）



グループ演習の様子（2月 石巻会場）



## ■兵庫県社協 浜上・荻田

- 全般的には、「被災者でありながら同じ被災者を支援する立場でもある方々が、3日間の研修で目に見えて活発に元気になられたこと」、「孤立防止に向け、個別支援と地域支援の両方の重要性を理解していただけたこと」において意義があった。
- 一方で、不安と戸惑いを拭いきれない参加者もいた。演習でも馴染めず、ついていくのがしんど

い人、「私にはできない」「私はこの仕事に向いてないように思う」ともらす人もあり温度差があることを実感した。

○運営において、参加者からの反応が目に見えて良かったのは、「演習を通した話し合い」と「講師の経験談（特に、失敗経験）」であった。これらは、参加者の学びを深めるとともに、参加者の共感と癒しになったのではないかと感じる。

○課題は、「支援者を日常的・継続的にフォローする支援体制づくり」である。スーパーバイザー養成とスーパーバイズの仕組みづくりに早急に手を打つ必要を感じた。

※特に、社協職員等のマネジメントをする職員の様子からは、「災害が発生して以降、自身が被災しながらも支援者として背負いながら業務を続け、燃え尽きる寸前にもいること」、「震災対応で業務が急増し、ベテラン職員であっても思うようにマネジメントできないこと」、「大勢の生活援助員を一気に抱え、生活援助員と同じように不安を抱えていること」が伺える。

#### ■明石市望海在宅介護支援センターライフ明海 永坂美晴

○研修初日の硬い表情から、研修最終日の打ち解け自信をつけて笑顔で帰っていく研修生をみて、阪神・淡路大震災での私たちの経験とメッセージがわずかでもつながったのではないかと感じる。

○各自治体の震災以前からあった様々な課題が今回クローズアップされたような気がする。研修生個人の能力だけでは解決できない大きなシステムや組織の課題があり、今後はこの課題に各自治体に取り組むか、放置するかが復興のカギになるとも感じている。

○研修で被災地の関係者、兵庫県チームメンバーなど様々な人と知り合うことができたが、志が同じで、復興に関して良い点も悪い点もすべて伝えたいと繋がっていく力は被災地での支援だけではなく、兵庫でも生かせるものだと感じる。研修で私たちが得たことも数多くあった。

報告者（藤井）の感想は、他の講師の感想と同様、最初の緊張した参加者の表情が、3日後の終了時には全員、明るくなっていたことが印象的であった。また、当初から気づいていた課題であったが、研修のターゲットとして重要なのは、初任者もさることながら組織をマネジメントし、初任者のスーパーバイズ等 OJT を行う中間管理職であり、その組織支援のための研修が必要であることを痛感している。とくに、被災後1年が経過し、生活援助員の身分の不安定さからくる不安、支援する被災者の生活状況等の課題が深刻化する今後の状況にあって、そのための支援がますます重要になるものと思われる。

#### 補足 宮城県研修における兵庫県社協、兵庫県の支援体制

兵庫県社協では、基礎研修及び個別市町等の要請に基づく追加研修等への講師派遣にかかるコーディネートを担当してきた。具体的には、市町社協職員、福祉・医療専門職、研究者からなる兵庫チームの講師の依頼等調整と研修当日の運営コーディネートである。依頼する講師は、テキスト作成にかかわった阪神・淡路大震災以降の被災者支援業務に携わった経験者を中心に、研修回数の増加に対応するため少しずつ増員してきた。また、演習形式で参加者に寄り添った臨機な運営が求められるため、そのことの趣旨と進行方法、役割分担などについて、可能な限り事前に打ち合わせを実施した。研修中は、講師メンバーの相互連携が効果的な学びに不可欠であるため、事前及び研修実施期間中の打ち合わせを通じた

講師間のチームづくりも今回の研修では重要な鍵を握っている。また、兵庫県社協及び県内市町社協は、被災地支援の一つとして発災1週間後から宮城県内市町社協への職員派遣を継続しており、派遣を通じて把握している被災地の状況や被災市町社協職員との信頼関係を基盤に研修運営を担ってきた。なお、23年度の講師派遣については、兵庫県との協議により「東日本大震災仮設住宅コミュニティ支援事業」として兵庫県補正予算に計上され、県補助事業として実施している。

## 2 地域支え合いセンターにかかわるスタッフ・関係者の研修プログラム

### 1) 研修の目的

「地域支え合いセンター」構想にもとづく仮設住宅及び周辺地域における支援を行うため、次のことを目的とする研修プログラムを実施する。

- ① 仮設居住者が孤立しないための生活支援（被災者のエンパワメント支援）
- ② 仮設住宅地域の自治運営及び周辺地域から仮設住宅が孤立しないための関係づくり（地域のエンパワメント支援）
- ③ 仮設住宅地域を支援するための自治体内の地域ケアにかかわる地域保健、医療、福祉関係者の多職種連携（専門職のエンパワメント支援）
- ④ 仮設住宅の生活状況の変化への対応と復興住宅等への移住時での応用

### 2) 研修対象の考え方（研修を受講するスタッフ・関係者の範囲）

地域支え合いセンター構想の現実的、具体的な展開は、国の制度を活用しながら各県（岩手、宮城、福島）や基礎自治体の実情に合わせて独自に展開しようとしている。

ここでは、現段階（2011年7月現在）において「地域支え合いセンター」の趣旨を生かし、仮設住宅での「集会所」を拠点に仮設住宅地域に係わるスタッフ・関係者を想定した研修プログラムを提示する。また、仮設住宅居住者支援は、その仮設住宅内にとどまらず、周辺地域との関係および基礎自治体全体の地域ケアシステムや地域福祉との連携の中で実践されるため、それらの関係者と共有できるためのプログラムとして提示する。

従って、研修の対象は以下の関係者を対象とする。

#### <研修の主要な対象者>

- ① 仮設住宅に配置されるサポーター（L S A [生活援助員]、絆支援員等）
- ② 仮設住宅内の自治を担う住民リーダー、民生委員

#### <研修内容を共有する関係者>

- ① 被災地社会福祉協議会に配置される生活支援相談員
- ② 被災地社会福祉協議会の地域担当職員（コミュニティワーカー、ボランティアコーディネーター等）
- ③ 仮設住宅支援にかかわる相談機関の職員（地域包括支援センター、障害者相談支援センター、家庭児童相談員等）

**【解説】**

仮設住宅に配置されるサポーター（L S A [生活援助員]、絆支援員等）を中核とした研修のポイント

①サポーターを仮設住宅地域の居住者を支援するエリアワーカーに位置づけた研修

仮設住宅に配置されるサポーターは仮設居住者密着の支援員である。一般に、シルバーハウジングや復興住宅に配置される生活援助員（L S A）の基本業務は、安否確認、交流事業、生活相談、家事援助など個別支援色が強い。しかし、阪神・淡路大震災の教訓として被災者の旧居住地のコミュニティを喪失した仮設住宅では、①仮設住宅の自治会運営を含めた「つながり」づくり、②仮設設置地域の周辺地域との交流づくりが、生活援助員（L S A）の個別支援の前提として極めて重要であった。

特に、生活援助員（L S A）が「集会所の管理人」にならず、集会所を仮設住宅居住者のつながりづくりの拠点となるよう「仮設住宅居住者が参加した運営支援」の業務を行うことが重要であった。また、一方で、生活援助員（L S A）の個別支援は、「被災」という特質からの「生活構造破壊」からくる「失業」「貧困」「孤立」「あきらめ」「教育・子育て問題」等の複合的な問題の対応が求められる。したがって、以下の点を押さえた研修として実施する。

- ・ 仮設住宅居住者の生活支援と仮設住宅のつながりづくりの両方を同時に行うための研修（個別支援と地域支援の統合）
- ・ 生活支援を行うための地域包括支援センター等相談機関との連携、「つながりづくり」を行うための社会福祉協議会等との連携をイメージできる研修（専門機関連携）
- ・ 仮設住宅を支援する周辺自治会、ボランティア、N P O、民生委員との連携をイメージできる研修（地域・住民活動連携）

②サポーターの「専門性」に配慮した研修

サポーターの専門性は、被災居住者が孤立しないように生活環境の改善とその良好な関係の維持を目的とする観点から「社会福祉」の専門性が求められる業務である。

しかしながら、過去の仮設住宅における生活援助員（L S A）は、人材確保の緊急性や地元復興・雇用確保の観点から、必ずしも専門性をもたない一般被災者、または入所施設などに勤務する地域生活支援の経験がないケアワーカー等が携わる例が多い。したがって、この研修は基本的なサポーター業務の理解とともに、次の点に留意した研修を行うことが必要である。

＜サポーターに専門性がない場合＞

- ・ 一般住民がスムーズにサポーター業務に携わるために必要な入門研修  
（してはいけないこと・基本的な姿勢と業務、入居者の観察と安全確保、燃え尽き防止など／消費者被害、虐待・DV、金銭管理と防犯、生活不活発病と認知症等の基礎理解）
- ・ 専門的なフォローとして、地域包括支援センターや社会福祉協議会職員、保健師等の専門職員から、実際の業務を行いながらスーパービジョンを受けるための姿勢や体制を理解する研修（問題を抱え込まないことを認識できる研修）
- ・ 仮設居住者支援を仮設自治会リーダーや周辺地域のリーダー、民生委員と協働できるための研修

＜入所施設を経営する社会福祉法人等に委託された場合＞

- ・ 仮設住宅を施設化（閉じられた支援を）しない、開かれた地域生活支援を実践するための研修
- ・ 制度をつなぎ、制度の狭間の問題を外部連携で解決する相談の方法研修
- ・ 仮設居住者支援を仮設自治会リーダーや周辺地域のリーダー、民生委員と協働できるための研修

※なお、サポーターが所属する受託社会福祉法人には、社会福祉法人としての使命としてサポーター業務（仮設住宅支援）があることを確認するための研修、会議が必要である。

### 3) 研修プログラムの構成

#### ① サポーター（LSA [生活援助員]、絆支援員等）および他の関係スタッフとの実践展開をイメージできるための支援プロセス図の理解

仮設住宅支援は被災者の復興過程に対応して日々変化する。そのために、その変化をある程度予測しながらかかわることが重要である。そのことを関係者とイメージするために、簡単な支援のプロセス図を示し、その支援展開の全体像理解と、その中での各研修単元の位置を理解することが必要である。

#### ② 仮設住宅支援のチェックポイント

①と同様に、阪神・淡路大震災や中越地震等の事例から想定される仮設住宅の変化の各段階におけるチェックポイントを示し、研修習得の要点を押さえることが研修の実際的理解を進める上で有効である。

#### ③ 継続的な研修プログラム

研修プログラムは、入門（初級）編である初任者研修（3日～5日程度）と、その後、従事した半年後のフォローアップ研修、その時々必要に応じた知識、技能を関係者と共有しながら習得するための、随時・定期研修の組み合わせが必要である。

また、随時・定期研修は関係者との検討会（地域ケア会議など）において問題や悩みを持ち込み、課題解の糸口や改題を普遍化させるためのOJT的な場として提案している。

### 4) 研修の活用方法—各基礎自治体との連携による研修

実際の仮設住宅支援は、各基礎自治体で多様である。したがって、集合研修としての初任者研修では限界があり、初任者研修を受講したサポーターを迎え入れる基礎自治体の受け皿づくりとワンセットとして実施する必要がある。

#### <基礎自治体での研修例>

##### ① 明日から使えるサポーターの訪問道具づくり」

「入居者に伝える地域資源マップづくり」「仮設住宅生活のためのマニュアルづくり（医療、金融、買い物、交通、安全・法律、自治会規則等）」「いざという時のマニュアル、連絡版づくり」等

以上の基礎研修を集合研修で行い、具体的な道具づくりや情報収集は、「顔つなぎ」を兼ねて、地元の専門職等関係者と共同作業で行うプログラムを自治体が準備する。

##### ② 基礎自治体（地元）での保健師等との現場同行訪問

サポーターが一般被災者やまた施設職員の場合、在宅訪問の方法にとまどうはずである。また、それが、業務の成果に決定的な影響を及ぼす。したがって、地元での専門職との同行訪問を行い、訪問方法のノウハウを実際に学ぶ現場でのプログラムが必要である。

## 5) 『サポーターワークブック』の演習の紹介

### ①ふれあい交流活動を継続するために

住民同士の支え合い活動を進めて交流を深めることは、困りごとを一緒に考えて、一緒に解決をすることにつながります。このためには、継続したふれあい交流活動が重要なポイントになります。

#### 演習1 ふれあい交流活動を継続する方法を考えてみましょう

ふれあい交流活動をひとりで継続することはたいへんです。活動を継続するためには、どのようなことに気をつけたらいいでしょうか。

気をつけたほうがいいと思われる点をカードに書いてください。1枚のカードには、1つのことを単語や一語文で書いてください。

#### 【ポイント】 継続するふれあい交流活動

##### ■ひとりで抱え込まない

戸別訪問を行いながら、集会所・談話室の運営もふれあい交流活動の実施も……といくつものことをひとりで行うのはたいへんです。一緒に活動してくれる住民を探しましょう。

##### ■住民も何かしたい・何かできないかと思っています

仮設住宅で暮らす人たちもこれまで住んでいた地域で何らかの活動をしていたかもしれません。また、自宅では身のまわりのことを自分でやっている人がほとんどです。ちょっとしたお手伝いから、特技を活かした活動まで、その人のもっている力を発揮してもらえるように、戸別訪問やふれあい交流活動のときに聞いてみましょう。

##### ■話し合いが交流を深めます

集会所・談話室の運営方法やふれあい交流活動のこと、仮設住宅やその周辺地域のことなどを住民と話し合うことでお互いの信頼関係が生まれ、今後の活動が行いやすくなります。ときには、他の仮設住宅で行われている取り組みなどについて情報交換できる機会を設けることも有効です。

ここでは、仮設住宅でのふれあい交流活動を継続していくために組織の運営方法を工夫をしている事例を紹介します。

#### 活動事例1 宮城県気仙沼市 気仙沼公園住宅

##### (活動実施場所)

気仙沼市 気仙沼公園住宅

##### (活動主体・対象者)

自治会が主体、対象者は気仙沼公園住宅住民

##### (協力団体)

NPO 団体、ボランティアグループ、社会福祉協議会、行政

##### (立ち上げの経過)

当初、住宅内でのゴミ出しがルール化されていなかったり、駐車場不足による無断駐車などのトラブル

ルがあったため、住居者で集まり、話し合いを行った。ひとり1か月交代で班長として自治会活動に参加することを決め、その後、総会を経て、自治会の設立と住宅内のさまざまなルールが決まった。

(活動頻度)

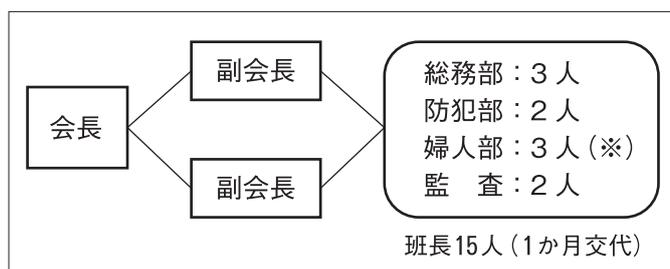
- ・お茶飲み会：月2回開催。社会福祉協議会が協力
- ・ハローワーク相談会：2週間に1回
- ・集会所の解放：図書コーナーを設置。未就学児童が多いので、子どもと親との交流の場となっている
- ・NPO、ボランティアグループによる各種イベント
- ・自治会主催としては、10月中旬にいも煮会を実施する予定

(交流活動の効果)

- ・顔見知りがいない仮設住宅だが、交流活動を通じて顔なじみになって、交流を深めることにつながった。
- ・ひとり暮らしの人が7世帯あるが、特別な声かけはせず、日常的にチラシでの案内や拡声器での案内をして、参加をしてもらうようにしている。
- ・障害のある人も入居しているが、さりげなく見守って、住民みんなで交流している。

(仮設住宅での生活の工夫)

- ・自治会の班長を1か月交代にして、一人ひとりの参加意識を高めるようにしている。
- ・買い物が不便であったので、自治会として行政に働きかけて、コンビニの仮設店舗の営業許可を出してもらった。ATMもあるので、仮設住宅の周辺住民からも好評を得ている。
- ・住居者からの声を聞き、雨漏りや草刈などの対応をした。



※妊婦部は、世帯間交流を目的にして、PTA 卒業者、現役の PTA、乳幼児の親が参加。

<活動事例1>と同じく仮設住宅にて、住民同士が話し合っ生活環境を整えたり、ふれあい交流活動を継続するための工夫をしている事例を紹介します。

## 活動事例2 宮城県山元町 浅生原箱根仮設住宅

(活動実施場所)

山本町 浅生原箱根仮設住宅

(活動主体・対象者)

対象者は、浅生原箱根仮設住宅住民。

※活動内容によっては、近隣の仮設住宅住民、仮設住宅周辺地域の住民への参加の呼びかけを行っている。

(協力団体)

NPO 団体、ボランティアグループ、社会福祉協議会、行政



集会所を活用して、手芸を通じて、交流を深める

(立ち上げの経過)

平成 23 年 6 月から仮設住宅への入居開始

入居から 1 ヶ月が経ち、避難所生活で仲よくなった人たちが仮設住宅入居後も仲よく過ごせるきっかけとして、ふれあい交流活動を実施したいと考えた。また、呼びかけをして集まる交流の場としても、何か行いたいと考えた。安否確認の場としても有効に機能することができる。

(活動内容・頻度)

- ・お茶のみ会：漬物とお茶を持ち寄り、おしゃべり
- ・料理教室：食事改善として実施。毎回 12～3 人が参加
- ・健康教室：毎週金曜日 13:00～15:30

仮設住宅に住む民生委員が講師となって活動がスタート。毎回、70 歳の方が 18 人参加しており、健康教室後にはおしゃべりしながら情報交換をしている。

- ・子ども向けの活動：夏休みに集会所を解放して宿題、勉強を教えた。花火大会なども行った。

(交流活動の効果)

- ・チラシや回覧文等で案内し、必要な人には声かけも行っている。健康教室には、近くの仮設住宅入居者や仮設近隣の人たちが参加してくれるようになった。
- ・仮設住宅内で孤立することなく、ふれあい交流活動に参加することが住民同士の安否確認の場にもなっている。

(仮設住宅での生活の工夫)

- ・買い物に行くことが不便な地域に仮設住宅が建っている。出張販売でコンビニや八百屋、魚屋が来るが、買い物に行けるように行政に要請して、電気自動車を調達した。月 2 回住民がみんなしようにできるようにしている。
- ・住民は、退職後の人も多く、生活再建が難しい人も多い。月 2 回住民同士が集まって、情報や課題を共有しながら解決方法を考えている。

②仮設住宅から復興（恒久）住宅への転居に向けた協力関係について知る

仮設住宅とその周辺地域で支え合い活動を実施することで、お互いの信頼関係を築くことは可能となりますが、長期的にみると復興（恒久）住宅へ転居することも考えなければいけません。復興（恒久）住宅に転居したあとも、転居前と同じ関係の築き方を活かして支え合い活動を継続することが大切です。

**演習 2** 周辺地域や関係機関との協力関係を築きましょう

支え合い活動を継続するためには、周辺地域や関係機関との協力関係が不可欠ですが、どのようにして協力関係を築いたらよいでしょうか。次の①と②の項目について考えてください。1 枚のカードには、単語や一語文で 1 つの内容について書いてください。

①担当している地域にある自治会、ボランティア団体、医療・福祉施設、商店、行政機関など協力を呼びかけたい機関をあげましょう。

②協力関係を築くためには、どのような工夫が必要ですか？

注）参考資料「生活課題予測シート」（65 頁）、単元 6 「演習 4」（59 頁）を参照。

支え合い活動を行うにあたっては、あなたが担当する仮設住宅とその周辺地域にある情報だけでは、うまくいかないこともあるかもしれません。そのときには、他の仮設住宅での活動について、情報交換することも有効な方法になります。

ここでは、複数の仮設住宅で連絡会を立ち上げ、相互の情報交換を行っている事例を紹介します。

**活動事例3** 宮城県山元町 応急仮設住宅等連絡会

<山元町 応急仮設住宅等連絡会の概要>

(開催の目的)

東日本大震災により応急仮設住宅等に入居している町民が、仮設住宅での生活が円滑で安心して暮らせるよう、各支援団体が提供する支援活動や入居者のニーズに則した支援活動の調整、仮設住宅間の情報交換など、生活再建に向けた各種支援事業等の連絡調整を図ることを目的とする。

(連絡会の構成メンバー)

- ・ 応急仮設住宅行政連絡員・民生委員児童委員連絡協議会
- ・ 社会福祉協議会・地域包括支援センター・行政

(開催時期)

月2回程度

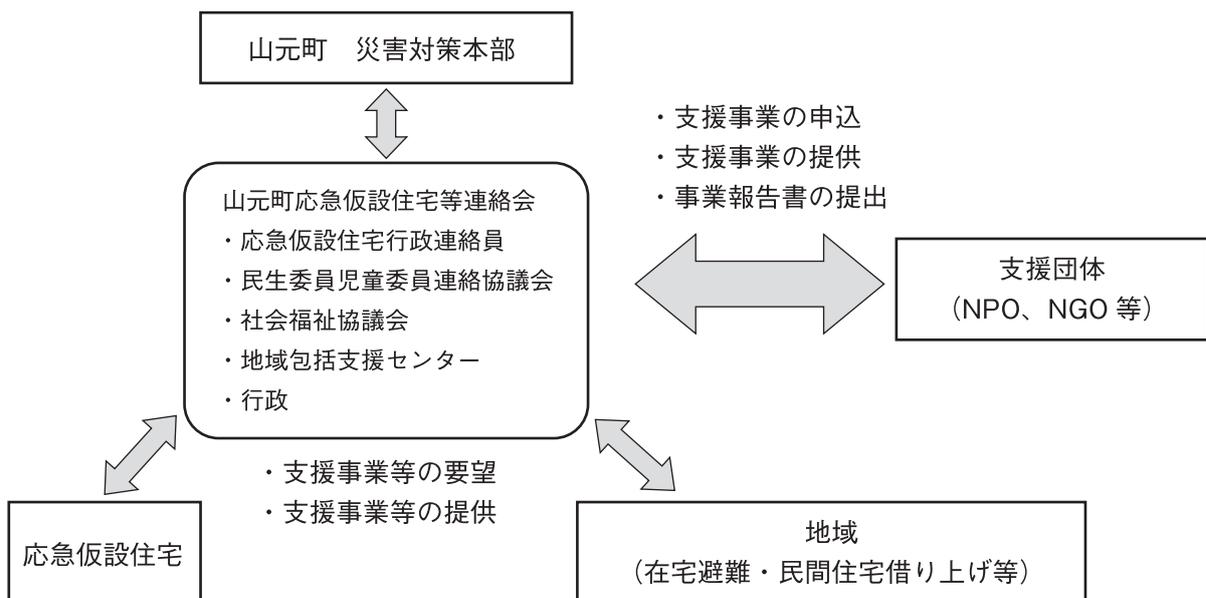
(連絡会の内容)

各仮設住宅での支援状況、各仮設住宅からの要望など

(参加者の声)

個々の仮設住宅でさまざまな取り組みをしており、お互いを比較することでよい刺激になっている。

(体系図)



**【ポイント】 周辺地域とも交流を深めましょう**

■ 周辺地域もご近所です

仮設住宅の住民だけがご近所ではありません。この地域に以前から住んでいて、地域のことをよく知っている住民、ボランティア団体、医療・福祉施設、商店、行政機関等は、不慣れな地域に引っ越してきた仮設住宅の住民にとって、心強いご近所になってくれます。

■ 日頃の協力関係は、いざというときの強い味方

日常的に交流が深まることで、住民同士が顔見知りになることは見守り活動にもつながっていきます。サポーターひとりでは対応が難しいことが起きるかもしれません。そんなときにも心強い味方になってくれます。

■ 仮設住宅から復興（恒久）住宅への転居後も地域との関わりは続きます

地域のふれあい交流活動は、仮設住宅に限ったことではありません。ここに住んでいる人たちはいずれ復興（恒久）住宅へ転居していきます。仮設住宅の住民が復興（恒久）住宅や一般住宅へ移り住んだあと、住民が自分たちで周辺地域と協力したり、活動を立ち上げたりするうえで貴重な経験になります（単元2参照）。

### 3 「生活援助員」等の研修事業の評価

#### 1) 基礎研修（仙台会場）の参与観察からのコメント

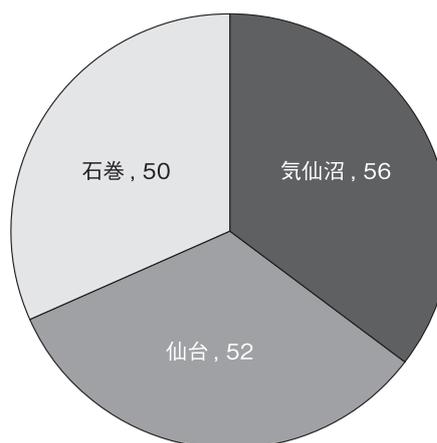
- 全体を通じて、サポーター活動の基本的な立場や考え方を押さえながら、実践的な内容で構成されており（概念的なこともエピソードをもとに捕捉説明されたり）、基礎研修・集合研修として過不足のない内容でした。現地の状況、風土等にも配慮された企画であったと感じました。
- 研修の会期中に気づき・学びが進んでいる様子は、発言やカードの記述内容、模造紙でのまとめ等から十分にうかがえたが、研修内容を実践に落とし込んでいくための職場でのふりかえり、ワーク、検討、話し合い、合意形成などの場が継続的にあると、より研修効果が活かされると思われます。
- 研修内容が多様で豊富なので、キーワードで押さえていくと、参加者の中に理解にひっかかりがでるのではないかと思いました（実際にそうされている場面もあった）。
- 今回の研修は、仮設住宅等の入居者の見守りやつなぎに取り組むサポーターという点で役割は共通するが、活動地域・所属組織・制度的背景が異なる者が集まったの研修。そのため、研修内容をもとにその地域での役割・動き方を深めるためにも、各職場でのふりかえりが必要と思われます。
- 場がなじんでくるほど、席替えをしても参加者同士の会話が切れない（講師の説明に食い込む）場面が増えていったように感じました。研修会運営上は好ましくない状態もあったが、一方で、現場で話す・語る機会が不足しているのかとも思いました。
- 研修外の課題としては、こうした生活支援相談員等のサポーターへの期待・役割を、組織の長や管理者とどう共有するか。

#### 2) 参加者アンケート調査の結果

##### (1) アンケート集計結果

【会場別回答者数】

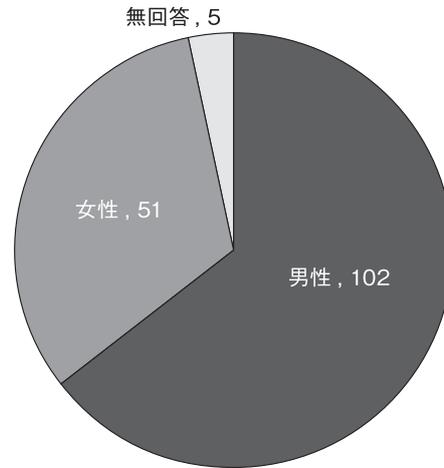
気仙沼	56	35.5%
仙台	52	32.9%
石巻	50	31.6%
合計	158	100.0%



【設問 1】 あなたのことについて、お尋ねします

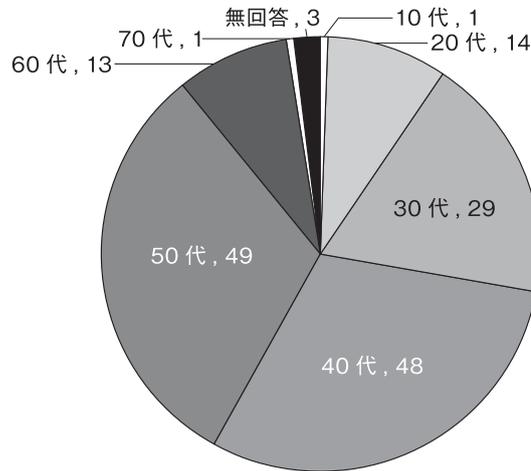
①性別

男性	102	64.5%
女性	51	32.3%
無回答	5	3.2%
合計	158	100.0%



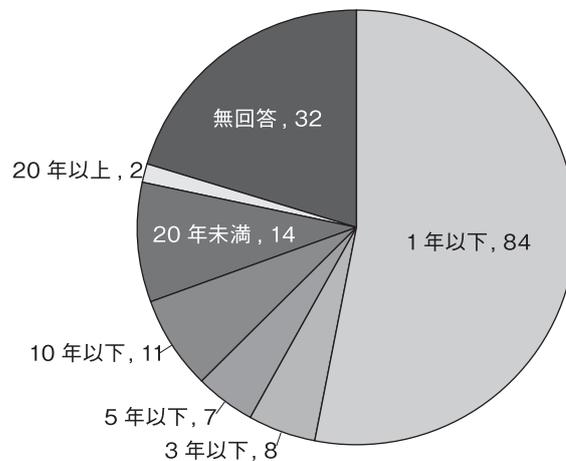
②年代

10代	1	0.6%
20代	14	8.9%
30代	29	18.4%
40代	48	30.4%
50代	49	31.0%
60代	13	8.2%
70代	1	0.6%
無回答	35	1.9%
合計	158	100.0%



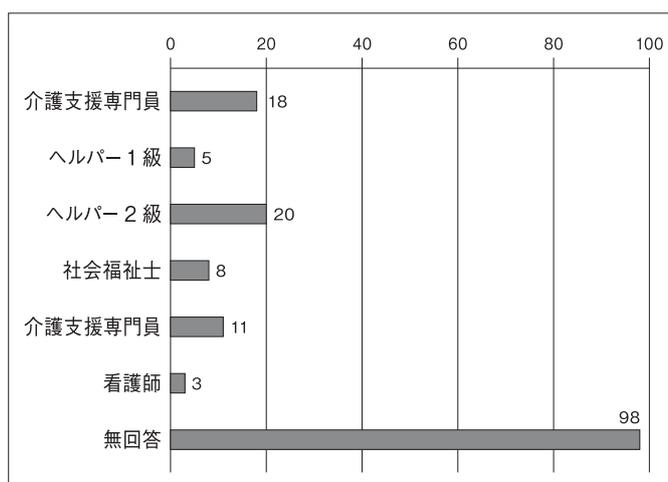
③福祉・介護関連就業年数

1年以下	84	53.2%
3年以下	8	5.1%
5年以下	7	4.4%
10年以下	11	7.0%
20年未満	14	8.9%
20年以上	2	1.3%
無回答	32	20.3%
合計	158	100.0%



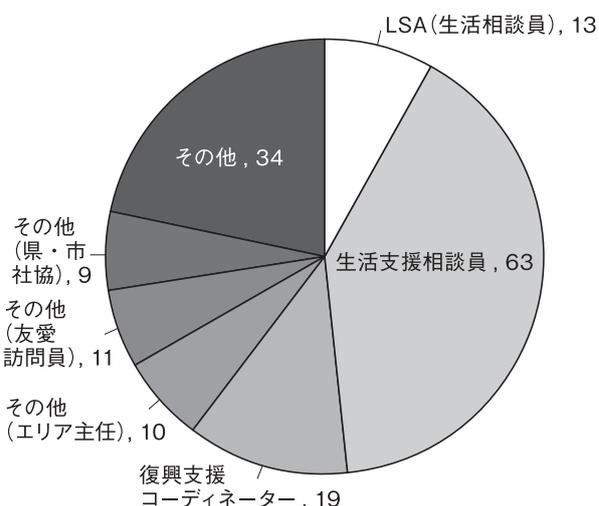
④お持ちの資格（複数回答）

介護福祉士	18	11.4%
ヘルパー 1 級	5	3.2%
ヘルパー 2 級	20	12.7%
社会福祉士	8	5.1%
介護支援専門員	11	7.0%
看護師	3	1.9%
無回答	98	62.0%
合計	158	



⑤職名

LSA（生活相談員）	13	8.2%
生活支援相談員	63	39.9%
復興支援コーディネーター	19	12.0%
その他（エリア主任）	10	6.3%
その他（友愛訪問員）	9	5.7%
その他（県・市社協）	9	5.7%
その他	34	21.5%
合計	158	100.0%



【設問 2】 ワークショップの内容について、お尋ねします。（5 段階評価）

- (1) 今回の研修に参加されてよかったですか
- (2) 研修用テキスト（サポーターワークブック）の内容はわかりやすかったですか

評点	5	4	3	2	1	計	平均評価
研修参加	57	65	27	4	1	154	4.1
	37.0%	42.2%	17.5%	2.6%	0.6%	100.0%	
研修用テキスト	39	82	28	4	1	154	4.0
	25.3%	53.2%	18.2%	2.6%	0.6%	100.0%	

(2) 自由記述の結果

質問1 研修の中で参考になったこと、役だったこと
・資源とは、自分の身の回りのすべてが暮らしていくうえでの生活に必要なものであることが日々当たり前にあったことなのに、改めて見直す機会をいただきました
・訪問するにあたって必要な心得や今まで訪問してきて分からない事が解決できた
・被災者の方との関わり方について（自分の気持ちの持ちようなど）心得。一人で抱え込まない。
・エコマップで考えてみる方法など色々関わり方の経験を聞けたりとこれから先のヒントになるのではと思いました。
・資源マップを作成してみる
・支援の輪を広げるということ。訪問員や行政だけでなく、近隣住民を巻き込んだ大きなつながりをつくるということ。
・見守りの大切さです。そのために普段より近所住民との情報収集を大切にしていける事。住民の目線になって考えていく。
・ささえあい、見守り活動つながりについて。緊急時の対応方法。
・訪問するお宅に独居の方もいて最悪の事もあるということを再認識できた
・友愛訪問員として役割が少しずつ理解できた。
・見守り活動について映像で見せていただきましたが民間の小さな施設と近所の見守る方々（近所力）に支えられ生活して行く高齢者の生き様に感動しました
・この支援員の仕事について1か月ちょっとしかたっていないもので、専門職で奥が深い仕事だと感じました。
・グループワークにより、他の参加者の意思・意見交換ができたことです
・孤独と孤立の違いがわかりました。支え支えられる相互の関係→信頼関係を作りあげる（手たすけ）
・仮設住宅を訪問する上で気をつけなければいけない事。支援員は何もしてあげられないかも知れないけれど居るだけで安心出来る。相手をほめてあげる事も大事だと言う事。この仕事をする上で大事な事は1人でかかえこまない事
・資源というもののとらえ方が変わった
・自分の回りにある物が資源でそれによって、一人ではなく生かされているという事。
・家族の中にわかっていてもはいいすぎってしまうので注意したいです
・よりそうということの意味を理解できた気がします。
・「事後的対応から予防的対応」は大切な事で、少しでも、負から正にゆけるのではと思った。
・支援者も燃え尽きない かかえこまない 引き受けることと受け止めるはちがう
・サポーターとしての役割やつながり これからの仮設の住民が住みやすくなるための経過を想像できたこと
・関係機関の人たちと初対面なのに色々参考になる言葉とか話し合いが出来てとても良かった。
・とにかくレベルが高く、ついて行くのが大変でした。話し方の勉強ができました。
・エコマップ。住民たちとのかかわり方
・訪問するときの心得や信頼関係
・自分にとって、被災者にとって資源とはなにか、とても大切なことを学んだ。
・発進なので一緒に歩みたい
・阪神淡路大震災の経験のお話や事例。それを新たなまちづくりにつなげている点。
・全てが参考になり役立てて行きたいと思いました
・各訪問の講師先生によるお話だったので深い意識と改めての気づきがありました
・社協職員として地域への働きかけなどを主として仕事を行ってきましたが、あらためて初心にかえることができた。孤立防止のための個別支援・地域支援としてのつながりづくりの重要性を再認識した

<ul style="list-style-type: none"> <li>・エコマップの使用はどんなつながりがあるのかを知ることができたり、足りない部分をどのようにかわらせていくかを考えるきっかけとなった。サポーターとしての役割が明確となり今後仕事をすすめていく上で役立った</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災者にとって私たち支援員がいるだけ支えになること</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・サポーターも一人じゃない。燃え尽きず抱え込まない。エコマップを作成することで新たな気持ちもある。孤立と独立の違いとつながりの大切さ</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民が主体的に見守りや支え合い、ふれあい活動を行っていけるようなサポーターのかかわり方。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・現場に出る前に研修を受けるべき、これから始めようとしている仕事の内容が理解できました。それと同時に自分が用意しておかなければならない情報や心構えなど備えておかなければならない知識の多い事にも気付いた。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・エコマップが多い人は資源が多い。資源とはあらゆるものを指している。その人自身に焦点をあてて寄り添った活動ができるように。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・訪問の仕方やイベントの企画など参考になり、自治会組織の大切さを痛感しました。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ロールプレイやエコマップ。燃え尽きない抱え込まない参考になり役立ちました。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・グループワークもコミュニケーション能力が必要。訪問活動と同じ難しさがある気がした。エコマップの作成、支援マニュアルの作成等今後の活動に活かせることが沢山あった。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災者支援従事者研修の中では地区のサポーターさんと親睦になりロールプレイの実習では色々な考えを共有する考えがありました。ふくしの名前の通りだと思います。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会福祉の生活支援員として思った事。本当に奥の深い内容だった。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民との関わり方。住民の持っている力を活かしていく事。住民の立場に立って物事を考える。(生きてきた事を基にこれからも生きていく)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・抱え込まない！！</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民による見守り活動の方法と関係機関、団体との連携のコーナーはそれぞれ協力し合って、楽しく活動できる事を目指したいと心からおもった。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活相談員の役割について</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・子供のしつけはしつけ糸と同じようにゆるやかにすること。子育てをやっているが、あらためて考えさせられた。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・仕事を始めたばかりだったので、仕事の内容がある程度勉強できたこと。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・この研修でいろんな方と接し、いろんな形で支援にたずさわっている事がわかり、良かったと思いました。もっとお話をして情報交換などをしてみたかったです。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・命を繋ぐという事</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・他市町村での活動生の声をいろいろ聞くことができたので貴重だった。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・講師の方の実体験に基づく話・ワークショップ</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・阪神大震災での経験で取り組んできた支援・ネットワーク等のサポーターの役割が参考になりました。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・体験談・事例の報告、苦しかったご経験が何よりも貴重な物として私には参考になりました。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・演習が多く良かったと思います。これから相談員になる人にとっては、1～2日の研修に参考になりました。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・関西から来られた皆さんの実体験の全て。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・事例も興味深かったのですが、グループワークのやり方を学んだことで、今後、問題が起きたり提案したりする際に役立つと思います。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・日々忙しい毎日の中では再確認できないことをできた。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・安心見守り協働事業という事業へ携わって日々活動しているのですが、改めて見守りの意味について立ち戻り考えることができました。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・これまで行って来た業務の再認識・再確認が出来ました</li> </ul>

・被災者との信頼関係の構築、住民同士の支え合い活動。他の機関の方々と知り合え、情報交換できた事などです。
・住民とサポーターの繋がりも大切だがサポーター同士の繋がりも重要。燃えつきない!!
・エコマップの活用術、人の特長を見ながらその人と一緒になって見守る、キーパーソンを上手に繋げ橋渡しがスムーズにする。
・実体験をまじえての講習、胸が苦しくなるような事例を聞いたこと
・具体的な支援方法など
・サポーターの理念をしっかりと持っていないと一人で抱え込むもえつき…等が考えられ、かつ、仮設の住民の方との信頼も得られない。つなぐは命をつなぐ、よく情報を集めて
・訪問は行っていたが再度確認することが多くとてもよかった。
・サポーターが頑張り過ぎない。
・兵庫でのサポート体制や体験談
・住民のみなさんと信頼関係を築くため視線・表情・態度を使う
・つながることの大切さがわかりました。
・一方的な援助ではなく、笑顔で言葉のキャッチボールをする
・支え合い、連携、交流、資源
・他の地域で実施されている取り組み例
・漠然と訪問しておりました今回のエコマップは勉強になりました。
・資源の活用・ネットワークの作り方
・今回の復興支援業務において知識ゼロ状態だったのが、だいぶ見えてくるようになったこと。
・阪神地区での実践内容と（企画）フォーマットの活用例
・実際に活動されている方の話を聞いたので参考になりました
・新しい情報・知識・確認させてもらった内容、全てが参考になり役に立ちました
・具体的な例が特によかったです
・訪問時の対応など再確認、訪問時にイベントなどさそいだしツール
・事例検討での話し合いも有意義で視野や物の考え方が広がりましたが、講師の先生の実際に起きたこと、悩んだことを聞くことができたことはとても参考になりました
・連絡版などの活用。一人がかかえこまないよにつなげる。
・事例が多かったこと
・住民・行政・サポーターあらゆる人々の大きな輪だと思います
・マニュアル・連絡版のサンプル
・どの単元も参考になりました
・講師の方が体験した話
・自分ひとりでかかえ込まず助け合いながら行っていくんだと思いつても安心した
・訪問の仕方、資源（エコマップ）の活用、元気の素
・被災者とのうまいコミュニケーションの取り方が緊急時の対応がわかり良かった
・すべてです
・すでに実践している為、再確認の3日間だったのでもう一度初心に帰る事が出来ました
・（思い）人を大事に愛情をもってやさしく、ていねいに対応する気持ちが充足
・専門用語を知れた。資源という考え方、理念
・自分の意見を人に伝える事、間違いをおそれない

・ 支え合い行動や各講師の方のお話（実体験）が大変参考になりました。
・ ロールプレイ（訪問、会話）、緊急対応
・ ロールプレイ、エコマップ作り。色々なことが分かってくる。
・ 私達はあくまでもサポーターであり、主体は住民であることの再認識
・ 長期的なビジョンがなんとなく分かった事
・ 地域のコミュニティづくりやつながりの大切さ
・ 同じテーブルにいる人達と演習時に色々な意見交換ができ、とても感化させられました。実際にこのように意見交換していただけたらいいなあと思いました。
・ いろいろ意味で全部参考になりました
・ サポーターとして行動を起こしている中で、住民（仮設住宅入居者）もよくサポーターの行動をよく見ている。この仕事は自分自身を高める上でも貴重な体験と捉えた。
・ グループワークの中で、色々な人の意見を聞いて視野が広がった。わかっているようで分かっていない自分に気づく事ができた。
・ 大きな上にポストイットでメンバーの意見を記入し貼り付ける手法は帰ってから支援員とのミーティングに活用できそうです。
・ 自治会を作るにあたってのアドバイスのもの援護が必要な被災者にはどう対応していいか参考になった。
・ つなげることの大切さ（つなげ方）、サポーター自身抱えこんではいけない
・ グループで問題にあたることで様々な道が（手掛かりが）見えてくるものだという事をしみじみ感じました。
・ 色々な方々の様々な考え方に出会えたこと。自分では発想出来ないことなど。
・ 自分たちの役割と他とのつながるための本当の意味を知った。
・ 面接の仕方や見守りの役目
・ 今までの自分の考えや行動に対して別な目線をもってやってみること
・ 住民の方との関わり方、「見守り」のあり方
・ 元気の素を誰もがが必要なことであり、大切なことだということ、互いに支え合い何事と一緒に考えて気持ちを強くもつこと。
・ どんなことでもみんなで支え合う事が大事である
・ エコマップ。つながる、つなげる役について
・ わからなくなったり、つまってしまったらワークブックを読み返してみたいと思います
・ 住民との関わり方、被災者との接し方が参考になりました。
・ カードを使った話し合いがよかった
・ 人と人の支え合いをどのようにつなげたらよいか、事例にそってワークショップでグループごとに考えて意見が出されたことを私のこれからの仕事をする上で大切な宝物として日々の業務をしていこうと思います。助け合いの誠心で！！
・ 元気の元の考え方、図で描いてみてなるほどと思った。自分が何をした、何に対して嬉しいのかが分かる。
・ 社協から指示されている見守り業務の内容と本来実施すべきと思われる見守り業務に漠然としたギャップを感じていたがそのギャップが明確になり大いに参考になった。
・ 他地域のスタッフと意見交換ができて参考になった。
・ 実際に演習で体験・検討できたことは良かったと思う。他の社協職員と情報交換できてよかった。
・ 参考資料が無い中で仕事を始めたのでこの唯一のテキストは自分にとっては有益な情報にあふれています。感謝です。
・ 実際にいろいろなことを実践できてよかった。
・ 被害者本人の力を引き出す支援

・私は商売人です。全ての基本はお客様です。今回は被災者が基本のハズです。その自立や生きるという視点に少しでも力になればと思っています。
・他人の立場を自分の立場におきかえてしまうところがあるので頭は冷たくして支援していきたいです。
・相談員として、これから活動に行くにあたって難しい面もありましたが、1つ1つ相手の立場になって頑張ってきました。
・表に書きだしてまとめてみると意外とあるテーマにたどりつくんだなあと思った。
・住民からの問題を抱え込まない。「やってもらってあたりまえ」の考え方（依存）回避の方法
・被災者との関わり合い
・永坂さんや藤森さんなど実際に現場を経験された方のお話を聴けたのはとても為になった。
・①生活・福祉の課題把握②被災者への相談、調整の手順③交流活動等を通して地域支援をする
・ロールプレイ、エコマップを書いてみる
・コミュニティ形成の中で排除の方向にさせないことの必要性、取り組みが参考になった。
・抱え込むことと、受け取る事の違いや、つなぐ方法を学ぶことができてよかった。
・永坂さんの体験談は心に残りました。
・今後の被災者との向き合い方（親切ていねい誠実）
・訪問しての入居者の話を聞く時の態度や表情、相手の見方を治そうと思った部分があったので研修はとても分かり易く参考になった。
・私自身も被災者ですが、支援をする立場としてはそれだけでは不足であり、援助を必要とする人の理解、信頼関係構築の方法等改めて整理することができました。

質問2 聞きたいテーマや悩んでいること
・仮設住宅には地元の方だけではなく、他の地域の方も入所しています。その方達が介護支援される必要がある場合の境が何故あるのか疑問に思います。※各自治会の役員（代表者）の集会をしてほしい
・何も免許のない訪問員がどこまでして良いかくわしく勉強したい
・要望等ある時のつなぎ場所（交通の便も悪く車が無い為買い物通院に困っており仮設～病院を廻るバス等があれば…など）。関係者同士の連絡会等が時々あらばと思います。→情報交換の場
・つなげていくと云う事。自立。どこにつなげていけば良いのか正直なところ判りません。また、住民の方々の自立を助けるという事はそばに居るのかどうなのか。2日目と3日目の矛盾を感じてしまって考えられました。申し訳ありません。
・私たちは家庭内のどこまではいりこめるのか？（個人情報の面からも）
・私のしている事は、市の委託事業ですが、やはり訪問時には行政への不満をぶつける人が多くお互いの事情が分かる為に板挟み的な苦勞があります。訪問委員は行政とどう関わるべきでしょうか？例:「それは役所の方へ」→「あんた役所の人でしょ」。「～という話がありますが？」→返事無し又は対応が遅い
・各団体支援委員さん等との連帯がうまくとれていないので、横のつながりをもっと持ちたい。
・同様の仕事関係の方と情報交換
・会話が続かないので会話のテクニックのような話し方の言なども聞いてみたい
・交流できる場ももっとあれば良かった。悩み…独居の人がいて訪問して声をかけたいが別に住んでいる兄弟が来るなど言ってなかなか訪問できない。どうしたらいいのか？
・問題を抱える高齢者時代に入り、自分の将来はどうなるだろうかと不安があります。20年後はどうなるのかふあんです。
・住民に寄り添った支援とはいったい何なんでしょう？その住民との関係をあまり深めすぎるとダメでどこまで…。といった線が引けないのが心配です。（地元住民を支援する際あまりにも知りすぎ…？）

・心理的サポート方法、カウンセリング的な役割を深めたい
・またこの様な勉強会を開催して下さい。自分達のスキルを向上させる為ぜひお願いします
・交流活動（お茶っこ会）子育てサークルなど
・いざというとき対応について
・SOSについて 訪問したときにどうにも受け入れてもらえない場合どうしたらいいかですね。
・復興支援コーディネーター向けのも検討してほしい
・PTSD等、子供の心理とか専門に対応されている方の話、どうやって見つけるか、どう対処するか聞きたい。
・何度いっても会えない人にちらしを置いてきても、会えない、そのまま会うことがないままおわるのだろうか？いつかは会えるのか？
・訪問活動、聞き取りの難しさと住民と今後どのようにかかわっていったらいいか・・・ 初回の聞き取りの外に個別の聞き取りの難しさ
・まだ1ヶ月くらいしかたっていないので、訪問した際に住民の人のドアを開けて（頭ごなしにどなられた時）から先の言葉がうまく出てこない。
・ロールプレイの様子を見てみたかったです
・始めて1～2ヶ月しかたっていません。今の所訪問するだけでせーいっばいです。研修は少し早すぎたかなと思っっています。
・自分の立場、相談員でもあり、被災者であり、仮設のまとめ役としてのきりかえ方がいまいちわからない。もう少しわかりやすくしてほしい。みなし仮設へのかかわり方。
・また、年数がたった時に今の自分がどの様になっているか
・緊急時の対応。外部 NGO・NPO との連携と情報共有の具体的例があれば。
・これから悩みがでてくるのではないかと思います。まずは相談することを忘れずに1人でかかえ込まないようにしたいと思います。
・各訪問のスピードのバランス作りに四苦八苦している毎日です
・仮設と周辺地域の関わりやつながりづくり、被災前のコミュニティの中に仮設ができて住んでいることは良好な関係づくりができていけど、全く知らないところにバラバラの地域から入居している仮設にどう働きかけていったらいいのか目下悩みです
・住民と専門職が一緒になって取り組んだ事例について詳しくしりたい。各地区のサポーター同士の情報交換を通して今後の対応方法を考える場を設定してほしい。
・被災者家族のもめごとにもどう対処したらよいか不安です
・ふれあい交流についてもっと知りたい
・人付き合いの苦手な方（仲間に入りたくても入れない人）への対応。訪問が苦手（傾聴も記入も嫌）というサポーター仲間がいる
・応援を必要とする被災者の理解とサポーターが行う具体的支援。被災者との信頼関係の構築を実態把握の方法。
・同じ被災者どうし話を聞いてあげられたりわかってあげられたりできると思って仕事を始めましたが、容易な考えだと思いらされました。
・（悩）3日間の研修で学んだ事が多いので頭に全部はっていない事（本を読み返し頑張ってみます）
・孤独死と共に増えているであろう DV や虐待。田舎特有の“隠す”が邪魔していると思う。
・仮説住宅に入り自分なりのできるようになり、どんな自立の形があるのか。資源がいっぱいある人達とない人（少ない）格差。
・情報の整理、残す事の必要性。記入のしかた。住民が孤立しないしかけづくりについて。今悩んでいる事。今後の支援の方向性。1年後2年後その後の住民心理、置かれている立場の等についてに対応
・個人に、また、ごく近い将来に目がいきがちにどうしてもなってしまう。これを地域に長い目でみていくようにするには…？

・ふれあい交流活動のアイデア。今後の自立に向けての被災者の思いなど。
・まだはじめて2週間くらいです。サロンのお茶っこ会などにもっと来てほしいと思っていますが皆でもっと良くするにはどうしたら良いか？
・もっとドロドロとした現場の実体験等を聞きたい（特に失敗談）
・住民との信頼関係のよりよい築き方
・サポーター同士の力を増幅出来る方法、いろいろな事例での対処方法を知りたいです
・住民同士の支え合い＝地域福祉活動については、少々基礎編で研修するのはムリがあります。相談員にDVDのような活動まで求めるより、具体的な訪問事例を聞きたかったと思います。今後はスキルに合った段階の研修を希望します。
・被災者に認知症の方やその家族が居た場合、それらの方々との面談等接触の仕方全般について。
・サロン開いてみたけど失敗した。こうしたら良くなったなど身近な失敗、工夫例があるとすぐに参考にできるかなと思う。
・身寄りのない方の今後の対応
・「緊急連絡先」などを失礼の無いようにお聞きする方法」「仕事をしてるのかどうか」「生活費等の心配」
・被災者の前進の手助けには個人差があると思うが、多くの事例を教えてください。
・実際な事例。今後高い確率で起こること
・地域住民のキーパーソンを上手につなげる具体例等
・職場のチームワークのあり方
・住民によるニーズ（クレーム）に対して処理が全く進んでいない。住民同士で解決、または、行政でしか解決できないことなど問題が様々なものであるが。
・クレマーに会ってしまったらどうする？信頼回復をしなくてはいけない状態になってしまったら？裏ワザがわかると良い。・「上手いつなぎ方」ということで深めてほしい。・信頼をキーワードにキーパーソンや住民との関わり合いを深めてほしい
・現在仮設に住んでいる方々から「一生仮設でいい」との声多く聞かれます。そのときのアドバイスの仕方とかあれば深めたかったです。
・2年後、仮設を出て他の住居への（集団）移転の際の取り組み
・点在するみなし仮設への対応策（まとめ方など）
・孤独死、孤立死の防止法
・実務で直面する重い相談や現実に対応できるか不安。
・市（行政）や他との話し合い、調整が詰まっておらず、情報共有の域まで全く達していない。
・今回の研修の再確認と応用
・全て初めてなので実習コースがもっとあれば助かったのかと考えます。
・行政・専門機関との連携・ボランティア団体のおしつけぎみになっていることへの対応等（イベント・物資配給（個人的にくばられている）
・仮設住宅での心のサポートをどうして行くか
・各地域での成功例・課題等
・失敗談や、つらかった事を経験をたくさん聞きたい
・福祉についてまだまだわからない事が多いので勉強をしていきたい
・高齢者への対応など
・行政3月より取り組んでる。ボランティアや仮設管理室との関係の悪さ
・ふれあい交流活動の具体例・みなし仮設への支援
・他の地域での情報交換や問題点の対処した事例、行政との良い関係を保っているかどうか

・仮設によって援助にバラツキがある。行政の担当者がその日によって言い方がちがう。ボランティアの人が自己満足になっている（私達がしてあげる あげている）
・まだ現場に行っていないので、これから色々出てくると思う
・ケースによる緊急対応
・被災して半年後1年後2年後3年後それ以降状況が変わって行く中で精神的にも変えると思われる為その事例等も聞きたい
・これから支援活動を実施する中で問題点を発見していきたい
・BPO、つながりの見つけ方、ひろげ方
・若い力の生かし方
・エリア内で早く自治会を設立し、集会所を利用した活動を実行してみたいです。
・聞きたいテーマ：体験談、サポーター、被災者等 深めたいテーマ：命にかんすること
・サポーターが入りにくいケンカ等精神的な面で落着いていただくための環境作り、周りの方の対応
・エリア運用のこと（支援員をどうまとめて訪問での気付きを引き出していか、支援員にどう援助技術について伝えるか、他機関との連携の取り方 etc.）
・自立することの大切さ。どこまでサポーターが支援をすればいいのか？
・これが正解だということはひとつもないと思いますが、できればこれは失敗してしまったというような失敗例のような事も取り上げて欲しい。
・自治会やコミュニティ活動をとおした支援活動（活動や失敗したことの事例→参考になる）
・LSA、支援員との調整。精神面で障害のある人との対応の仕方。
・困難例や失敗例を具体的に知り、同じ失敗しない為には何をどのようにすればよいかを共有していきたい。
・Group work の手法について学びたい。スーパービジョンの方法について学びたい。専門職主事による見守り活動を含む地域福祉活動から住民主導（主体）による活動への経緯（せきるだけ詳細）
・コミュニティの場の作り方は全国様々。地域各形成までのプロセスを映像で学びたいです。
・緊急時のマニュアルは資料にはありましたが、実際に起きた場合の対処の方法を具体的に教えてもらいたかった。自分がもしそういう現場に遭遇したらあわてて何もできないかもしれない。
・私の町は土台が社協ではなく委託されている為、活動内容は同じなのに、疑問が残ってる。そんな考えのままでサポートして良いのだろうか？被災地区とそうでない地区が混在している時の自治会の役割等
・担当エリア・メンバー間の意識統一。（訪問支援員との関係）
・問題をかかえていても表に出てこない方へのアプローチの仕方
・個人情報の保護にとらわれて入居者同士のニーズをうまく組み合わせ（マッチング）事の難しさを感じる。一人暮らしの人を知りたい、同じ地域の人をさがしたいなど。
・現状の見守りとつなぐ役目がまだ分からない。
・自分の担当するエリアの支援員さんに対する対応
・市など関係機関との連携の難しさ
・悩んでることは数十名の支援員を管理していますがどの方も初めての仕事なのですが個々の物事に感じるレベルに差がありすぎるのでその統一がこれからとても難しいと思っています
・1年後、2年後と変化する中での対応の仕方などももう少し聞きたいと思いました。
・あたえるだけの支援だけではなく、これから復興していくのに別な支援の仕方があるのでは？
・支援員同士とのトラブ的な事の解決方法が知りたい。まず、職場のコミュニケーションをつなぐ部分をどうしたらよいか今の悩みです。（横の関係ですかね？）できれば実際に困ったケースを取り入れて一緒に考えてみる研修もいいと思います。
・一人暮らしの方の幸せな最後（死に方）。（悩）仮設住宅で住人の生死に関わることに直面したらどうなるのだろう。

<ul style="list-style-type: none"> <li>・自治会、スタッフとの関係について</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援しっぱなしでは自立に向けた生活を送れないから、どのタイミングで身を引くかが分からないので悩んでいる。支援のしすぎは依存につながるので・・・。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・現状での職場のやり方を改善していかなければならない。でも、それはいろんな意味で困難を伴いそうです。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政との関係が深いと思いますが、仮設から出た際復興住宅へ以降する時住み慣れた地域の近くに建設できなかったのか、介護保険が始まる以前の為支援が続いていたのでしょうか。現在の制度ではどの様に支援体制を継続すべきか</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・学んだことを行政や市政にどんな形で役立てたら良いか、再考したいと思っている。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・うけとめるとひきうける、かかえるの違いを知って自分が抱えているのでは、と気付いた。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・相談（訪問）の内容がたくさんあり一人でかかえないでひとつひとつ対応できるか心配（悩み）です</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・3.11で被害された方は仮設にも入居でき物資も提供がある9月の台風15号で住居をなくした方はなにも国・県から支援してもらえないと訴えがありました。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・この震災でなにもかもなくしたので物に対する依存心も多く、例えば冬が近くなり寒くなるにつれ「こたつはもらえないの?」「ストーブはもらえないの?」「毛布は?」といった物資に関する相談もある。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災者で仮設に住んでいる人と在宅との関係</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・少ない人数で（全員素人）で町全体の仮設をままわらなければいけないが、他所から来ている自分にその勤めが果たせるか不安に感じています。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・入居者の問題を関係機関にと連携して問題回けるできるのかどうか悩んでいます。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・震災後の幼児から青年期の人達の気持ち、行動などについて知りたいと思います。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者への対応だけではなく、仮設生活での生活苦について対応を聞きたい（荷物が増え、居場所もなくなってくるので工夫等の事例を知りたい）</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・要支援者（精神障害者）との接し方</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉、医療等とは全く縁のない初心者。とにかくわかりやすい研修があればありがたい。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・入居者の孤独死を防ぐ方法があまり思いつかなかったため、今後の経験やワークブックを見直す等して良い方法がもっと思いつくようにしたい。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・様々な履歴を持った人からの急ごしらえの職場のため、各々の思いがお気には感情の行違いを生んでしまいます。簡単な職場内研修の方法等について知りたかったと思います。</li> </ul>

#### 4) 研修事業の成果のまとめ

「生活援助員」等の研修事業による成果について、ここでは6点あげる。

1点目は、近年の地域生活支援の考え方である個別支援と地域支援の統合的な方法を、被災地事例をとおして演習形式で体験的に学ぶ方法を開発したことである。本研修の主要なスタッフは阪神・淡路大震災から現在の復興住宅支援に至る17年間の被災者支援の経験をもつ。この経験は、現在の社会的孤立問題等、制度だけでは対応困難な地域生活問題への支援の蓄積であり、その経験知が今回の研修開発に生かされた意義は大きい。

2点目は、生活援助員のほとんどが地元の一般被災者の雇用であることへの現状に対応した研修を実施したことである。地元被災者の雇用は緊急雇用対策、専門ワーカーの不足、地域生活支援に必要な地域文化や関連社会資源に詳しいことなどからくる雇用である。本研修は、それに対応するものとしてわかりやすい研修方法の開発に努力した結果、民生委員やボランティア、地域リーダーへの研修にも対応可能である。その意味では、今後、被災地の地域福祉を推進する地域福祉人材養成のツールとしての応用性が高い。

3点目は、国の所管別により配置されている「生活支援相談員」「サポートセンターの生活援助員」「市町村独自の緊急雇用対策による支援員」の合同研修として実施し、今後の地域での連携づくりにすくなくからず寄与できたことである。受講生にとっては、演習を通じた研修中の擬似経験とはいえ、チームの規範づくりを体験的に学ぶことができ、元気の出るエンパワメント研修となった。

4点目は、研修実施を通じて生活援助員の身分保障や所属組織の課題を含めてリアルな把握できたことである。これらのニーズを宮城方式といえる県段階での県サポートセンター支援事務所に持ち込むことにより、支援事務所による地域のネットワークと被災地現場とを結ぶ組織化の役割を本研修が果たしたといえる。

5点目は、1点目とも関連した副次的効果としての阪神間のワーカーへの効果である。本研修のスタッフの多くは、阪神・淡路大震災の支援とその後の復興住宅支援の経験を持つソーシャルワーカーであった。災害支援に従事するワーカーがもち続ける不安全感やそれ故にはかの被災地現場への共感性や貢献意欲を「テキスト作成と研修」という媒介を通じて客観的な支援に昇華しえたことも、今後の被災地間の相互支援の在り方として一つの方法を示したのではないかと思う。

6点目として今後の課題をあげる。被災後1年が経過し、失業、うつ、アルコール依存、虐待、DV等の被災者の生活問題の深刻化への専門的な対応と居住環境と生活格差からくる新たなコミュニティ支援、また、それらの対応に比する生活援助員の身分保障やスーパーバイズ体制を含めた職場のマネジメントやOJTの課題が問われる時期に至っている。そのことから、中間管理職に対するスーパーバイズの方法と組織マネジメント、および地域ケアに関する連携づくり等の研修が益々重要になるであろう。

## 5) 岩手県・福島県の研修会要綱

### ①生活支援相談員研修会

#### 平成 23 年度第 2 回生活支援相談員研修会開催要綱

##### 1. 趣旨

本年 8 月以降、県内沿岸市町村社協には、生活支援相談員が配置され活動が行われています。生活支援相談員は、仮設住宅等を訪問し相談に応じ、必要な生活支援サービスを利用可能になるよう取り組みを進める役割を担うものです。本研修会では、8 月に開催した第 1 回の研修会以降に採用された相談員を対象に役割と職務について学ぶことを目的に開催します。

##### 2. 主催 社会福祉法人岩手県社会福祉協議会

##### 3. 共催 社会福祉法人全国社会福祉協議会

##### 4. 期日 平成 23 年 10 月 4 日（火）～ 5 日（水）

##### 5. 会場 花巻温泉「ホテル千秋閣」 〒 025-0304 岩手県花巻市湯本 1-125 電話：0198-37-2150

##### 6. 対象 生活支援相談員、生活支援相談員事業担当者、市町村社会福祉協議会役職員、県被災者相談支援センター相談員及び事業担当者等 ※①上記中、本年 8 月に開催した第 1 回の研修会を受講していない生活支援相談員を対象としていますが、第 1 回の研修会受講者でも参加を希望する場合はお申込みください。 ※②事前学習として、第 1 回の研修会の講演等を録画した DVD 視聴学習を前提にします。

##### 7. 定員 70 名

##### 8. 参加申込

- (1) 参加費：無料
- (2) 期限：平成 23 年 9 月 27 日（火）
- (3) 申込方法：別紙参加申込書によりお申込み下さい。

##### 9. 宿泊斡旋について

- (1) 宿泊については、花巻温泉「ホテル千秋閣」が斡旋致しますので、別紙「交流会・昼食・宿泊のご案内」をご参照ください。
- (2) 宿泊部屋は、原則、数名で宿泊する相部屋泊が原則ですので、予めご了承願います。

## 10. 問い合わせ先

岩手県社会福祉協議会地域福祉企画部（担当：石川・松田）

〒020-0831 岩手県盛岡市三本柳 8-1-3

電話：019-637-4421 FAX：019-637-7592 E-mail：c-ishikawa@iwate-shakyo.or.jp

## 11. 研修内容

<第1日目 10月4日(火)>

時間	内容	講師
13:00～13:20	開会・挨拶	岩手県社会福祉協議会 専務理事 古内保之
13:20～13:30	日程説明	事務局
13:30～14:45 (75分)	講義1 「訪問活動の進め方」 【講義のねらい】 個別支援について理解することにより、生活支援相談員が行う訪問活動の目的について学びます。 (1) 生活支援相談員の職務 (2) 訪問活動（全戸訪問と個別訪問） (3) 訪問で何をするか、訪問できない際の支援	講師 神奈川県立保健福祉大学顧問・ 前学長 山崎 美貴子 先生
14:45～15:00	休憩	
15:00～16:15 (75分)	講義2 「相談援助面接の基本～対人援助の基本的な視点、知識、技術、態度」 【講義のねらい】 被災した住民一人ひとりが抱える問題に支援を行う援助者としての状況理解や対人援助の基本的な知識、技術を学びます。	講師 神奈川県立保健福祉大学顧問・ 前学長 山崎 美貴子 先生
16:15～16:30	休憩	
16:30～17:30 (60分)	講義3 「生活支援相談員に期待するもの」 【講義のねらい】 生活支援相談員配置の経緯と目的を理解し、担うべき基本的役割について学びます。	講師 岩手県保健福祉部地域福祉課 総括課長 小田原 照雄 氏
17:30～18:00 (30分)	本日のふりかえり	岩手県社会福祉協議会
18:00	終了	
19:00～	交流会	

<第2日目 10月5日(水)>

時 間	内 容	講 師
8:45～9:45 (60分)	<p>講義 4 「高齢者の体調不良時の接し方」 【講義のねらい】 仮設住宅訪問時、高齢者の体調不良に遭遇する場合も想定されることから、緊急時の対処法等、接し方について学びます。</p>	<p>講師 日本赤十字社岩手県支部 職員 阿部 幸子 氏</p>
9:45～10:00	休憩	
10:00～12:00 (120分)	<p>演習 「生活支援相談員に寄せられた対応が難しい事例の課題解決に向けて」 【演習のねらい】 今後、生活再建が進む中で被災者から寄せられる相談と対応について参加者から寄せられた事例をもとに対応方法を学びます。 (1) 時間の経過で変化する相談内容の変化 (2) 被災者との信頼関係を築くための手法 (3) 被災者の自立を促す寄り添い方の工夫</p>	<p>講師 豊中市社会福祉協議会 地域福祉課長 勝部 麗子 氏</p>
12:00	終了	

②岩手県 管理職研修会

平成 23 年度生活支援相談員事業管理職研修会開催要綱

1. 趣旨

本年8月以降、県内市町村社協には180名を超える生活支援相談員が配置される予定で、随時採用が進められており、地域によっては、30名以上、職員が増える社協もあることから、より組織運営が重要になります。

本研修会では、急激に人員が増えた組織運営と相談員が抱える対応困難な事例への助言指導を行うための管理職として求められるスーパーバイズの手法を学ぶ目的で開催します。

2. 主催 社会福祉法人岩手県社会福祉協議会

3. 共催 社会福祉法人全国社会福祉協議会

4. 期日 平成23年10月5日（水）～6日（木）

5. 会場 花巻温泉「ホテル千秋閣」  
〒025-0304 岩手県花巻市湯本1-125 電話：0198-37-2150

6. 対象 生活支援相談員を配置する市町村社会福祉協議会の事務局長及び管理職等  
※生活支援相談員に助言指導を行う役割を担う事業担当者を含む

7. 定員 50名

8. 参加申込

- (1) 参加費：無料
- (2) 期限：平成23年9月27日（火）
- (3) 申込方法：別紙参加申込書によりお申込み下さい。

9. 宿泊斡旋について

- (1) 宿泊については、花巻温泉「ホテル千秋閣」が斡旋致しますので、別紙「交流会・昼食・宿泊のご案内」をご参照ください。
- (2) 宿泊部屋は、原則、数名で宿泊する相部屋泊が原則ですので、予めご了承願います。

10. 問い合わせ先

岩手県社会福祉協議会地域福祉企画部（担当：石川・松田）  
〒020-0831 岩手県盛岡市三本柳 8-1-3  
電話：019-637-4421 FAX：019-637-7592 E-mail：c-ishikawa@iwate-shakyo.or.jp

## 11. 研修内容

<第1日目 10月5日(水)>

時間	内容	講師
13:00～13:20	開会・挨拶	岩手県社会福祉協議会 専務理事 古内 保之
13:20～13:30	日程説明	事務局
13:30～14:30 (60分)	講義 1 「生活支援相談員に期待するもの」 【講義のねらい】 生活支援相談員配置の経緯と目的を理解し、担総括課長小田原照雄氏うべき基本的役割について学びます。	講師 岩手県保健福祉地域福祉課 総括課長 小田原 照雄 氏
14:30～14:40	休憩	
14:40～15:50 (70分)	講義 2 「管理職に求められるスーパーバイズ入門」 【講義のねらい】 生活支援相談員が相談を受けた様々な被災者のニーズをどのように社協として支援していくか、これは生活支援相談員だけの仕事ではなく、社協職員共通の取り組みが必要です。とくに、生活支援相談員に助言、指導をする立場の管理職はどのように相談員が対応を困難と感じている事例について、助言、共に仕事をするか、個別支援と地域支援を意識しながら、被災者支援を進めるために必要な視点等について学びます。	講師 大阪府豊中市社会福祉協議会 地域福祉課長 勝部 麗子 氏
15:50～16:00	休憩	
16:00～17:10 (70分)	講義 3 「伸びる組織を支える職員と管理職の関係を築くために」 【講義のねらい】 急激に人員が増える組織運営と相談員から受ける対応困難な相談事例に応じつつ、被災者支援を進めるために管理職に必要な事項とリスク対応方法を民間会社の視点で学びます。	講師 株式会社岩手互助センター 取締役社長 加藤 隆男 氏
17:10～17:20	休憩	
17:20～18:30 (70分)	講義 4 「管理職が担う生活支援相談員のためのメンタルヘルス対策」(仮題) 【講義のねらい】 様々な相談を受けることで相談員に生じる精神的なストレスに対し、その要因の理解と、予防、早期発見のポイント、職場全体としての取り組みの視点について学びます。	講師 特定医療法人智徳会 理事長 智田 文徳 氏
19:00～	交流会	

## &lt;第2日目 10月6日(木)&gt;

時間	内容	講師
8:45～9:30 (45分)	<b>講義5</b> 「岩手県内の自殺予防対策の取組み」 <b>【講義のねらい】</b> 岩手県内の現状と自殺予防対策の取組み状況について学びます。	岩手県 保健福祉部 障害保健福祉課 主任主査 前川 貴美子 氏
9:30～11:45 (135分)	<b>事例演習</b> 「困難事例の助言指導のポイント」 <b>【演習のねらい】</b> 今後、生活再建が進む中で被災者から寄せられる相談と対応について第2回相談員研修会で提出された「生活支援相談員が対応について困難と感じている事例」をもとに管理職としての対応や行動が求められる視点や取り組み上のヒントを考えます。	アドバイザー 大阪府・豊中市社会福祉協議会 地域福祉課長 勝部 麗子 氏
11:45	終了	

③岩手県 高齢者等サポート拠点従事職員研修

平成 23 年度岩手県高齢者等サポート拠点従事職員等研修実施要項

24.3.1

1. 目的

岩手県内の高齢者等サポート拠点及びグループホーム型仮設住宅（以下「サポート拠点等」という。）において、東日本大震災津波による被災者に対する相談・生活支援等を行う者などに必要な知識及び技術等を修得させることを目的とする。

2. 実施主体 岩手県（担当課 岩手県保健福祉部長寿社会課）

3. 実施機関 岩手県が特定非営利活動法人いわての保健福祉支援研究会に委託し実施するものである。

4. 対象者

- (1) サポート拠点等において被災者の相談・生活支援等の業務に従事している職員
- (2) サポート拠点等を設置している市町村の担当職員及び地域包括支援センターの職員

5. 日程及び会場、参加対象地域

開催日	時間	会場	参加対象地域	参加定員
3月20日（火）	10時30分～17時	沿岸広域振興局 （釜石地区合同庁舎） 大会議室 釜石市新町6-50	野田村、宮古市、山田町、 大槌町、釜石市、大船渡市、 陸前高田市、遠野市、	80人程度
3月21日（水）	10時～16時			

6. 研修内容 別紙「研修カリキュラム」のとおり（講師の都合により変更する場合があります。）

7. 参加申込及び質問事項の提出

- (1) 高齢者等サポート拠点及びグループホーム型仮設住宅への研修の実施案内は市町村を經由してお知らせしますが、研修参加申込は別紙により研修実施機関である NPO 法人に直接 FAX にて提出願います。
- (2) 市町村及び地域包括支援センターの担当者も同様に FAX にて申込をお願いします。

8. 申し込み先・問合せ先

特定非営利活動法人 いわての保健福祉支援研究会  
（〒020-0021 岩手県盛岡市中央通三丁目7番30号）

《電話：019-604-8862》《FAX：019-604-8863》

《メール：iwate@hfk.or.jp》《ホームページ：http://www.hfk.or.jp》

NPO法人  
いわての保健福祉支援研究会  
担当 小野寺

## 別紙「高齢者等サポート拠点及びグループホーム型仮設住宅」従事職員研修カリキュラム

日程	時間	講座名	ねらい	講師等
3月20日(火)	10:30～		開会、あいさつ、オリエンテーション	
	11:00～12:15(75分)	生活不活発病に係る知識	仮設住宅内での外出頻度や運動量の低下に伴う生活不活発病予防に向けた知識と対応の在り方を理解する。・生活不活発に関する知識・楽しみながら一人のできるもの、皆であるものの実技と指導方法	国立長寿医療研究センター 生活機能賦活研究部部长 大川弥生氏
	13:15～14:15(60分)	心のケア等に係る知識	震災に伴う不安やストレス等に関する理解とその受け止め方の知識を学び、関係機関や専門家との連携の対応の在り方等を学ぶ。	岩手県こころのケアセンター 副センター長 大塚耕太郎氏
	14:25～15:25(60分)	支援方法・コミュニケーション技法	被災者の需要、周辺状況の把握や情報共有、社会資源との結びつけ等の被災者支援に関する知識(面接技法、アセスメント技法、コミュニケーション技法)を学び、期待する役割(個別支援と仮設住宅地域)について理解する。ロールプレイなど含む	岩手県立大学社会福祉学部 准教授 田中尚氏
	15:45～17:00(75分)	被災者との信頼関係の構築と実態把握の方法	高齢者等サポート拠点の被災者支援業務に関する基礎知識を学び期待される役割について理解する。グループワーク等を通じて被災者との信頼関係の構築と実態把握の方法、関係者・機関との連携等の重要性を学ぶ	明石市望海地区在宅介護支援センターライフ明海 管理者 永坂美晴氏
3月21日(水)	10:00～12:00(120分)	県内・県外先行事例紹介	県内で取り組んでいる地区の現状と課題を理解するとともに、運営上の様々な事例を通じて今後の取り組みに活かす。	・平田地区サポートセンター(釜石市) センター長 上野孝子氏 ・和野っこハウス(大槌町) 管理責任者 黒澤昌子氏 ・希望の郷「絆」サポートセンター(遠野市) 遠野市健康長寿課 主任保健師 千葉典子氏 ・西宮市塩仮設住宅(西宮市) ・制度外ケア付き仮設住宅(石巻市) コーディネーター: 全国コミュニティライフサポートセンター 理事長 池田昌弘氏
	13:00～16:00(120分)	地域支援に関する講義・グループワーク	県外の先行事例から仮設住宅入居者の生活から見えるもの、配慮すべきもの、取り組むべきもの等を理解し、関係機関(市町村、地域包括支援センター等)や専門家等との連絡調整方法を学ぶ。	西宮市社会福祉協議会 地域福祉課長補佐 上野武利氏
	16:00	閉会		NPO 法人いわての保健福祉支援研究会

※尚、講師・時間等に変更があり得ますのでご了承ください。

④福島県 生活支援相談員等研修会

平成 23 年度 市町村社会福祉協議会 生活支援相談員等研修会  
〈基礎編〉実施要領

1. 目的 生活支援相談員が今後、仮設住宅等を支援していくうえで、被災・避難者に対する支援方法のビジョンや通常業務の具体的なイメージをもち、実際に活動していく中での動機づけと資質の向上を図る。
2. 主催 社会福祉法人 福島県社会福祉協議会
3. 共催 日本ボランティアコーディネーター協会 (JVCA)  
社会福祉法人 柏崎市社会福祉協議会
4. 期 日 第1回 平成 23 年 8 月 9 日 (火) ～ 8 月 11 日 (木)  
第2回 平成 23 年 8 月 31 日 (水) ～ 9 月 2 日 (金)  
第3回 平成 23 年 9 月 6 日 (火) ～ 9 月 8 日 (木)  
第4回 平成 23 年 9 月 20 日 (火) ～ 9 月 22 日 (木)  
第5回 平成 23 年 10 月 18 日 (火) ～ 10 月 20 日 (木)
5. 会 場 福島県総合社会福祉センター 3 階 講堂 福島市渡利字七社宮 111 番地
6. 対 象 市町村社会福祉協議会に配置されている生活支援相談員 (チーフ相談員も含む) 及び関係職員
7. 定 員 各回 50 名  
※定員がオーバーした場合、申込者の多い市町村社協については人数の調整を行う場合がありますのでご了承願います。
8. 内 容 別紙プログラムのとおり
9. 申込先 別紙の参加申込書に記入の上、各回の締切日までに本会宛申し込んでください。  
〒 960-8141 福島市渡利字七社宮 111  
福島県社会福祉協議会 災害ボランティアセンター  
TEL : 024-522-6540 / FAX : 024-522-6546  
Mail : vc@fukushimakenshakyo.or.jp
10. 申込期限 第1回 平成 23 年 8 月 4 日 (木)  
第2回 平成 23 年 8 月 22 日 (月)

第3回 平成23年 9月29日(月)

第4回 平成23年 9月12日(月)

第5回 平成23年10月 7日(金)

11. 参加経費 無料

12. 個人情報の利用取扱い 本研修会において参加申込書に記載された個人情報は、運営管理の目的にのみさせていただきます。なお、本研修会の名簿に所属・役職・氏名を掲載いたします。

13. その他 ①昼食は各自で準備願います。なお、昼食の斡旋販売をいたします。

## 平成23年度 市町村社会福祉協議会 生活支援相談員等研修会(基礎編)プログラム

日 程		科 目	講 師 等
第1日目	12:45～13:15	受付	
	13:15～13:30	開会・あいさつ・オリエンテーション	
	13:30～17:00	講義：演習 「仮設住宅での暮らし」 「訪問活動の進め方とコツ」 「訪問活動におけるロールプレイング」 「1日の振り返り」	柏崎市社会福祉協議会
第2日目	9:30～10:30	講義：生活支援相談員事業の位置づけ	全国社会福祉協議会 福島県社会福祉協議会
	10:30～10:40	休憩	
	10:40～12:00	講義・演習：被災者・要援護者の理解と訪問活動の実際	調整中
	12:00～13:00	昼食・休憩	
	13:00～16:30	講義・演習：被災者・要援護者の理解と訪問活動の実際	調整中
第3日目	9:30～12:00	講義：演習：ボランティアの理解とかかわり	日本ボランティア コーディネーター協会
	12:00～13:00	昼食・休憩	
	13:00～14:30	講義：被災者の安全と安心 ○応急仮設住宅における防犯対策について 13:00～13:40(質疑応答含む)	警察関係者
		○応急仮設住宅における防災及び救急対応等について 13:50～14:30(質疑応答含む)	消防関係者
	14:30～14:40	休憩	
	14:40～15:40	研修の振り返りとまとめ	日本ボランティア コーディネーター協会
	15:40	閉会	

※1. 演習等のプログラムにおいては休憩を適時取らせていただきます。

※2. 時間配分については、若干変更する場合がありますのでご了承ください。

・ ・ ・ 第 7 章 ・ ・ ・

## 今後の「地域支え合い」支援の課題

### 1 相乗型支援の実践プロセスからみた課題

要援護者を孤立させず、地域福祉的課題として受けとめようとする装置のひとつが住民同士の「地域支え合い」である。震災直後に構想された「まちづくりを志向した地域支え合いセンター」に基づき、まずその実現へ向かって政策提言活動が行われた。その後の1年間の経過の中で、3つの支援プロセスが生み出された。①「地域支え合い活動・情報交流センター」の設立プロセス、②サポーター研修プログラムの研究開発プロセス、③地域支え合いの場づくりを実験的に試みる実践プロセス、である。

いずれも被災者支援の中間組織としてのCLCが「中間支援」として担った機能がそれらに反映されている。それ自体が、復興における中間支援組織の果たす役割として検証の対象とすべきものであるが、今後の方向性としては、これらを有機的に構造化する必要がある。実験的に確かめる場づくりプロセスは、参与観察によって記録され、他の諸事例と比較しながら、情報交流センターを通じて発信される。またその文脈的理解を伴って、サポーター研修の素材となる。情報交流センターに蓄積された諸事例に基づいて、経験交流プログラム（被災地間の相互訪問、情報交換、相互サポート）が企画される。交流プロセスそのものも参加者自己分析とともに記録され、発信される。こういったプロセスが研修効果を持ち、被災住民の中からサポーターが生まれる。他地域から得られた情報をきっかけに、支え合い・暮らしづくりへのアクションが始まる。こうした相乗型の支援プロセスである。

当初の「地域支え合いセンター」構想が描いていたのは、避難所・仮設住宅・みなし仮設・復興住宅など居場所にかかわらず、人びとのつながりを継続的に維持し、長期的な「まちづくり」まで視野に入れて被災地での新たな関係形成を支援することであった。こうした支援の拠点が「支え合いセンター」であった。構想に固執する必要は全くないのであるが、過去一年間の各地でのイニシアティブや実践を通して見えてきたものを、「まちづくりを志向」する観点から考えてみると、いくつかの課題や展望を指摘することができる。以下では、上記の相乗型支援プロセスがどう作用するか、やや具体化しながら「まちづくり」展開への今後の方向性を探る。

#### 1) 地域支え合い活動・情報交流センターの展開

##### ①仮設住宅地に限定されない地域間交流の拠点として

被災者の孤立防止が課題とされているなかで、仮設住宅地の自治会組織化の遅れが問題となっている。地域ごとに仮設住宅に移ったところの多い福島県では組織率が9割を超えた一方で、岩手県や宮城県の場合は「近く設立」や「代表者を選出」「地域の自治会に編入」というものを含めても、5～6割の組織率という（朝日／2011年10月12日付）。さらに仮設住宅以外の、津波の被害から免れた住宅が点在する地域や、親戚や知人宅、民間借上げ住宅（みなし仮設）に暮らす避難者や、全国各地に離散して暮らす被災者については、組織形成の立ち遅れは大きい。一方で、こうした人たちも含め被災者の孤立防止や、住民同士の支え合い実践を紹介するフリーペーパーなどが発刊されてきている。今後は、さらに

具体的実践的に、住民活動の起こし方、取り組み方など、方法と事例を共有し、仮設住宅周辺地域を含めた交流の支援が求められている。「地域支え合い活動・情報交流センター」は、そのような支援拠点の1つとして機能しうる。

## ②アイデアを活性化する広域的な情報交流の場と行政連携

仮設住宅地内外で支え合いの場が生まれてはいるが、その情報交流の場はきわめて限定されている。特にしごとづくり・まちづくりの段階では、団地内の閉じた関係の中ではアイデアが発展しにくい。実践的にも、在宅被災者やみなし仮設入居者、さらには非被災者との連携が、仕事づくり・まちづくりには必要となる。事実、ネットワークによるつながりや会話から、趣味の作品を商品化するヒントを得たり、事業化への制度的手がかりを知っていく例が少なくない。いま必要なのは「生きがいのための仕事づくり」であるから、自ら心に響くアイデアを感じとれる機会に被災者自身が接することが大切になる。そのような相互交流の場づくり支援が課題となっている。

その際に求められるひとつは、制度的情報である。送迎タクシーを事業化できるか、町内会による配食サービスに介護保険は利用できるか<sup>(注)</sup>、見守り隊員を雇用する仕組みはあるか、住宅改修を請け負うにはどういう条件を整えればいいのか、といった情報が、アイデアの実現を支える。(指示者でなく)リソースパーソンとしての行政職員との連携が必要となるのである。

(注) 実はこれはまだ実践を発掘できていないことではあるが、介護保険制度には「基準該当」という仕組みが用意されていて、法人格がなくとも市町村長が認めれば、介護保険事業を営めることになっている。被災地を訪ねていて、パート先を失い、働く場がないという女性の声をよく耳にする。基準該当の仕組みを活用すれば、自治会や地域の女性部会・老人会でもデイサービスを実施することができる。地域の空き家などを活用し、基準該当の指定を受けて、地域みんなで運営に参加し、地域みんなを支えるという方法もある。デイサービスの場合は、働く人の資格要件もそれほど厳しくない。介護保険の指定面積にならない部屋も確保しておけば、介護保険対象外の元気な高齢者や子育て中の人、学校帰りの子どもたちも利用できる。介護保険の収入が入るので、運営費を賄うことができるし、働いてくれた地域の人に報酬を支払うことも可能である。こうした報酬を地域での買い物に使ってもらえれば、お金は地域で循環することになり、介護保険の考え方とも一致する。

こうした課題に対応するために、本研究プロジェクトの中間報告（以下、参考資料参照）もかねて、2012年2月10日に、岩手県と宮城県の間境の気仙沼市において、要援護者支援の課題と展望ということで、まず、岩手県から「さくらネット」の石井布紀子さん、宮城県からは宮城県サポートセンター支援事務所所長の鈴木守幸さんの出席を得て、それぞれの県における被災期と仮設期に至る支援の経過を報告してもらった。さらに仮設住宅でのサポートセンターをはじめ、多様な支援の取り組みについて、次のような方々からの報告をもとに交流を行った。釜石市社協「生活ご安心センター」の菊池亮さん、気仙沼市本吉地域サポートセンターの菅野久美さん、そして石巻市福祉仮設住宅「あがらいん」の橋本泰典さん、さらに仮設住宅への後方支援とともに、避難者の受け入れ仮設の支援という両面での支援について、一関市保健福祉部福祉総務係長岩淵良憲さんにもご報告をしていただいた。また、民間ベースでは、岩手県大槌町の AMDA の元持幸子さんの報告が加わった。この報告会の意義は、先の課題に対応した広域的な情報交流の機会を提供するものであるとともに、県境で開催し、両県を越えて交流することに大きな意義があった。

### ③離散した避難者の孤立防止と支援者ネットワークの形成

福島大学災害復興研究所が行った福島県双葉郡8町村からの避難住民の実態調査（全2万8184世帯のうち47.8%が回答）の結果報告（速報値）によれば、34歳以下の若い世帯の半数以上が、元の住んでいた場所に「戻る気はない」と考えているという。全年齢層では26.9%で、特に原発に近い大熊・富岡・双葉の3町では3割を超えている。「戻る気はない」と答えた世帯以外でも、戻るまでに待てる期間については50.3%が「2年以内」と回答しており、同研究所の丹波史紀准教授は「戻る住民の支援だけでなく、なぜ戻れないかを含め、戻れない住民への支援も考えていかななくてはならない」と提言している。（福島民友／2011年11月10日付社説）

こうした現実の中で、大阪府豊中市では社会福祉協議会が中心となって「豊中に避難された日から孤立させない」という方針の下に、被災者に生活情報や救援物資を届けたり、交流会を開催したりしてきた。3月29日から市営住宅で被災者の受け入れが始まり、市社協は校区福祉委員会（豊中市内38校区に組織されている住民組織）を通じて、被災者受け入れのための支援物資を集めた。米・ティッシュペーパー・タオル・バスタオル・石鹸・ゴミ袋などを引越し当日に持参するとともに、地域の生活情報や福祉の相談窓口などの情報提供も行ってきた。4月7日には、豊中で安心して暮らしていただけるようにと、被災者同士の交流と情報交換の場として被災者激励の集いを開催した。6月11日には、豊中市、池田市、箕面市の3つの社協の共同企画で「箕面温泉でこころも体も元気にリフレッシュ交流会」が実施された。9月22日にも福島県から避難してきた被災者同士の交流会が開催され、10月25日には「原発賠償説明会+なんでも相談会」が開かれた。

このような豊中市社協の取り組みを例として、全国に離散している被災者を支援する支援者・支援団体や自治体への情報提供を行い、支援者交流を組織するのも、いま求められることのひとつである。

## 2) 研修プログラムの視野の拡大

### ①伝統的な保健・福祉セクターを越える枠組み

当初の「構想」では、支え合いセンター運営の「サポーター」として「専門資格を有する人材に限定しない」で「地域でのまちづくり活動の実績・経験のある人材を配置すること」を想定していた。しかも場合によってはセンターの運営をNPO等に委託せず、地域住民による自主運営が望ましいとしていた。

その後、国や県の施策を利用しながらサポートセンターが設置されていく中で、「こころ」と「からだ」に重点を置いてセンターが機能し、そうした役割を担ってサポーターが採用されていったといえる。その傾向は、民間による支え合いセンターにも影響している。これはある意味では当然であるけれども、今後はあらためて「仕事づくり・まちづくり」にも視野を広げるべき時期にあるだろう。「こころ」と「からだ」の個別援助ニーズに限定しすぎると、せっかく住民から選ばれて採用されたサポーターが専門能力不足というように否定的にみなされがちである。しかし、住民（仮設住宅居住者、在宅被災者、一般地域住民、地域の既存組織）自身がサポート役を担う、ということの潜在的意義は、個別課題を支え合いの中で受けとめ、「誰もが当事者」である福祉まちづくりの企画・実践を通じて自らも支えられていく循環型の支援体制を築くことにある。たとえば、見守りを担う地域住民を個別援助の専門サービスの末端に位置づけるのではなく、かれらが生み出す人間関係を重層化する方向に支援すべきである。サポーターの研修にも、こうした開発的視点の強化が求められる。

## ②サポーターの将来を見据えて

平成24年度の「宮城県サポートセンター支援事務所」の研修体系では、サポーターが基礎研修やステップアップ研修を受講し、実践活動に取り組むだけでは、いずれかの時期の雇用型のサポーターのしくみを失えば、ただの住民に帰す。そこで、今後引き続き、福祉分野でしごと、あるいは活動を担ってもらうため、ステップアップ研修受講後は、ホームヘルパー2級の資格取得の支援策を検討している。これは、一般から採用された支援員から、定められた研修の皆勤賞はないのかとの問いに、応えるかたちで検討されたものである。

## 3) 仕事づくり・まちづくりへの支え合い場づくり実験

### ①共生型・循環型・自治型の支え合いの場

現在の福祉制度の多くは、高齢者は介護サービス、障害者は障害者サービス、子どもは子ども対象のサービスにと、制度ごとに集められる仕組みになっているが、これからは地域でさまざまな世代、さまざまな人が一緒に支え合って暮らす方向へと変化していくものと考えられる。今回の被災地でいえば、人口減少や地理的条件もあって、それぞれの地域に、さまざまな施設を個々別々に建てていくことは困難であり、伝統的な施設建設は非現実的である。

実際これまで情報交流センターによって収集してきた被災地事例で注目すべきものは、(大槌町のサロンのように) 仮設住宅居住者に限らず多様な立場の人が自由に集まり、(石巻市「あがらいん」のように) 制度的な基準から洩れてしまう人びとを含め誰もが立ち寄り、(亘理「いちごっこ」のように) 支援しながら支援される関係が生まれ、(名取市仮設団地のように) 住民自治会が外部からの支援を資源としてコントロールする、といった特徴をもつ。地域的な文脈を踏まえながらも、こうした場づくり原理を分析していくことで、実践の実験的価値を高めることができる。

### ②手がかりとなる装置の開発

仕事づくり・まちづくりへと住民の展望を開いていくために有益な情報やツールは、他地域との交流から得られるばかりではない。積極的にアイデアを開発して人びとに示すことが重要なことも多い。たとえば、復興住宅は大手建設業者によるアパート建設にとどまるものではない。大槌町で実験的に着手した恒久住宅移行型鉄骨ユニットを用いて、それを増産して組み合わせながら低層集合住宅やコレクティブハウスとして、地元の手で展開させることも可能であろう。住民の起業を支援する仕掛けをつくりだす取り組みもある。NPOバンク（出資組合型融資制度）や市民ファンド、ワーカーズコレクティブの活用などである。具体的にイメージできる手がかりがあることが、逆にアイデアやイニシアティブを生み出す。

### ③情報交流センターを活用してアクションへ

地域支え合い活動・情報交流センターに蓄積された事例集は、被災地相互の交流を活性化したり、サポーター研修の素材に供されるのはもちろんであるが、さらにまちづくりの具体的アクションに結びつけることを意識すべきである。事例収集は、「特派員」として被災住民自身が行うことも可能な段階にあり、こうした人びとが、まちづくり先進地域の人とチームをつくって、つぶやきひろい、(亘理町で試みられたような) 地域通貨、コミュニティレストラン、チャレンジショップ、まちづくり会社など、

地域に応じた取り組みを積極的に仕掛けていくのを支えるべきであろう。実際、これらのまちづくりアクションは、たとえば大阪府箕面市北芝地区で先進的に試みられてきたものである。このようにして、被災地の「みまもり」的なサポーターが「まちづくり」仕掛け人として成長していく道筋が見えてくる。さらに北芝等のような非被災地の若いワーカーが、復興支援ワークから学んで新たな経験を地元を持ち帰り、全国の「人びとによる地域再生」に生かすことができよう。それは離散避難者を含むそれぞれの地域の活性化と、被災地とのネットワーク構築につながるはずである。

## 2 今後の研修の方向性

今後想定される仮設住宅入居者支援上で起こる課題等を整理する表1のようになる。この課題に沿った研修の充実に向けて、基礎研修の上に求められる「ステップアップ研修」。さらには仮設住宅期が長期化するなかで必要となる支援者の支援、すなわちスーパービジョンの研修が求められる。

そこで、宮城県では次のような研修課程が協議され来年度の研修のあり方が検討されている（図2）。

まず、現場サポーター向研修としては、①基礎研修と②ステップアップ研修である。

### ①基礎研修（平成23年度同様のプログラム）

#### ○ねらい

被災者支援業務、及びサポーターとして期待される役割について理解する。  
また、基本的なコミュニケーションのスキルを身につける。

#### ○対象

サポーター任用前、又は任用後できるだけ早期

#### ○日程

3日間

1期 4～5月に実施 / 県内3か所  
2期※必要に応じ（1回目の受講状況、年度中の新規採用状況による）  
10月～11月に実施 / 県内1か所

### ②ステップアップ研修

#### ○ねらい

実践力を高める（分野別ではなく暮らしを捉える／自ら声をあげられない住民の支援など／  
参加者に事例を用意してもらうことを検討）  
各分野における実践的な理解を図る（事例から認知症や障がい理解を深める。認知症の専門家を養成するわけではない）

#### ○対象

基礎研修を終えたサポーター（23年度に終えている者を含む）  
※23年度にフォローアップ研修を受講しているも、受講対象とする

#### ○日程

基礎研修後、3ヶ月程度経験後、6ヶ月程度経験後の2度に分け実施  
各々2日間、宿泊・懇親会を設ける

#### <ステップアップ研修Ⅰ>

☆基礎研修後、3ヶ月程度の経験を有する者  
8～9月に実施 / 県内3か所  
※受講できなかった者向けに10月頃に1度実施（Ⅱの必須条件のため）

#### <ステップアップ研修Ⅱ>

☆基礎研修後、6ヶ月程度の経験を有し、ステップアップ研修Ⅰを修了した者  
12～2月に実施 / 県内3ヶ所  
取り上げる手例としては、

アルコール依存／認知症／子育て／虐待／精神障害など孤立しがちな事例（ご本人・家族・ご近所・関係機関とどう関わるか＋分野・制度の基本理解）地域への関わり事例（閉じこもりの人がいる、メンバーが固定化して広がらないなど）が考えられる。

次に管理者・マネジメント層向け研修として、③スーパーバイザー研修、④研究会型の研修である。

### ③スーパーバイザー研修

#### ○ねらい

サポーター支援の基本的理解を促し、スーパーバイズの方法を学ぶ。

（サポーターへの共感的理解・教育・指示・相談）

※そのためにも自分のスタイルを知る。

他市町村との交流・意見・情報交換の場としても考慮する

#### ○対象

行政管理職、社協管理職員、サポートセンター配置のコーディネーター等

#### ○日程

1日半、 宿泊・懇親会を設ける

4～5月頃実施2回（どちらかに、できうる限り参加してもらう）

#### ○プログラム

宮城県における被災者支援の体制理解

被災者の生活の変遷理解（フェーズの理解）

サポーターの役割理解と関わりの基本（つぶれないよう）

生活支援相談員等の部下からの相談の受け方

関係機関との連携・つながり方（資源マップ）

※事例をベースにロールプレイや演習方式で学ぶ

※他市町村との意見交換ができる場も設ける

※以降のフォローアップは研究会につなげていく

### ④研究会（スーパーバイザーのスーパービジョンの場）

#### ○ねらい

・参加者が持ち寄った具体的な課題を題材に討議を行い、実践的な課題解決の能力・方法論を身につける。

→ 更には、各圏域・自治体レベルで同様の場（研究会・ケース会議・検討会）を実施できるようになることも、狙いとする

・スーパーバイザーのスーパービジョン

・ピアスーパーバイズ

#### ○対象

スーパーバイザー研修と同じ

ただし、現場相談員でも、リーダークラスや管理者候補等、問題意識や課題解決能力等で、上長が相応と認めた者は参加を推奨する

## ○日程

3か月に1回程度（10時スタート 16時終了）

## ○場所

仙台

※強制参加ではなく、困ったことを持ち寄り、自由参加。

※ 分野別研修（平成23年度における専門別研修）

**【本年度の扱い】**

本年度では、市町村から要望があった場合にのみ、個別に対応し、開催する。

（オンデマンドによる実施）

基本的には、各専門団体等（H23年度講師派遣団体等）に連絡し、講師派遣の依頼やプログラムの調整等を行う。

市町村の要望ヒアリングの段階で、必要に応じ、サポートセンターの専門職派遣等のプログラムを活用する。

## ○分野

高齢者、障害者、児童家庭、法律、生活保護、地域福祉

## ○ねらい

各分野における基礎的な用語、知識、制度等を理解する。

つなぎ先としての専門機関や専門職の存在を把握し、適切なケースで活用できることを目的とする。

（準専門職を養成するわけではない）

## ○対象

福祉・介護・医療・法令等の知識を有しない現場サポーターを基準とするが、要望のあった当該市町村のサポーターのレベルにより、内容等は適宜変更する。

## ○日程

要望のあった市町村と協議のうえ、決定

※プログラム詳細については、各分野の依頼団体と協議の上決定するが、

上記の研修のねらいや想定対象層も含め、全て個別対応とする。

※ホームヘルパー2級講座

## ○ねらい

・現場サポーターの介護知識の向上。

・サポーターとしての雇用期間後にも通用するキャリアとして、被災地でのニーズの高いヘルパー2級の資格取得を支援する。

・サポーターの将来の雇用面での不安を少しでも減らすことにより、モチベーションの向上をはかる。

## ○具体的内容等

日程等を含めた開講の具体的内容については、関係機関で協議、内容を詰める。

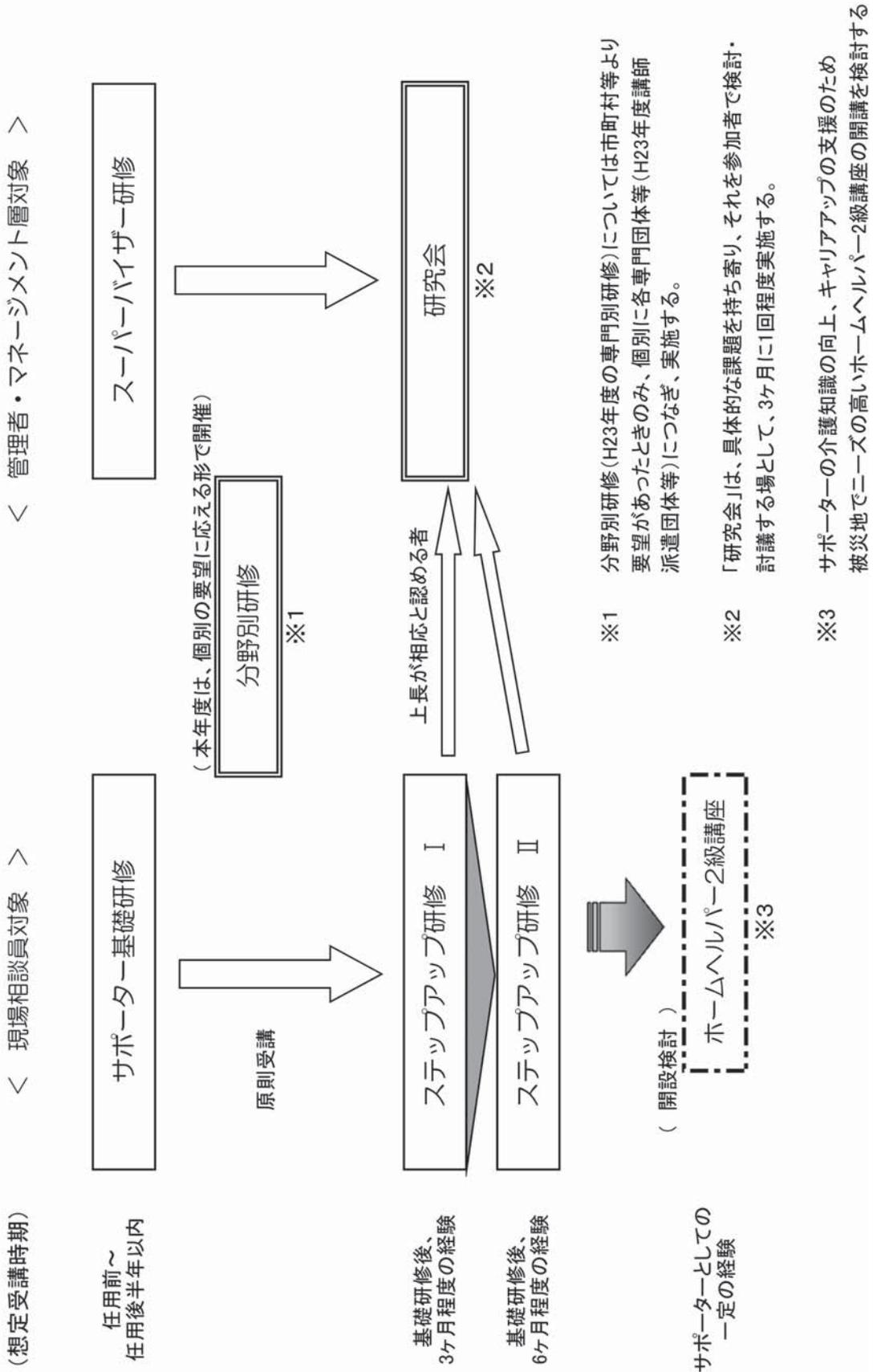
## ○課題

開催主体、開催経費、受講費用等

表1 仮設住宅入居者支援上で起こる課題等について

時 期	課題または状況	関連事項・対応策等
入居時 入居当初	<input type="checkbox"/> 避難所から仮設住宅に入居した喜び - プライバシーが守れる生活環境になることの喜び <input type="checkbox"/> 入居者の情報不足 - 入居者が必要とする情報の欠如 - 入居者に関する情報の欠如  <input type="checkbox"/> 各種訪問活動の乱立 - 専門機関・ボランティア団体等の調査と新聞等の営業 - 入居者の訪問者疲れと混乱 <input type="checkbox"/> 生活課題の表面化 - 仮設住宅の設置環境により、買い物、通院、外出などの困難など  <input type="checkbox"/> 自治会または集会所運営委員会の組織化の動き  <input type="checkbox"/> 不安（不眠・アルコール依存）や閉じもり <input type="checkbox"/> 精神不安定、災害による心身の疾患、疲れ	<input type="checkbox"/> 生活関連情報の配布 - 地域資源マップづくりと配布（友愛訪問活動へ活用） - 集会所等への情報掲示、チラシの全戸配布 <input type="checkbox"/> 入居者の生活実態把握 - 実態調査の実施 - 入居者基本台帳づくり <input type="checkbox"/> 交流事業の実施 - 集会所でのふれあいのつどい等 - あいさつ運動等  <input type="checkbox"/> ボランティア・専門機関等のケア連絡会の設置 - ニーズキャッチと情報共有、課題解決のための連携の場として設置 <input type="checkbox"/> さまざまな生活支援活動の実施 - 修繕ボランティア等による仮設住宅設備（玄関・ユニットバス段差解消や手すり設置） - 専門職と連携した友愛訪問（傾聴） - 緊急時の対応や健康診断など ※外部ボランティアの援助を得つつ、自立の時期をみる（自治会で活動できるようになれば外からの支援は断っていく） <input type="checkbox"/> 支援関係者、行政等からの情報を活用した組織化の呼びかけ <input type="checkbox"/> 地区社協等への協力依頼 - 高齢者が仮設解消時に取り残される可能性があり、入居者だけの運営は困難になるため仮設周辺地域関係者の参加が必要。 <input type="checkbox"/> 医療・福祉・ボランティアの連携強化 <input type="checkbox"/> こころの相談・傾聴活動の実施 <input type="checkbox"/> 入居者の役割づくり・生きがいつくり <input type="checkbox"/> ニーズキャッチのための友愛訪問と近隣の見守り活動の強化 - 運営委員会、自治会・住民代表者会議、ケア連絡会議での協議、見守り等の情報共有
1 年	<input type="checkbox"/> 集会所の運営・管理の問題表出 - 使用ルールや鍵の管理の問題など - ふれあいのつどい等参加者負担のあり方が問われる ※集会所事業①入居者全員の交流を目的とする事業（夏祭り、餅つき等）、②対象を高齢・児童等に絞った事業（親睦バスツアー、サロン、ミニデイ等） ③入居者の自主的な活動（カラオケ、手芸、趣味活動、作物づくり等）	<input type="checkbox"/> 集会所運営委員会もしくは、自治会・住民代表者会議での協議 - 外からの支援を取り入れながら自立活動を支援する
2～3 年	<input type="checkbox"/> 生活再建格差、精神的なあせりやアルコール依存 - 閉じこもり、アルコール依存、孤独死等 <input type="checkbox"/> 入居者移動により、自治会組織が不安定  <input type="checkbox"/> 復興住宅等への転居で空き家	<input type="checkbox"/> 専門職による支援強化、特に訪問活動（見守り・相談）の強化 <input type="checkbox"/> 法律・労働・医療等の専門家による出張相談会の実施 - 生活再建について、困りごと・ニーズに沿った相談会の実施 <input type="checkbox"/> 防犯対策

## 平成24年度 被災者支援従事者研修 研修体系 (案)



## <参考資料> 中間報告会「被災地で考える～要援護者支援の課題と展望～」

2010年2月10日に宮城県気仙沼市で「被災地で考える～要援護者支援の課題と展望～」を開催した(主催:NPO法人全国コミュニティライフサポートセンター、日本福祉大学災害ボランティアセンター)。プログラムは二部構成で、参加者は40名。

第1部では、岩手県・宮城県の取り組みについて、現場支援者のお二方から報告があった。

### ◇県域で支援活動に取り組む2つの団体からの報告

宮城県サポートセンター支援事務所所長の鈴木守幸さんは、市町村ごとに仮設住宅に併設されているサポートセンターについて紹介。サポートセンターは仮設住宅などに暮らす要援護者などを支援するために市町村ごとに設置され、それらを県サポートセンター支援事務所が関係機関からの協力、連携を得て支援している。仮設住宅後を意識して地域での生活再建や自立に向けた支援の継続が求められており、仮設住宅から復興住宅に移行しても支援は続くことになる。「サポートセンターの役割が終わっても、センターでの支援の精神は続くものになってほしい。社会福祉士など専門性のある人たちがそれぞれの専門性を活かして手の届くような支援をしたい」と鈴木さんは語った。

岩手県で支援活動に取り組む「さくらネット」代表の石井布紀子さんが報告に立ち、“サポート拠点を地域ケア拠点に”という思いから、サポート拠点重視ではなく談話室中心の取り組みを行っているという。社会福祉協議会職員のみが生活支援相談員として配置されたため、ボランティアセンターと連携しやすく、関連機関連絡会が積極的に行われているという。また、一関市など内陸の地域でも、沿岸部で復旧作業する方々の宿泊拠点になり、コールセンターの設置、大船渡市の住民を北上市で緊急雇用するなどといった取り組みも始まっている。生活支援相談員とは別の役割を担うことによって、生活支援相談員や保健師がみなし仮設の方まで目が行き届く余裕が生まれたのだと報告があった。

### ◇地域のネットワークづくりの拠点に

第二部では「それぞれの支援活動から学ぶ」と題して、日本福祉大学教授の平野隆之さんのコーディネートのもと、岩手県と宮城県で活動している5団体から発表があった。目を引いたのは、行政としての岩手県一関市の取り組みと、民間施設2団体の奮闘だ。

岩手県一関市 保健福祉部 福祉総務係長の岩淵良憲さんは、沿岸部への後方支援について発表された。市内の応急仮設住宅や民間賃貸住宅等には陸前高田市、気仙沼市、大船渡市からの避難者が暮らしており、同じ出身の方が集まれるように出身地域ごとの「お茶っこの会」を開いているという。現在住んでいる仮設住宅での交流だけではなく、元住んでいた地域ごとのお茶のみ会は、再会を喜び希望をもてる機会になるだろうと感じた。

医療支援団体 AMDA の元持幸子さんは、岩手県大槌町に昨年末立ち上げた「AMDA (アムダ) 大槌・健康サポートセンター」について発表。「鍼灸院」と「地域のコミュニティサロン (交流を目的とした多目的室)」から成る民間の拠点で、「センターからのまちづくり、きっかけづくり」が目的であり、「地域の方が自分で企画し、主役になることをお手伝いする」という姿勢で活動が行われている。センターのブログ (<http://amdakensapo.blog.fc2.com/>) では、「方言カルタ大会」「AMDA 高校生会バレンタインイベント」などの楽しそうな様子を発信。地域の方がそこに来て何かを得て帰るという「地域還元」

ができる場所、地域のネットワークづくりの拠点になればというお話が印象的。

#### ◇制度の隙間で問題を抱えている方の居場所に

また、宮城県石巻市福祉仮設住宅「石巻・開成のより処あがらいん」の管理者、橋本泰典さんは、石巻市の開成仮設団地内に昨年末に設置された「制度外ケア付き仮設住宅」について発表。職員が24時間常駐し、支援者の支援（仮設住宅を見守るチームの休憩所）、配食による食事支援などが行われている。震災に伴う環境の変化によって心身の調子を崩す方が出てくることが考えられるため、軽度の認知症のある方やアルコール依存傾向のある方などの一時避難先としての利用が想定されている。「あがらいん」は仙台市青葉区の「千代田・国見のより処 ひなたぼっこ」の取り組みを参考に、現行制度では対応しにくい場面、制度化が生む隙間で問題を抱えている方の居場所になるよう、NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンターが運営を受託し、取り組んでいる。

震災後、避難所生活や仮設住宅暮らしを経るなかで、それまで内在していたDVや高齢者虐待などの家庭内課題が表面化し、SOSを発する家庭からの深刻な相談が増えているという。しかしながら震災にかかわらず、地域には支援を求める多様な背景の方々が住んでいるので、このような制度外の支援拠点が広く増えていくことを期待する。

#### ◇被災地の歩み

宮城県と岩手県での県境でのお互いの震災支援の様子を情報交換しようというのが、中間報告会のもう一つの目的で、参加者の多くが支援員やNPO、NGOの方々だったこともあり、会場では名刺交換をする姿も見受けられた。参加者たちがメモを取りながら熱心に耳を傾けていたのが印象的だった。

なお、宮城県では、被災地の13市町で支援体制についてのヒアリング調査を昨年12月から今年2月にかけて実施しており、それをもとに来年度、現場の最前線で活動する支援員をよりよくサポートできるよう、支援員の研修内容の見直しや、バックアップ体制づくりが協議されている。

平成 23 年度 厚生労働省 老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業  
「震災における要援護者支援のあり方に関する調査研究事業」報告書

---

2012 年 3 月 28 日 発行

編・発行 特定非営利活動法人 全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）  
〒 981-0932 宮城県仙台市青葉区木町 16-30 シンエイ木町ビル 1F  
TEL：022-727-8730 / FAX：022-727-8737  
<http://www.clc-japan.com/>

---

