

「条件不利地域における地域福祉人材の重層的な育成方法の開発」報告書

目次

序章 本研究プロジェクトの目的と方法	4
1) 本研究プロジェクトの背景	4
(1) 被災地における状況	
(2) 中山間地との対比から見えてくるもの	
2) 本研究プロジェクトの目的と方法	5
(1) 本研究プロジェクトの目的	
(2) 本研究プロジェクトの4つのステップー本プロジェクトの方法	
3) 本研究プロジェクトに関する委員会の開催	7
(1) 委員会の開催	
(2) 委員会の委員名簿	
4) 本報告書の構成	8

第I部 条件不利地域における地域福祉とその人材

第1章 条件不利地域における地域福祉	10
1節 中山間地域に求められる地域福祉	11
1) 高知県の取り組みの意義ー地域福祉の拠点(あったかふれあいセンター事業)	
2) 島根県等の取り組みとの比較	
2節 地域福祉と地域づくりとの融合の課題ー条件不利地域の課題	16
1) 中山間地での融合の取り組みー高知県の事例	
2) 黒潮町の北郷地区での先行事例	
第2章 被災地域に求められる地域福祉の課題	19
1節 宮城県の取り組みー地域福祉計画の策定状況	19
1) 宮城県の地域福祉推進を取り巻く課題	
2) 宮城県の地域福祉計画の策定状況	
3) 女川町における地域福祉計画の取り組みー被災地での模索事例	
2節 岩手県の取り組み	24
1) 地域福祉支援計画の取り組み	
2) 震災後の生活保護の動向と地域福祉の課題	
3節 福島県の取り組みー南会津町の先行的な事例を中心として	27
1) 福島県の現状	
2) 南会津町の集落支援事業の取り組み	

第Ⅱ部 条件不利地域における人材育成事業の現状とその条件

第3章 高知県にみる地域福祉拠点の人材育成方法	32
1節 高知県社協による人材育成方法	32
2節 地域福祉の拠点・地域福祉計画と地域福祉人材の循環	34
第4章 宮城県における重層的な研修体系	35
1節 宮城県における重層的な研修体系の構築	35
1) 福祉的素地のない一般市民・被災者層を想定した初任者研修	
2) 福祉人材としてのスキルアップと定着化	
3) 個別支援の視点と地域支援の視点	
4) 支援員の福祉専門職化支援の明確な目的化	
2節 宮城県サポートセンター支援事務所の役割	40
1) 「宮城県方式」の特徴	
2) 宮城県サポートセンター支援事務所の評価と今後の期待	
第5章 生活支援相談員の育成事業	45
1節 地域福祉コーディネーター養成事業	45
1) 宮城県地域福祉コーディネーター養成研修検討会	
2) 被災者支援従事者研修企画運営の力点	
2節 生活支援相談員等の人材育成と継続活用に向けて	50
1) 介護人材の不足問題と生活支援相談員等の活用	
3節 岩手県釜石市での継続活用の動向	52
1) 釜石市の現状と被災者支援体制	
2) 「復興住宅サポーター」の業務概要	

第Ⅲ部 新たな地域福祉人材の育成の試みとその評価

第6章 災害公営住宅転居のマンガ等の教材を用いた人材育成	58
1節 災害公営住宅転居に関連する多様な参加者との協議のための教材	58
2節 研修内容における2つの支援の視点	60
1) 仮設住宅から災害公営住宅への転居期の課題	
2) 災害公営住宅が建つ地域住民の視点 ー受け入れる際の留意点	
第7章 生活支援サービス起業化研修の取り組み（復興庁）	63
1節 起業化研修のプログラム	63
1) 「支え合い活動」「生きがい仕事」「生活支援サービス」	
2) 研修の要となる住民力と仲間づくり	
2節 アンケート調査の結果	66
1) 講座「第1段階」	
2) 講座「第2段階」	

- 3) 講座「第3段階」
- 4) アンケート結果から

第8章 地域生活支援を考える支援者研修	77
1節 福島県南会津町における支援者研修事業	77
1) 試行研修・当日の様子	
2節 研修への評価（受講者アンケートから）	82
終章 新たな制度改革と地域福祉人材	85
1) 本研究プロジェクトの試みと新たな制度改革	85
(1) 3つの新たな地域福祉人材の研修プログラム	
(2) 南会津町の見守り支援員等の研修事業からの確認	
(3) 2つの制度改革との関連	
2) 介護保険制度改革と地域福祉 ー新地域支援事業の活用	87
3) 2つの生活支援の融合と地域福祉計画	89
4) 地域福祉人材という「人の多機能化」	91

序 章 本研究プロジェクトの目的と方法

1) 本研究プロジェクトの背景

(1) 被災地における状況

- 東日本大震災の被災地での人口の減少率は、深刻な様相を呈している。3年半を迎えた時期の各種新聞報道等によれば、被災前に比べ20%を上回る減少率を示したのは、宮城県女川町、岩手県大槌町、宮城県山元町の3つの町であった。日本の社会全体が生産年齢人口の減少にどう対応するかが問われるなか、とくに被災地での生産年齢人口の減少は、復興の基盤そのものを揺るがすものとなる。
- 復興における「負の連鎖」とでも表現できる現象に結びつく。生産年齢人口の減少は、生活関連施設再建の遅れ⇒仮設住宅の長期化⇒人口の流出⇒事業所の人材確保難による事業の縮小⇒雇用の機会の減少⇒生産年齢人口の流出、として現れる。さらに、その結果として、まちの将来像の不透明感⇒住民と行政の不信感⇒まちやコミュニティへの帰属意識の喪失⇒さらなる人口流出、という悪循環を生み出すことになりかねない。
- そのようななかで、被災者支援に関わる生活援助員（LSA）や生活支援相談員などの人材育成が進んでいる点に注目したい。LSAの配置事業は、仮設住宅地域を中心に介護サービスの拠点として整備された「サポートセンター」とともに施策化された。生活支援相談員等の役割は、仮設住宅等の見守りや生活支援で、担い手としては専門職というより被災住民を含む地元の住民が応募し、研修を受け従事している。その多くは、地元の社会福祉協議会に採用され、実践の経験やノウハウが蓄積されつつある。
- 現在は、仮設住宅での居住と災害公営住宅への移転とが重なり合う、つまり「復興複合期」とも表現できる時期に相当する。阪神・淡路大震災の経験は、「元の住宅」⇒「避難所」⇒「仮設住宅」⇒「災害公営住宅」の経過をたどるなか、移動や転居を繰り返すごとに高齢化率が高まり、また、抽選入居によって住民同士のつながりを失っていくという問題を投げかけた。仮設住宅では、災害公営住宅への転居への不安や取り残された孤独感、新たな災害公営住宅では、慣れない集合住宅での閉鎖感や新たなコミュニティづくりなど、複合的な対応が求められる。
- それゆえ、行政はこれまで以上に生活相談員等のきめ細かな配置や育成を計画し、これらの課題に総合的に取り組むための人材として位置づける必要がある。仮設住宅での支援として生活支援相談員の役割を限定する見方から、その採用を縮小する動きもみられるが、それは正しいと言えるだろうか。地域での人材不足への対応や新たなコミュニティづくりという仕事を創出する視点から、福祉の視点を取り入れたまちづくり計画に着手し、そこに生活支援相談員等の役割を位置づけ、育成する必要がある。すでに、そのための「サポーターワークブック」が作成されている。また、先の人口減少が著しい石巻市や女川町では、生活支援員の新たな位置づけやコミュニティづくりの方法を開拓するために、地域福祉計画の活用が取り組まれている。

(2) 中山間地との対比から見えてくるもの

- 被災地と中山間地とは、互いに条件不利地域として、支援課題、支援人材育成の困難さについて共通している。まず、支援課題については、制度福祉による対象別支援では限界がある。例えば、問題の複合性、家族支援の必要、サービス資源の制約（共有化による対応）などの理由が考えられる。また、条件不利地域ゆえ、人的確保の難しさや地理的諸条件等の非優位性もあ

り、サービスの需給バランスが難しい。

○すでに被災地では、サポートセンターや生活支援相談員による仮設住宅等での支援サービスの提供、中山間地では高知県での「あったかふれあいセンター事業」の運営、後者の事業は、県の単独補助事業として取り組まれ、過疎地での支え合いの事業として成果を収めている。こうした過疎地での対象横断的な拠点サービスの成果を踏まえて、被災地での「地域共生拠点づくり」が国の被災地での先行したモデル事業として導入されているが、十分な成果が出ているとは言えない。その背景には、それを担うための人材がうまく育成されていない要因があげられる。もちろん、一般的な介護を含む福祉人材の確保困難が深刻であることも背景にある。それゆえ、生活支援員として経験を積んできた人材を積極的に活用して、新たな対象横断的なサービス拠点を確保し、それによってサービスの利用とともに、地域での支え合いの活動を活性化させることが重要となっている。

2) 本研究プロジェクトの目的と方法

(1) 本研究プロジェクトの目的

本研究プロジェクトの目的は、大震災被災地や中山間地といった条件不利地域において地域福祉の推進を専門職のみで実施することの困難を考慮し、参加性を重視した住民リーダーや住民スタッフの積極的な人材育成を前提に、専門職コーディネーターや事業マネジャーのあり方を再検討し、そのための意識改革を図る養成プログラムを開発することにある。その中心は、「①被災地における、②人材、③育成」である。本研究プロジェクトでは、①被災地における、中山間地を視野に入れ、条件不利地域にまで拡充したのであり、②人材については、地域福祉人材とし、今後制度改革のなかで進むことが予想される地域福祉の推進に関連した新たな人材確保・育成との連動を図ろうとした。そして、③育成については、重層的な育成という体系性や担い手の横断的育成、つまり専門職コーディネーターや事業マネジャーと、住民リーダーや住民スタッフの融合した研修事業の開発を目指したものである。

地域福祉人材としての育成を重視する背景には、中山間地において人的・資源的な絶対的不足とともに、支え合いの力の弱体化や制度による福祉サービス提供の限界などが見られるからである。確かに、地域福祉は不安定な面が多く、また行政内に推進するための部署や責任があいまいであり、法的な整備も遅れ、国による補助は充実していないことから、財源的な裏付けが乏しい。しかし、新たな制度の改正や導入の結果、地域福祉への期待がみられ、財源的な手当の可能性も見られる。1つは介護保険制度における地域支援事業、もう1つは生活困窮者自立支援制度である。前者は、地域福祉がこれまで担ってきた生活支援サービスの開発として、後者は、対象横断的な生活困窮者への支援ということから地域福祉行政としての取り組みとして、期待がかかっている。後者については、地域福祉計画において盛り込むことが指示されている。この点を踏まえて、地域福祉人材の育成を展望することが、本研究プロジェクトのねらいである。

(2) 本研究プロジェクトの4つのステップ — 本プロジェクトの方法

それを実現するために、次の4つのステップを採った。

○**ステップ1**は、条件不利地域における地域福祉の現状と課題についての分析である（**第I部**）。中山間地として高知県での研究実績を踏まえ、島根県等との比較研究の成果を継承しながら、被災地への応用という観点から、再整理をおこなった。また、被災地においては、東日本大震災の東北3県を対象に、地域福祉の推進や被災地域での生活支援の動向を整理した。

この課題への分析する上では、地域福祉計画というツールが、地域福祉人材の確保・育成に有効に作用する点に注目した。地域福祉計画は、行政が主導するというより、地域住民や事業者の積極的な参加を求め、そして対象別の施策を横断型に転換する使命を持つ。住民と行政の不信感⇒まちやコミュニティへの帰属意識の喪失という連鎖を断ち切る方法として機能する。そのなかに、住民が担う生活支援相談員の新たな役割を位置づける。また、福祉行政の枠を超え、地域振興を担う民間事業者や NPO の知恵を積極的に取り入れるためには、地域での支え合いや地域主導の復興活動へ、福祉行政が参加するという、参加のベクトルの転換が求められている。

○**ステップ2**は、既存の地域福祉人材の育成事業の分析を行った（**第II部**）。

高知県と宮城県における取組みを中心に詳細な分析を試みた。高知県では、条件不利地域であるために、地域福祉の人材といっても地域づくりの要素を有する必要がある点に注目した。宮城県については、すでに CLC が取り組んでいる重層的な地域福祉人材の育成プログラムの分析を行った。とくに、仮設住宅期に人材育成された生活相談支援員の継続活用の視点を重視し、その必要性和岩手県釜石市の取組みを調査した。

この課題を分析する上では、地域福祉の人材には、狭い意味での福祉にとどまる発想では限界がある。専門職による支援だけではなく、むしろ地域での支え合いのなかに新たな予防的取組みや仕事づくりを通じた社会参加が可能となるのである。

○**ステップ3**は、本研究プロジェクトの目的である地域福祉人材の育成のための新たな育成プログラムの開発について検討し、実施を試みた（**第III部**）。3つの特徴的な育成プログラムが対象となった。

①災害公営住宅に転居する住民と受け入れ地域の住民同士、あるいは住民と支援者が共有するための育成プログラム

阪神・淡路大震災の復興公営住宅を支援した経験のある講師の協力を得て作成したガイドブック『マンガでわかる災害公営住宅への転居期の課題と地域コミュニティづくり』（CLC）や教材アニメーション「未来の暮らし創るのはわたしたち」などの資料を活用した。

20市町村で23回の講座（岩手県7市町村7講座。宮城県15市町15講座、福島県4市町村6講座）を開催し、延べ846人が参加。

なお、この事業は、独立行政法人福祉医療機構の平成26（2014）年度社会福祉振興助成事業の助成を受けて、「復興住宅への転居者と受入地域への支援事業」として実施したもので、本研究プロジェクトは、その企画段階から参加した。

②「支え合い活動や生きがい仕事、生活支援サービス事業の立ち上げ支援講座」

同支援講座では、事業を興し、展開することだけではなく、地域の住民の力を発揮していくことを大切にし、そこに暮らしている住民が、自分たちの地域で何が必要なのか、何があればもっと暮らしやすくなるのかを「自分たち発」の視点から、事業や活動を考えるためのものである。

岩手県・宮城県・福島県の被災3県において、平成26（2014）年9月から平成27（2015）年2月までの間に、第1段階が4地区各3回の開催で、計12回、第2段階が3地区各1回の計3回、第3段階が3地区各1回の計3回と、総計で18回開催された。主催はCLC、復

興庁平成 26 年度「新しい東北」先導モデル事業として実施された。

③福島県南会津町・南会津町社会福祉協議会における住民を直接支援している地域福祉人材向けの育成研修プログラム

住民スタッフの積極的な人材育成について、町社協が雇用する高齢者見守り支援員と町の民生・児童委員を対象に、試行研修として実施した。参加者は、支援員 6 人をはじめ町社協職員 4 人、支援員と連携することの多い民生・児童委員 5 人、それに保健・福祉行政を所管する町健康福祉課の職員 2 人の計 17 人。

○**ステップ 4**は、2つの制度改革のなかで、地域的には、被災地における特別対策から一般施策化への移行という課題を視野に入れて、地域福祉人材の確保と育成について展望する（**終章**）。

生活問題が複合化し、単一の制度による対応では解決しない状況が生まれた結果、福祉制度の設計において、制度の重複化つまり既存制度（生活保護制度、介護保険制度）に、予防や自立の促進を図る目的から新たな制度（生活困窮者自立支援、地域支援事業）を重ねるという現象が生じている。しかも、新制度は地域資源の開発を含む地域福祉機能を取り入れようとしている。しかし、縦割り行政の結果、2領域は別個に取り上げられ、自治体レベルでの横断的な運用が実践レベルで乏しい現状にある。さらに、本研究事業との関連では、被災地においては、2つの制度の重複に加えて「災害被災者支援における緊急時の特別対策」と「一般政策」との重複がおり、更なる混乱が生じている。この混乱の解決を視野に入れた地域福祉人材の育成を展望している。

制度改革からくる人材の多様化を地域福祉人材として整理してみる。重複化する制度設計において、いくつかの新たな人材が配置されることになっている。例えば、生活困窮者支援では、自立生活支援員や就労支援員、介護保険の地域支援事業の拡充では、生活支援コーディネーター、被災者支援では、生活支援相談員や地域福祉コーディネーターなどである。これらの地域福祉人材を「人の多機能化」の視点から整理する。このことは、被災地における特別対策から一般施策化への移行するなかでの地域福祉人材の人的確保の方法に結びつくと考えている。

3) 本研究プロジェクトに関する委員会の開催

(1) 委員会の開催

◎第 1 回委員会

開催日： 2014 年 8 月 8 日（金）

会 場： 岩手県民会館（岩手県盛岡市）第 3 会議室

参加者： 委員長、委員 7 人、オブザーバー 1 人（福島県地域振興課 伊藤裕幸氏）

議 題： 研究事業の概要説明、調査対象事例検討ほか

◎第 2 回委員会

開催日： 2014 年 10 月 4 日（土）

会 場： 全国コミュニティライフサポートセンター木町事務所（宮城県仙台市）

参加者： 委員長、委員 7 人、ゲスト委員 1 人（宝塚市社会福祉協議会 佐藤寿一氏）、

議 題： 研究の方向性等について、試行研修についてほか

◎第3回委員会

開催日：2014年12月13日（土）

会場：HUMOS5（宮城県仙台市）9階 会議室（小）

参加者：委員長、委員6人（渡辺委員のみ欠席）、
ゲスト委員1人（宝塚市社会福祉協議会 佐藤寿一氏）、

議題：意見交換、事例検討、試行研修開催日程・開催場所についてほか

(2) 委員会の委員名簿

条件不利地域における地域福祉人材の重層的な育成方法の開発 研究委員名簿

	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
	仙台白百合女子大学 人間学部	教授	大坂 純
	岩手県保健福祉部 長寿社会課	参事兼総括課長	齋藤 昭彦
	岩手県保健福祉部 地域福祉課	総括課長	千田 充
	岩手県社会福祉協議会 地域福祉企画部	参事兼部長	根田 秋雄
	宮城県気仙沼地方振興事務所	所長	渡辺 達美
	福島県企画調整部	次長	戸田 光昭
	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
事務局	全国コミュニティライフサポートセンター	調査研究担当	田所 英賢
事務局	全国コミュニティライフサポートセンター	調査研究担当	千葉 暢美

4) 本報告書の構成

序章では、研究プロジェクトを始動するにいたった背景やその目的、委員会開催や調査研究内容に触れ、地域福祉計画や復興のまちづくり計画を通じた条件不利地域における地域福祉人材の育成の必要性などについて述べた。

第Ⅰ部を条件不利地域における地域福祉の現状と課題について述べている。第1章では、条件不利地域のなかでも中山間地域に着目し、高知県や島根県で先行的に行われている地域福祉に関する取り組みに触れ、また地域づくりとの融合の取り組みと課題を述べた。第2章では、被災地に着目し、宮城県・岩手県・福島県の地域福祉に関する取り組みと課題を述べ、特に宮城県では女川町を、福島県では南会津町を事例的に取り扱っている。

第Ⅱ部を条件不利地域における人材育成事業の現状とその条件とし、第3章では、高知県における地域福祉拠点に配置される人材育成方法を、第4章では、宮城県における被災者支援従事者への重層的な研修体系と、特徴的な宮城県サポートセンター支援事務所の役割やその評価などについて、述べている。第5章では、被災者支援従事者である生活支援相談員の被災者支援を越えた継続活用にもつながる地域福祉コーディネーター養成に触れているほか、岩手県釜石市を事例的に取り扱っている。

第Ⅲ部は、新たな地域福祉人材の育成の試みとその評価とし、**第6章**では、災害公営住宅への移行が始まる時期の多様な参加者による研修・協議の場の運営について述べ、**第7章**では、復興庁の生活支援サービス起業化研修に触れてそのプログラム体系やアンケート調査結果の詳細も述べている。**第8章**では、地域生活支援を支える支援者として、先の継続雇用の課題に再度触れているほか、一般施策化での支援のあり方と支援者の育成を述べた。

終章では、地域福祉人材をめぐる新たな制度改革と条件不利地域とし、介護保険制度改革での新たな地域支援事業の活用のなかにも育成された地域福祉人材の活躍の場をみだし、また生活困窮者自立支援制度の施行により生活困窮者自立支援が地域福祉に求められることから、新たな制度との関連で一層地域福祉の幅広い展開が求められていることを述べた。地域福祉において、拠点の多機能化には注目されてきたものの、このような制度を横断的に行き来するような人材が条件不利地域では求められていることから、最後に「人の多機能化」について本研究のまとめを集約させている。

第 I 部 条件不利地域における地域福祉とその人材

第 1 章 条件不利地域における地域福祉

「条件不利地域」は、様々な研究において色々な定義を用いて使用される概念である。「条件不利地域」を規定する法律は、①特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律、②山村振興法、③過疎地域自立促進特別措置法、④半島振興法、⑤離島振興法、⑥、豪雪地帯対策特別措置法、⑦辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律、などであり、主に地理的・自然的な条件に基づいて整備されている。

総務省の「条件不利地域の地域振興」や、国土交通省の「条件不利地域の振興」で使用される場合も、上記法律等に基づき地理的・気候的な条件の不利な地域を指している。また、条件不利地域の多くが、農業地域類型の山間農業地域と中間農業地域に位置していることから、両者はかなり重複している。しかし一方、様々な研究においては、社会資源の確保の困難性に着眼して「条件不利地域」が用いられることも多く、上記法律適用外地域においても（例：被差別地域、震災被災地等）、非常に広範な用いられ方が行われている。

本研究においても、「条件不利地域」の定義について議論がなされ、「定住意識が縮小し、場合によっては人口減少という負の連鎖が起こっている」地域がイメージされ、3県を横断的に見る研究であるため、特に東日本大震災被災地域や中山間地、離半島地域などを含む定義とすることが合意された。本研究では、「条件不利地域」を、①生活条件の不利性（自然・地理的条件、生活環境整備、店舗までの距離等）、②生産条件の不利性（自然・地理的条件、高齢化、若年層流出、産業の維持・維持継続が困難等）、③開発条件の不利性（投資効率が低く、産業誘致や民間投資による事業展開が困難等）、などの不利性が複合的に存在し地域活力のみでは克服しがたい状態にある地域」、と定義して整理を進めている。

国立社会保障・人口問題研究所の人口推計データを基に、日本創成会議（座長：増田寛也）人口減少検討分科会が、2010～2040年の20～39歳若年女性の減少率等を推計し、30年間で若年女性が50%以下に減るものを「消滅可能性都市」と位置づけた（2014）。都市部も含め、49.8%に当たる896市区町村がこの「消滅可能性都市」に該当というインパクトは大きく、大変注目を浴びた。

第 I 部では、条件不利地域として、中山間地域では高知県を中心に、被災地域としては、東北3県（宮城・岩手・福島）を取り上げている。

1 節 中山間地域に求められる地域福祉

1) 高知県の取り組みの意義－地域福祉の拠点（あったかふれあいセンター事業）

高知県では中山間地域が多く、国に先行する形で人口減と高齢化・過疎化が進んできた背景を持つ。このことから先駆的に、都市型ではなく独自の中山間地型の地域福祉推進を志向してきた。その最初の第1の取り組みが、地域福祉推進のための人材配置を視野に入れた行政組織機構の改革である。地域福祉を推進するための体制として、2005年度から保健福祉課に「地域支え合い推進チーム」（現在は、地域福祉政策課「地域福祉推進チーム」）を置き、県福祉保健所地域支援室（2007年度～）と連携し、直接地域に出向き市町村や社協を支援する「支え合いの地域づくり推進事業」に3年計画（2006～08年度）で取り組んだ。支え合いの地域づくり推進には市町村社協強化が必要との判断のもと、2008年度からは、大学チーム（高知）が協力し、強化策に本格的に取り組んだ。2009年度の県の機構改革では、都道府県初となる「地域福祉部」が導入され現体制が構築されている（図1-1）。

産業振興と地域福祉、健康政策の部組織を超え、地域福祉を主軸とした地域支援が総合的に展開された背景には、高知県の中山間地型の地域福祉推進への志向が存在する。

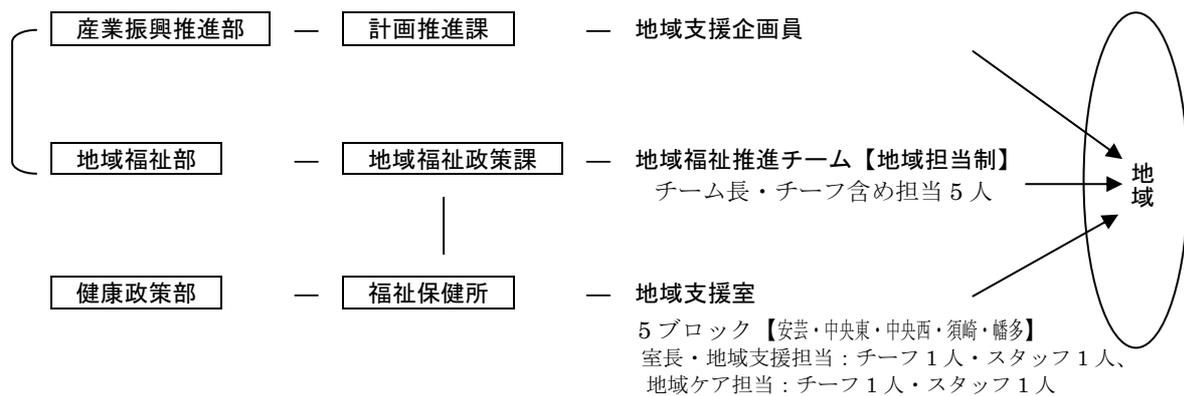


図1-1 高知県における地域支援の職員配置（2014年度現在）

出典：平野隆之・原田正樹『改訂版地域福祉の展開』（2014）に筆者が加筆修正

県職員が地域担当を持ち直接的に行う支援は、地域福祉推進の大きな原動力となる（朴・平野2011）。福祉保健所も一種の中間支援的な役割を担い、管内圏域市町村の地域福祉計画の推進を支えることができている（朴2014）。地域支援室の主たる業務は、①地域保健福祉に関する情報収集・整理及び活用並びに調査研究に関すること、②保健、医療及び福祉の広域的な企画及び調整に関すること、③地域保健福祉の所管総括に関すること、④保健、医療及び福祉の人材育成に関すること、⑤社会福祉協議会、民生委員・児童委員に関すること、⑥健康危機管理の総合調整に関すること、などで、圏域管内市町村への個別の支援だけではなく、情報交換や人材育成が広域で行われ、地域福祉の質の底上げに貢献している。県は「地域支援室情報交換会」を開催し情報共有に努めている。

第2の取り組みは、地域福祉計画に関するものである。「日本一の健康長寿県構想」では、健康づくりや医療環境の整備とともに「ともに支え合いながら生き生きと暮らす『高知型福祉』の実現」を目指した取り組みを進め、2011年3月の「地域福祉支援計画」では、①こどもから高齢者、障害者などすべての県民が、住み慣れた地域で安心して、ともに支え合いながら生き生きと暮らすことができる地域づくりを推進する、②これまでの福祉という枠や概念を超えて、本県の中山間地域などの実情に即した、新しい福祉の形を地域で作りに上げていくこと」を目標に掲げた。

2010年当時県下34市町村で地域福祉計画策定はわずかに6市町村、地域福祉活動計画策定は7市町村社協と、策定率が非常に低かった。そこで、県は「地域福祉支援計画」を策定、策定率向上を目指すこととセットで「あったかふれあいセンター」の整備とその実動のための地域福祉コーディネーター等の配備を行ない、市町村の地域福祉計画と市町村社協の地域福祉活動計画、両計画を一体化した地域福祉アクションプランの策定や実践活動を支援するための方策を選択した。つまり、実践プログラムを地域福祉計画が導き、実践における役割を果たす「あったかふれあいセンター」が配置されることで実体化がなされ、人材育成も含めて一体的に地域福祉が展開していくことを想定した。結果、2012年度末には策定が一気に進み約7割が、2013年度末には県下全ての市町村において地域福祉計画が策定されることとなった。

第3は、地域福祉推進の具体的なプログラムとして、「あったかふれあいセンター事業」を2009年に導入したことである。「あったかふれあいセンター」の導入は、「多種多様かつ小ロットの福祉ニーズ」がありながら採算の問題などにより民間参入が進まない中山間地の現状の中で、「複数の福祉サービスを一度に提供することで利用者を確保することが有効な手段」との判断からであった。つまり、集落あつての個別支援という中山間地の状況から、個を支える上で面を支えるという発想である。小規模多機能支援拠点＝地域福祉の拠点であり、利用対象を限定せず、①集い機能（預かる、働く、送る、交わる、学ぶ等の機能を+αできる）、②訪問機能、相談機能、つなぎ機能、③生活支援、を基本機能として、配食や泊り、買い物支援などの拡充も可能となる。誰もが利用できるサービス拠点というだけではなく、主体性を引き出す取り組みも行われる。地域の福祉拠点として地域課題にストレートに向き合うだけではなく、相談機能や訪問機能を持つことで個人の生活課題や背景が見えるメリットがあり、支援へとつなげることができる。

この事業は、国の「フレキシブル支援センター」制度を活用して2009年にスタートし、人件費等運営費は国の「ふるさと雇用」交付金を用い3年間の限定的な財源ながらその10/10確保されていた。2012年からは、高知県の単独補助事業として継続されるにあたり、県1/2市町村1/2の負担となったが、事業の重要性を市町村も感じておりほとんどが継続されている。また、これを機会として集いのみが必須機能とされていたものを機能強化し、現在の基本機能となっている。

2) 島根県等の取り組みとの比較

中山間地域を抱える他の県（富山県・鳥取県・島根県・山口県・熊本県）の取り組みとの比較については、すでに別の研究プロジェクトのなかで行い、その成果を見出している(表1-1)。その成果を踏まえるために、6県の研究会を組織し意見交換の場をもった。その際、政策化を検討する際に必要な視点として5つの論点を示した。論点の第1に、今回の比較が高知県の事業化を出発点としているという点である。国の雇用対策として提案された「フレキシブル支援センター事業」を活用しており、地域福祉コーディネーターの人件費が出ているという点が特徴となっている。共生型拠点を整備する事業であるとともに、コーディネーターの配置事業という要素をもっている。

2 番目の論点として、地域福祉領域における政策化の方法を巡って、中山間地域を対象とすることの選択をしたという点である。中山間地域を選択した場合、小地域（集落）の単位と、フレキシブル拠点と小地域福祉との関係が課題となる。

小地域の単位についての注目は島根県である。県社協を中心に「しまね流安心生活創造P J」として小地域を単位に地域福祉を推進している。他方、地域振興の部局では「中山間地域活性化事業」を進め公民館単位に集落を統合していくという島根県方式が位置づいている。この2つは、エリアの違いもありつながりは弱いのが実態である。

フレキシブル拠点と小地域福祉との関係については、熊本県では、「地域の縁がわ」（＝フレキシブル型）と「地域の結びづくり」（＝小地域福祉）の融合を支援計画の中でうたっており、地域の縁がわの展開からその接点が見えてきている。富山県では、共生型とコミュニティケアネットとの融合を目指すことを県の方針として出しているが、まだつながりが弱いのが実情である。これらを高知県に置き換えた場合、あったかふれあいセンター事業を行っていく中で従来の小地域福祉との関連が問われる。高知県では、小地域福祉の基盤が弱かったが、サテライトを展開していく中で小地域福祉との接点が見えてきている。

3 番目の論点として、地域福祉と地域（まち）づくりの政策的な融合を視野に入れる必要があるという点である。高知県では、「集落活動センター」を併設する、地域づくり型のあったかふれあいセンターが目指されている。島根県の場合、地域づくりの方から中山間地域活性化のモデルは出ており、取組み事業の中に一定地域福祉の要素も含まれてはいるが、本格的な融合という展開はない。熊本県の場合、まちづくり型地域福祉の中で支事おこしという起業化支援を今年度から行っている。これは地域振興の予算を地域福祉がリードする形で、縁がわ事業を軸にしてさらにそこに起業化支援を行う（販売ルートを開拓するような専門家のアドバイザー派遣など）形をとる。

4 番目の論点として、人件費補助を含んだ内容にする場合、その機能とはどのようなものかという点である。人件費補助がフレキシブル拠点については高知県と熊本県であるが、熊本県では縁がわをケア面で重装備にした「ふれあいホーム」についているため限定された拠点のみと言える。この点で高知県は他県にない取り組みをしているといえる。小地域側でみると、富山県のケアネットにも人件費は出ているが、共生型の拠点とは分離している。一方、地域づくりの側でついているのは、高知県の集落活動センターと島根県の地域マネージャーとなっている。別のルートで複数配置されるコーディネーター間の役割分担や連携も課題となる。

最後に、5 番目の論点として、地域福祉計画による推進を条件とするのかを検討する必要がある。行政の責任性や計画的な配置を進めるためには、行政の計画策定とともに拠点整備の補助を付けるという方法も考えられる。高知県はそれが同時進行で進められているが、他県ではその傾向が弱い。

これらの基本となる情報として、6 県の地域福祉および地域振興に関連する取り組みを整理したことになる。

表 1-1 中山間地における地域福祉および地域振興に関する事業の6県比較①

		高知県	熊本県	鳥取県
県の組織体制	地域福祉	地域福祉部 地域福祉政策課 地域福祉推進チーム	健康福祉部 健康福祉政策課 福祉のまちづくり室 健康福祉部 長寿社会局認知症対策・地域ケア推進課 地域ケア推進班	福祉保健部 長寿社会課 地域支援愛護推進室 「支え愛」まちづくり推進プロジェクト(H23～) とっとり支え愛基金(20億円)創設
	地域振興	産業振興推進部 中山間地域対策課 地域づくり支援課 「中山間地域総合対策本部」設置	企画振興部 地域・文化振興局 地域振興課 地域づくり調整班	企画部 地域づくり支援局 とっとり暮らし支援課
	出先機関	福祉保健所 地域支援室 (5か所)	各地域振興局福祉課(10か所)	各地域総合事務所 福祉保健局 (5か所)
計画的な推進	福祉関連計画	第1期高知県地域福祉支援計画(H24-28) 第2期日本一の健康長寿県構想(H24-27)	第2期熊本県地域福祉支援計画「くまもと支え愛」(H23-27)	みんなでやらいや!とっとり支え愛実践計画(H24-28) ※県として県民を巻き込んだ行動を促進する実践計画 高齢者の元氣と福祉のフロンティアみんなでやらいや!とっとり福祉のまちづくり!～(老人福祉計画・介護保険事業支援計画 H24-26) 地域福祉支援計画(H16-20)
	中山間地関連計画	高知県過疎地域自立促進計画(H22-28)	各市町村で地域再生計画を策定 水保・声北地域ののみ果が地域振興計画を策定	鳥取県みんなで取り組む中山間地域振興条例(H24-28)
	普及啓発(事例集・白書等)		『熊本発よかレポ-地域福祉情報誌がまち自慢のふくいでまちづくり2』(H21.3)	①『中山間地域における地域の宝・地域力事例集』(22年度) ②『とっとり支え愛』まちづくり事例集』(H24.3) ③『とっとり支え愛白書2011』(市町村・市町村社協の地域福祉データ集)(H24.3)
プログラム・事業	A 小地域福祉活動	各市町村での地域福祉計画において、それぞれの市町村ごとに設定し、地区ごとのアクションプランを策定することで各地域での取組を進める ※地域福祉支援計画では、小地域を住民の顔が見える日常圏と定義	①地域の「結び」づくり (1)小地域ネットワーク活動 (県内小学校区、行政区や自治会を単位にしているところもあり) 市町村社協により推進。地域で何らかの支援が必要な方に近隣住民が見守りや援助を行う。災害時要援護者支援体制としても整備 (2)地域独自の支えあいシステムの普及 (3)地域のサポート体制の確立 ②熊本見守り応援隊 民間事業者と県社協、県市民生委員児童委員協議会、県警察本部と県が協定を結び、高齢者世帯や子どもなどの見守りを行う	①小地域福祉活性化事業 コミュニティソーシャルワーカー(地域における住民の支え合いや福祉活動を促進・調整する福祉の専門職)を市町村に配置し、福祉活動を推進する市町村に対し助成する。実施主体は市町村(市町村社会福祉協議会に委託可) ②中山間集落見守り活動支援事業(協定) 中山間地域等で事業活動を行っている事業者、市町村、県の3者間で協定を締結、見守り活動を行う ③みんなでやらいや!「わが町」支え合い活動支援事業 地域住民が主体となり、支え合いマップの作成を通じ、見守り体制作り等を行うことにより、要援護者が長時間な地域で安全安心に暮らし取り組みに対する補助 市町村社協や県社協の支援に対しても補助を行う
	B 共生型拠点・施策	あったかふれあいセンター支援事業 利用者限定せず高齢者の方、障害のある方、子供や子育て中の母親など、誰もが気軽に利用しながら、世代間の交流等につなげていく中で、支え合いの弱まった地域の中で新たな支え合いのカたち(仕組み)を作っていく。 小地域単位で活動拠点を置き(サテライト含む)活動をおとて地域のニーズや課題をキャッチする。	①地域の縁がわ 空き店舗や施設の空きスペース等を活用した誰もが集い支え合う地域の拠点(日常生活圏域-小学校区 自治公民館区域など) ②地域ふれあいホーム 地域の縁がわ機能にプラスして介護や子育て支援、障害者の日中支援、夜間支援などを提供する地域交流の拠点	①鳥取ふれあい共生ホーム 住み慣れた地域で、世代、障がいを超えて家族のように過ごせる第二の我が家。高齢者、障がい者等の居場所、家族のふれあい、地域との交流の場。 ②鳥取型地域生活支援システムモデル(居場所づくり)事業 (1)地域コミュニティホーム事業…既存の民家や公的施設等を改修し、地域住民が必要に応じて生活支援サービスを提供。コミュニティソーシャルワーカー等が地域住民の活動を支援。 (2)居場所づくり事業…既存の民家や公的施設等を活用し、地域の高齢者や障がい者が週2回程度定期的な日中の居場所づくりと生活支援を行う。
	C 地域づくり拠点・施策	①集落活動センター 集落の維持、再生に向け、廃校や集会所を拠点として、外部人材等を活用しながら、生活、福祉、産業等の取組を集落の連携により一体的に進めるための拠点。中山間地域が抱える様々な課題の解決を図る。 ②中山間地域生活支援総合補助金 中山間地域で高齢者等が安心して暮らすことができる生活環境を緊急に整えるために取り組む生活物資と生活水の確保のための仕組みづくり ③地域の物流等支援事業費補助金 中山間地域における農産物の集出荷と買い物弱者等への生活関連サービス複合化するなどの仕組みづくり及び実施に要する経費	①地域の「支事」おこし 地域の縁がわ取組団体が、行政に頼らず自立した運営ができるよう、地域の高齢者や障がい者等と一緒に取組む「地域の縁がわ」を拠点とする福祉の視点を持った起業化モデル ②中山間地域等24時間在宅サービス提供モデル事業 県と市町村と連携し、国の制度も活用しながら、中山間地等における24時間在宅サービス提供体制のモデルづくりに取り組み、県内への普及推進を図る ③地域づくり「チャレンジ」推進事業「地域の絆を作る取組み(絆の星づくり事業)」 人口減少と少子高齢化、過疎化等により疲弊している地域コミュニティの維持や活性化を図り、安心安全に暮らしながら希望や夢にあふれた地域コミュニティをつくることを目的とする	①みんな支えあふ中山間地域づくり総合支援事業 中山間地域での「生活応援分野」と「地域活性化分野」での取組を支援(とっとり支え愛基金の活用)。生活応援分野では、「買物支援事業」と「社会貢献型コミュニティビジネス支援事業」(配食・安否確認・墓参り代行などの共助や生活サービス)を実施。 H24年～新たに「小規模高齢化集落(=限界集落)特別応援事業」に取り組む。 ②中山間地域づくりサポート体制の構築 集落、地域運営組織等が直面する課題の解決や地域づくりの取組の支援を行うため、大学等の人材を活用して話し合い等集落活動への参画・助言、研修等を行う
人材確保・育成	D 地域福祉	地域福祉コーディネーター(あったかふれあいセンターに配置) (集落福祉ワーカーとしての言い換えも検討) 集いの場をマネジメントしながら、地域のニーズを発掘しそれに応じたサービスにつなぐほか、保健医療介護福祉などの連携による地域包括支援ネットワークシステムの構築を図り、地域の課題解決にむけてリーダーシップを発揮する役割。 県が養成講座を実施。	①地域福祉コーディネーター ふれあいいきいきサロンや小地域ネットワーク活動など、地域福祉活動を調整する役割を担う人材を年20人程度養成。 ②福祉のまちづくりリーダー 地域住民や市民活動のリーダーを地域の縁がわを支える人材として育成。地域福祉塾、若者リーダー養成塾を実施した。(～H22年度) ③地域ふれあいホームリーダー拠点(地域福祉コーディネーター) 地域ふれあいホームに配置。エリアを単位に県内12か所に配置し、地域ふれあいホームの普及推進を図った。(～H23年度)	コミュニティソーシャルワーカー(A1関連) 地域における住民の支え合いや福祉活動を促進・調整する福祉の専門員を市町村に配置
	E 地域づくり	高知ふるさと応援隊(地域おこし協力隊・集落支援員含む) ・集落活動センターの運営活動 ・市町村が特定した産業づくりや地域おこしに関する支援活動 ・特定されない幅広い産業づくり、地域おこしに関する支援活動		①支え愛コーディネーター 住民(元公務員、教員、民生委員など地域にネットワークを持っている方)から採用。地域における課題に対して様々な制度活用の提案をしたり、人をつなぎ地域住民が望む「地域づくり」をコーディネートする役割。公民館などを活用した実践活動をおとて人材を養成し、地域での自主的な活動を作っていく。 ②地域づくりサポーター(C2関連) 各総合事務所に地域づくりサポーター(県版集落支援員)を配置し、大学等の教授等と連携して、集落等に対してきめ細かな支援を実施。
支援の単位・地区数	34市町村 - 300小地域 - 3000集落 (300を単位に支援)	小学校区(500か所)、行政区、自治会区	19市町村 - 140小学校区 - 2,800集落	
特徴	地域福祉のフォーマル化を打ち出し、制度福祉の補完を意識	福祉とまちづくりを融合させた、まちづくり型地域福祉	増加傾向にある介護費用を軽減する地域福祉の視点が強い	

中山間地における地域福祉および地域振興に関する事業の6県比較②

		島根県	山口県	富山県
県の組織体制	地域福祉	健康福祉部 地域福祉課 地域福祉グループ	健康福祉部 厚政課 地域保健福祉班	厚生部 厚生企画課 地域福祉・保護係
	地域振興	地域振興部 しまね暮らし推進課 中山間地域対策プロジェクトチーム(H24～) 中山間地域研究センター	地域振興部 中山間地域づくり推進室	農林水産部 農村振興課 商工労働部 商業まちづくり課
	出先機関	なし		
計画的な推進	福祉関連計画	地域福祉支援計画(H24-28)	地域福祉支援計画(H21-24)	富山県民福祉基本計画一改定版(H24-28)
	中山間地関連計画	中山間地域活性化計画(H24-27) 中山間地域活性化基本条例(H11.3策定)	山口県中山間地域づくりビジョン(H18.3策定) 中山間地域づくり指針 地域の夢プラン 住民のアイデアを活かした地域の将来計画の作成 既存の集落の枠組みを超えて、広域的に支え合う新たなコミュニティ組織を「手づくり自治区」と称し、実践をとおして地域住民による自主的・主体的な「住民自治」の取組を進める	中山間地域活性化指針(H21-27)
	普及啓発(事例集・白書等)	①しまね流「自治会地区における福祉活動」への提案-「日本一の田舎づくり」が島根の地域福祉を切り拓く(島根県社協 H23.3) ②「集落みんなでがんばっています!」-豊かで住みよい中山間地域づくりをめざして-」(中山間地域集落維持・活性化緊急対策事業事例集 H14.3)	①総合循環型地域福祉サービスの事例集「地域で支えるその人らしくらし」平成19年3月作成。県および県社協ホームページにて総合循環型地域福祉サービスの活動事例の紹介。 ②『中山間地域づくり白書』(H23.9)	
プログラム・事業	A 小地域福祉活動	しまね流安心生活創造プロジェクト推進事業 地域の支え合いの体制を構築するために、社協や自治会などを単位とした組織づくり、活動づくり、人づくりの取組や、市町村を通じて地域のNPOや住民組織が行う取組に支援	福祉の輪づくり運動 市町村社協が中心となり、地域住民やボランティアの参加を得て、様々な機関・団体との連携のもとに、地域で浮かび上がっている困りごとや心配ごとを解決するための仕組みづくりを進めていこうというもの	①地域総合福祉活動 ケアネット型事業 ケアネット活動区を設定(概ね旧小学校区)し、その地域内で福祉コミュニティの醸成と要支援者一人ひとりに対するサービス提供を行う。 ・ケアネットチームの編成 ・サービスプログラムの作成 ・サービス提供及び活動内容の記録 ・報告・ケース検討 ②地域総合福祉ケアネットセンター運営事業 ケアネット型事業を実施するケアネット活動区を支援するために市町村社協内にケアネットセンターを設置する
	B 共生型拠点・施策		総合・循環型地域福祉サービス推進事業(H16-19) 小地域に総合福祉拠点を設置し、高齢者、障害者、子供なども誰もが総合的な支援を手がけるに利用でき、地域住民も主体的に運営に参加することで、支え合いが循環するサービス	富山型サービス 年齢や障害の有無にかかわらず、高齢者・障害者・子どもなど、誰もが住み慣れた地域において、家庭的な雰囲気のもとで、きめ細かなケアが受けられる小規模なサービス
	C 地域づくり拠点・施策	①中山間地域コミュニティ再生支援事業 多様な主体の参画による公民館等の範囲での地域運営の仕組みづくりの本格導入・機能強化にむけての支援 ②過疎(中山間)地域自立促進特別事業 「公民館等の範囲を基本単位とした地域運営の仕組みづくり」の推進について、高齢化率が高いなど「特に状況が厳しい地区」を中心に普及を図るため、このような地区における「新たな地域運営の仕組みづくり」や「地域課題解決のための取り組み」を推進する市町村に対して支援 ③住み続ける中山間地域生活サポート事業 中山間地域で安心して住み続けることができるように、市町村が地域コミュニティ、商工団体、社会福祉協議会などと連携して実施する「生活物資の確保(移動販売、宅配サービスなど)」と、それに併せて行う「地域の見守り活動」のための仕組みづくりを支援	①新たなコミュニティ組織作りプロジェクト (小学校区や大学の単位) 小学校区や大学等の範囲で複数の集落が支え合う新たなコミュニティ組織づくりを促進する交流の場。 ②中山間地域元気創造支援事業 地域の夢プランづくりや夢プランの実現に向けて主体的な取組み地域にアドバイザーを派遣したり、中山間地域づくりリーダー研修を開催。	①買物サービス支援事業費補助金(商工労働部商業まつづくり課) 高齢化や人口の減少が進展する中、近隣の小売店の閉店などにより、日常生活において身近な買物に不便を感じる高齢者等が増加していることをふまえ、新たに買物サービスを提供する事業に対して補助する ②中山間地域チャレンジ支援事業(農林水産部 農村振興課) 過疎化・高齢化の進行する中山間地域において、集落のみならず地域内外の企業や団体等と連携した地域活性化活動への支援を通じて、地域の活力を引き出し、集落の維持・活性化を図る。対象となる事業の活動項目の中に、「生活支援サービス」も位置づく。
人材確保・育成	D 地域福祉	①コミュニティソーシャルワーカー 要援護者(及び家族)のニーズを把握し、援助方針を立案し、支援内容に適合する専門職と連携し、支援ネットワークの組織化、ネットワーク会議の運営を行う。(主として各市町村社協に配置) ②地域福祉サポーター 要援護者と同じ自治会区に居住し、出会いの場や協議の場、協働の場を提供する住民リーダーとしての役割を果たす。		①ケアネット活動コーディネーター (ケアネットセンターに専任職員として配置) 社会福祉士の資格を有し、ソーシャルワーカーの資質を有する者で、主以下に以下の業務に従事する ・当該事業の周知啓発・サービスプログラムの検討及びチーム編成。 ・処遇の経過点検や相談対応、指導助言など。 ②ケアネットリーダー 要支援者及び家族とのパイプ役になり、チーム員との調整を図るとともに概ね2カ月に1度コーディネーターに状況を報告し、ケース検討を行う。 ③ケアネットチーム 活動グループ、保健・医療・福祉サービス関係者、近隣住民などによる構成され、要支援者一人ひとりに対し支援活動を実施。
	E 地域づくり	①地域マネージャー 地域振興センター職員や住民から採用 地域の団体や組織間の「調整役」「つなぎ役」となる人材 ②地域おこし協力隊・集落支援員 総務省事業	中山間地域づくりリーダー(C2関連) 集落を越えて地域を支え合う、新たな組織づくりや活性化に取り組むリーダー	
支援の単位・地区数		公民館単位 227か所(中山間地のみ)	小学校区や大学	旧小学校区(300か所)
特徴		中山間対策として住民主体で取り組む地域福祉に期待		共生型と小地域福祉の融合

2節 地域福祉と地域づくりとの融合の課題－条件不利地域の課題

1) 中山間地での融合の取り組み－高知県の事例

高知県は移住政策を積極的に推し進めてきたこともあり、新規移住相談件数は2007年度の150件から2013年度には1,076件にまで増加している。また、総務省の「地域おこし協力隊」や「集落支援員」を含め、地域活動の推進役となる人材を総称して「高知ふるさと応援隊」と呼び、外部人材活用に努めている。県は地域振興の側面からも、中山間地を支えて維持し再生する仕組みとしての「集落活動センター」(図1-2)設置を推進し、「生活を守る」と「産業をつくる」ことの2つを政策の柱とする、中山間地域の総合政策が「産業振興計画」との連携も図りながら進められている。

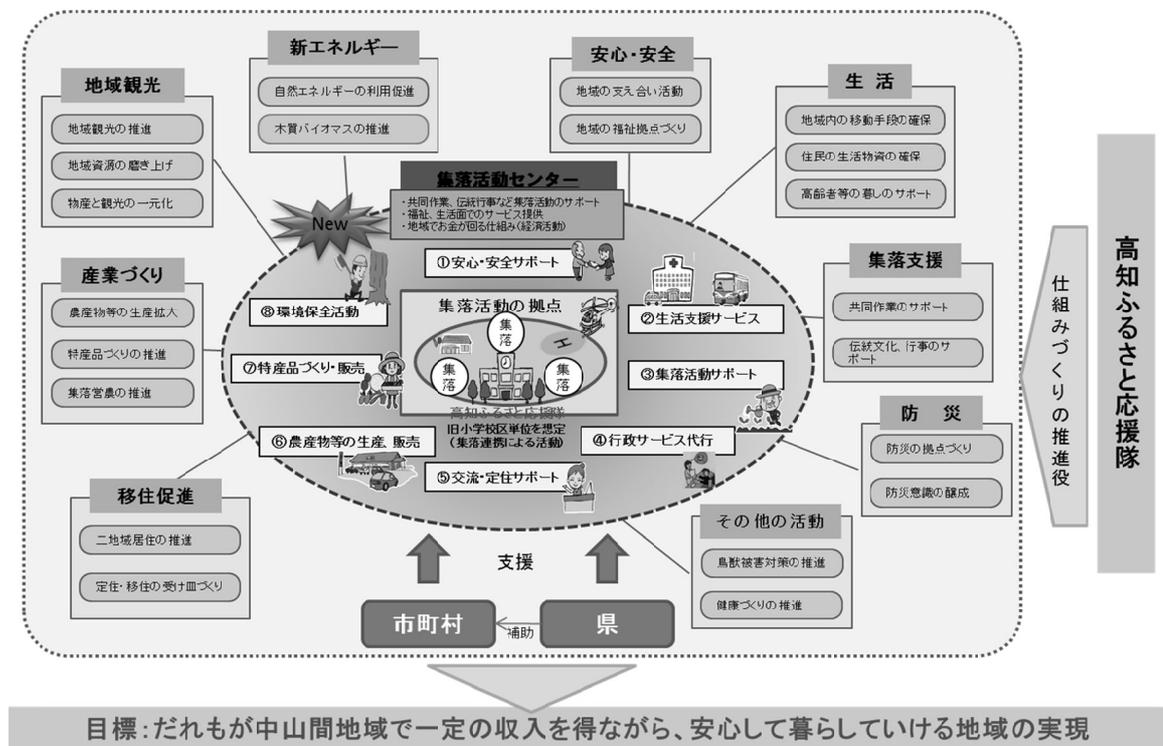


図 1-2 高知県集落活動センターの概要 (出所: 高知県)

「集落活動センター」は、集落維持のため、「地域住民が主体となって、旧小学校や集会所等を拠点に、地域外の人材を活用しながら、近隣の集落との連携を図り、生活、福祉、防災、産業などの活動について、それぞれの地域の課題やニーズに応じて総合的に地域ぐるみで取り組む仕組み」であり、「地域おこし協力隊」や「集落支援員」などが配置される。つまり、地域の実情に合わせた経済的な活動につながる産業おこしと集落での生活を守る支え合い活動の両輪を担うために、「拠点」と「人材」を配置して人と施策での「パッケージ」による総合的な支援を行う発想であり、「あったかふれあいセンター」導入時の成功が

参考にされている。

また、ネットワークづくりのイメージも明確に示されており、先行研究で記述した地域振興の「結節機能」を果たす役割が、「集落活動センター」には期待されていると言える。勿論、「あったかふれあいセンター」の機能と重複する部分もあり、効果的な取り組みを行うためにも連携した取り組みが推奨されている。

2) 黒潮町の北郷地区での先行事例

高知県の西南地域に位置する黒潮町の北郷地区は、旧北郷小学校（2003年4月休校、2011年3月廃校）校区であった大屋式、本谷、大井川（3集落）を指し、人口136人63世帯高齢化率が47.0%（2014年3月末現在）の地区である。廃校以前の2006年から、住民有志によって納涼祭（盆踊り・花火大会）を復活させるなどの夏季交流イベントの取り組みを行っていたが、廃校で地域間交流や地域活力の衰退が目立ち始めたことから、地域づくりワークショップを重ね、①3集落の交流を深めたい、②世代を越えてつながりたい、③暮らし（文化）を受け継ぎたい、という3つの活動の柱に思いが集約され、北郷小学校活用検討と合わせて「北郷地区の地域づくり計画『北郷小学校の幸せな使い方』」を2008年3月に作成した。また、これまでの取り組みをきっかけとする「北郷里山クラブ」、「おたすけ隊」、「ひばり工房」が組織化され、特産品づくりや新たな交流イベントである菜の花祭りなどに着手することとなった。

3集落の住民による「北郷地区協議会」が2012年2月発足し、3集落区長を役員として上記3団体が加盟し、「集落活動センター」設置が合意された。旧北郷小学校の改修も進められ、2012年6月「あったかふれあいセンター」北郷が1階に開所、2013年3月「集落活動センター」北郷が2階に開所した。地域福祉拠点としての「あったかふれあいセンター」と、地域維持・活性化拠点としての「集落活動センター」の一体的推進や連携について双方の側から模索されており、中山間地の集落福祉実現の先行的なモデルとして、興味深い事例と考えられる。さらに同町では、実質的に福祉サービスと生産活動の双方にまたがる、「庭先集荷」（中山間地域等において出荷手段を持たないあるいは出荷手段に乏しい住民を対象に、地区内を周回して農家の自宅前等で農産品等の集荷を行ない、町内4カ所の直販所などに代理出荷するシステム。1ルート週2回、朝集出荷し売れ残りの返品がある場合は夕に再度周回（廃棄希望が多く現在返品はほぼない）。直売所の会員登録・年会費、手数料などは本人負担。「庭先集荷」の集荷手数料は、販売額の5%となっている。）事業が実施されている（表1-2参照）。現在、昼食づくりなどの合同のプログラムを開発したり、送迎機能のある「あったかふれあいセンター」が高齢者を主とする利用者を送迎しその活動時間の中で、「集落活動センター」「びんびん作業所」での学校給食提供用の食材の生産や下ごしらえ、畑作業などへの参加を行い、希望者は「集落活動センター」が管理する北郷百貨店（簡易コンビニ）を利用し、夕食を共に食した後に入浴施設「湯ったり北郷」を利用したり、などが可能となっている。町内の子どもたちの給食への貢献は、地産地消と食育にもつなげられているため、参加する高齢者の励みともな

っている。

「あつたかふれあいセンター」は、集い機能が主となるため高齢者の沙龙的な要素が強くなりがちだが、力を発揮できる場が豊かに用意されることで、地域の貴重な労働力の確保・供給を行いうる。

表1-2 黒潮町におけるあつたかふれあいセンター・集落活動センターの比較

	あつたかふれあいセンター北郷	集落活動センター北郷	(参考) 庭先集荷
開所(始)年月日	2012年6月1日開所	2013年3月5日	—
設置場所	旧北郷小学校1階	旧北郷小学校1階	—
設置主体	黒潮町	黒潮町	黒潮町
運営主体	NPOしいのみ(2014年度までは町社協)	北郷地区協議会(住民)	有限会社ビオス
設置場所	北郷小学校1階	北郷小学校2階	—
対象地域	北郷地区を含む周辺エリア	北郷地区	町内全域7ルート沿い
担当課	健康福祉課 福祉係	総務課 企画振興係	産業振興課 農業振興係
配置人員	地域福祉コーディネーター・スタッフ	集落支援員	ビジネスサポーター

第2章 被災地域に求められる地域福祉の課題

1 節 宮城県の取り組み ― 地域福祉計画の策定状況

1) 宮城県の地域福祉推進を取り巻く課題

宮城県下の多くの市町村では、地縁のつながりが従来強固であったこともあり、小地域福祉活動推進のための組織がなく、地域福祉関連活動は従来行政区中心となっていた。行政区は、住民と市町村を結ぶ基礎的な自治組織である。例えば、助成金を行政区に渡し、お茶会や会食会、見守りネットワークなどをさせる形などが見られた。地域性とはいえ、実体的な組織がないことは小地域福祉活動経験の積み上げや継続性、広がりがない現実もあったが、震災により、地域自治を取り巻く環境やコミュニティにも大きな変化をもたらされると、既存の行政区での対応は非常に困難となった。

今後の復興のまちづくりのなかで、サポートセンター等での被災者支援経験を活かしつつ、構造的な対応を協議する場の形成が、行政主導として必要になっている。地域福祉計画などの福祉計画の策定などの機会を、このような協議の場として活用することも一案であろう。震災後早くも4年以上が経過した現在、生活再生はなお難しく、仮設住宅での暮らしが長期化している。災害公営住宅入居が本格化するとされているものの、高台移転予定地の造成等着工まで時間がかかり、まだ数年を要する計画であるところもある。仮設住宅の生活のなかでようやく形成された地域コミュニティが、災害公営住宅入居や自立再建の動きが活発化する中で日々形を変えざるを得ず、集約化によっても他仮設住宅への転居を余儀なくされる場合がある。そればかりか、「仮暮らし」が「日常化」する状況下で、災害公営住宅の抽選もれへの失望や日常を取り戻す動きに遅れることへの不安、再建への気力の低下など、被災者も疲弊度を増して複雑な感情を有する。災害公営住宅でも、新たな地域コミュニティづくりが始まり、行政区の再編計画により地域エリアの設定がなされることなどが想定される。我々は、仮設住宅での暮らしが長引き災害公営住宅の整備も本格化し始める、「仮設期」と「復興期」の重複期を「復興複合期」と呼び、被災者支援課題を抽出している（平野・小木曾他 2014）。この点からも、被災者の課題が重層化・多様化することに対応した、地域福祉計画の策定が求められるといえる。

また、県社協は、市町村社協の「地域福祉活動計画」を推進しているが、これまで宮城県下での蓄積自体が薄く、県社協と市町村社協どちらにとっても地域福祉の計画作業のイメージが湧きにくいことが、宮城県サポートセンター支援事務所から指摘されている。増してや、地縁の強さがあり小地域福祉活動推進のための組織は被災後においても特に必要ないという声も多く、県社協にも県行政にも組織づくりへのイメージは豊富ではない。モデルが県下に少ない中で、被災のダメージを受けた市町村社協にも、積極的に生まれ変わり小地域活動推進のために奔走するところと、従来の固定化された事業型社協のままで方策に乏しいところとの差が大きくなってきている。

2) 宮城県の地域福祉計画の策定状況

被災3県（岩手県・宮城県・福島県）の地域福祉計画策定状況は、震災後1年経った2012年3月末で図2-1のとおりである。震災被災前から低率であったが、さらに被災の影響を受けて策定が進みづらいことなどが当該市町村から指摘されており、被災3県の2014年3月末の策定状況を市町村全体と比較しても、表2-1に見るように、宮城県と福島県では策定未定と県下半数の市町村が答えており、現在も策定に慎重となっているのが読み取れる。被災地の復興においてはハード面の復興が先行して進みやすく、仮設期の長期化などからくるコミュニティの再編の困難さもあり、策定率の低さも関連して地域福祉の視点が差し込まれにくい状況が起きていると言える。

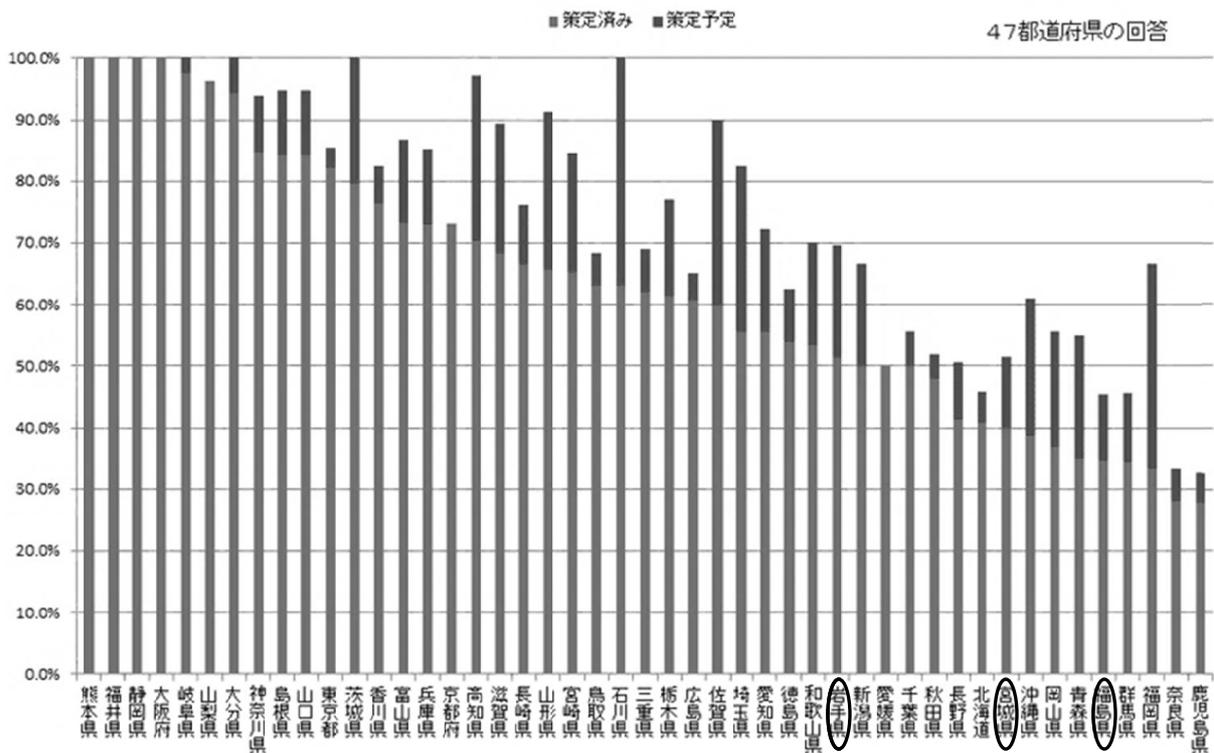


図2-1 都道府県別地域福祉計画の策定状況（2012年3月末状況）

（出所：厚生労働省HPより ○は筆者）

被災地のまちづくりに地域福祉計画が寄与できると確信する理由は、厚生労働省の調査によっても、策定済み1,149市区町村から計画の策定効果として、「地域の要望や課題が明らかになった」、「地域福祉関連活動・事業につながった」、「住民・行政等の役割が明らかになった」、「各種ネットワーク形成や連携強化のきっかけになった」などが、あげられている点にある。被災地で計画策定のプロセスを丁寧に進める取り組みが、コミュニティ再編のヒントや被災住民の思いを活かした地域づくりにつながり、真の復興に大きく貢献すると予想される。

表2-1 被災3県の地域福祉計画の策定状況

回答市町村数	策定済み	策定予定	策定未定
市町村全体1,742	1,149 (66.0%)	150 (8.6%)	443 (25.4%)
岩手県33	21 (63.6%)	5 (15.2%)	7 (21.2%)
宮城県35	13 (37.1%)	5 (14.3%)	17 (48.6%)
福島県46	23 (39.0%)	6 (10.2%)	30 (50.8%)

出所：「全国の市町村地域福祉計画策定状況について」（2014年3月末状況）
厚生労働省HPより筆者作成

町村部の被災地にとって困難なのは、人的・資源的な絶対的不足とともに、支え合いの力の弱体化や制度による福祉サービス提供の限界などが見られ、地域福祉が応えるべき課題が多く期待が膨らむにも関わらず地域福祉の条件に乏しく、地域福祉が成り立ちにくい二律背反的な状況にあると言える。これらの課題克服のために、人的確保と計画策定による後方支援をどのように捉えるかが問われている。

地域福祉計画の策定率は、町村部で低率である。すでにみたように宮城県は、2012年3月末で下から9位の策定率となっている。策定進度を見るため、震災前の2010年3月末と2014年3月末の宮城県の策定状況を比較して見ると、表2-2のようになる。つまり、発災後を含む4年間でも策定が進まず、策定済みが2ヵ所しか増えていないため、策定率の点で宮城県は下から3位と大幅にランクを下げている。

表2-2 宮城県の地域福祉計画の策定状況比較

宮城県 35市区町村	策定済み			策定予定			策定未定		
	計	市区	町村	計	市区	町村	計	市区	町村
B 2010年3月末	11	7	4	3	0	3	21	6	15
A 2014年3月末	13	7	6	5	1	4	17	5	12
A-B	2	0	2	2	1	1	▲4	▲1	▲3

出所：「全国の市町村地域福祉計画策定状況について」（2010年及び2014年3月末状況）
厚生労働省HPより筆者作成

福祉行政では、制度ごとの担当者がその施策実施や個別福祉計画の見直しに追われる状況を多く聞く。個別計画の上位計画に見なされがちな地域福祉計画は、個別計画が優先されるという意味で、「後送り」されがちであるとも考えられる。高知県で見たように、県下市町村の地域福祉計画策定の後押しとして支援計画の策定と、より実践的な支援策が必要となる。

被災3県の地域福祉支援計画に目を移すと、岩手県では、第2期支援計画（2014～2018年度の5カ年計画）の施策の基本方向のなかで、「被災地の福祉コミュニティの再生と生活支

援」として、被災前と同様に安心して生活ができるような地域住民の主体的な参画のもとで、行政と住民団体、福祉等関係者ばかりではなく被災地支援を行なうNPO等との協働による新たな支え合いによる活発な地域福祉活動展開の環境づくり支援や、地域福祉活動を率先して行うボランティアの育成支援、被災地の福祉ニーズに対応した福祉サービスが創出・提供され被災者が主体的に交流の場づくりなどの地域活動に参画できる支援を行なうことなどを盛り込み、健康づくりや心のケアも同じ意味から示している。福島県では、震災を受けて2012年に支援計画改定が行われ、2013～2020年度の8ヵ年計画として、施策の方向のなかで、東日本大震災からの復興に向けた地域福祉の推進として、震災や原子力災害の発生で他市町村や県外での避難生活や避難時指定区域の見直しによる帰還をすすめる新たなコミュニティの形成支援などを盛り込んだ。

対して宮城県では、第2期支援計画が2011～2015年度の5ヵ年計画となっているが、改定を行っておらず震災に関する施策に言及できていない。被災後の市町計画の策定率の伸び悩みは当該市町村での負担に影響されていると考えられるが、高知県で見たような県の積極的な支援策がない限りは、おおよび腰にならざるを得ない現実がある。

被災地域における地域福祉では、その後ろ盾となる地域福祉計画や地域福祉活動計画の策定や進行管理を通じて復興のまちづくりや地域福祉を考える場が増え、市町村行政などの関係者と住民がともに協働し合い新たなつながりづくりを創り出すことが、求められている。

3) 女川町における地域福祉計画の取り組み ー被災地での模索事例

女川町における福祉計画の取り組みは、2つの段階を経て進むことになる。仮設期に相当する2012年に取り組んだ保健福祉6計画および健康増進計画（2期計画）の策定である。もう1つの段階は、2014年における再度の保健福祉計画の見直しに加えて、地域福祉計画の策定への取り組みである。1つ目の段階は、地域福祉計画への橋渡しの時期に相当するものと考えている。以下では、地域をベースに組み立てる計画ということで、健康増進計画と地域福祉計画との関連を中心に検討しておく。

女川町は健康増進計画のなかで、町の将来像として「ここからセンター」を発展させたサポート拠点がコミュニティや集落を支え、健康なまちづくりを進める構想を描きながら、地区ごとに健康増進のための行動計画を作成した。この健康増進計画の策定を指導した女川町健康づくりアドバイザーの岩室紳也へのヒアリング調査では、「地域で（住民が）互いに見守る関係性や体制があれば、民生委員も楽になる。その体制のためには地域でのネットワークが重要で、女川町では地域内での関係性づくりは『ここから専門員』が行っている。こころとからだの相談支援は、結果的に地域を束ね地域の横のつながりを構築している」との評価が示され、この成果が地域福祉計画につながることを願うとの意見が示された。その意味で、健康増進というルートでの地域づくりとともに、地域福祉による地域づくりが相乗的に取り込まれ、地域の支え合いが強化されるという土壌が出来上がっている。

こうした背景を踏まえて、2014年3月、地域福祉計画策定を視野に入れたラウンドテーブルが開催された。各保健福祉関連委員をコアメンバーとし、健康福祉課職員も参加するこのラウンドテーブルの提案は、筆者らが行政との協議のなかで生み出されたものである。横断的なラウンドテーブルを設定したのは、保健福祉計画の関連委員は問題意識を高く持ち課題を捉えているものの、議論の場が対象・制度別であり、各論になりがちで総合的な課題として捉えにくい面の克服を意図したからである。その場では、①社会的孤立が子どもや若者から高齢者層まで見られる深刻な現状、②点から面への地域づくりの展開の重要性、③まちづくりへの視点、に関する意見が多様な立場から出され、課題の共通点や相違点への相互理解が深められた結果、「地域コミュニティ」をベースに据え、これらの課題を地域福祉という包括的なテーブルに「乗せ」ることへとつながった。

このラウンドテーブルを機会として、地域福祉計画の策定メンバーには幅広い層の参加を求めることが必要である、との認識が行政内に形成された。地域福祉計画の策定において女川町は、策定委員会を新たに設置するのではなく、あえて既存の保健福祉計画等の委員や行政職員、社協職員、住民などが幅広く参加するラウンドテーブルを繰り返しながら、制度や対象で分断されがちな意識や議論を1つのテーブルに乗せて、大きな枠組みである「健康福祉のまちづくり」から考える方法を選択した。

2014年5月に行なわれた「第1回健康福祉を考えるまちづくりのつどい」では、「ここからセンター」の構想や現状までの展開過程を再確認し、行政が復興期・恒久期に向けた支援システムの継続をどう捉えているかに参加者が触れる場となった。意見交換では、人口が流出する中で町民として生きていくことを決意しているリーダー層からの、切実な声が出された。「支援を受ける側と支援する側、活動に無関心な人と活動する人の、二分と温度差が生まれている」、「どんどん人口が流出しているが、仲間や友だちを町内にもっと増やしたいと願う。どのような活動でも、無くさず細々でも継続することが必要」といった意見で、とくに、子育て層のこれらの思いが切実であった。将来を展望する上で不安を募らせつつも、町の再興の力となることを決意する若い世代の思いや活動は、世代を超えて共感を得た。

第2回のつどいでは、地域福祉の重要な担い手である民生・児童委員が新たに加わることになった。地域福祉計画をどのような計画として位置付けるべきか、の論議では、①自立再建が難しく災害公営住宅への入居も躊躇し、仮設住宅に取り残されていく人たちを元気づけるような計画とすること、②災害公営住宅入居世帯が最終的に女川全世帯の1/3となる推計を踏まえて高齢化率、独居率の高さを予測し孤立しやすい層を孤立させない計画とすること、③子どもたちの孤立への対応を意識した計画とすること、④男性の孤立への対応を意識した計画とすること、などが提案された。

第3回地域福祉計画のつどいでは、ヘルスプロモーションと地域福祉の親和性や、住民・事業者の役割についても話し合われた。策定後の進行管理においても、幅広い地域住民や関係者の参加を担保する仕掛けが模索されている。「健康福祉を考えるまちづくりのつどい」の継承とともに、推進するための組織が設置される予定となっている。

2 節 岩手県の取り組み

1) 地域福祉支援計画の取り組み

「被災地・過疎地等における地域福祉の支援・人材育成課題 ―岩手県地域福祉支援計画の実現に向けた取り組み」と題した千田委員（岩手県）の報告を以下に、要約する。

岩手県における地域福祉支援計画の考え方を示しておきたい。第 1 は、市町村における体制づくりを支援するため、市町村支援が明確に打ち出されている。第 2 は、福祉を支える人づくりである。例えば CSW（コミュニティソーシャルワーカー）を含む地域福祉を担う人材の育成をひとつの柱にしてあげている。第 3 は、福祉サービス提供の仕組みづくりの中での、「地域トータルケアシステム」の構築である。トータルケアを重要な考え方に位置づけている。第 4 は、「福祉でまちづくり」として住民参画と住民視点による生活支援の仕組みをつくることである。第 5 は、被災者の福祉コミュニティに目を向けたもので、被災地支援の観点が重要視されている。

1 つ目は、先述のように支援計画の基本的な考え方として、基本理念「互いに認め合い、共に支え合いながら、誰もが安心して暮らせる地域社会の実現」があげられているが、岩手県は以前より「共に生きる」という言い方で展開してきており、この表現を用いている。基本方針でも、“ソーシャル・インクルージョン”に触れている。

2 つ目は、支援計画策定後の進行管理において、地域福祉の主体である住民や市町村、行政に自覚を促すため、地域に出向いた意見交換なども検討されている点である。地域福祉の推進力として、行政・社協のあり方を見ており、自覚ややる気の向上のための「組織マネジメント」の機能への働きかけ直接的に行おうとしている。

3 つ目は、地域福祉推進のためにも①地域力の組織化、②CSW 体制の構築、③財源確保を具体的に示している点である。①は、地域課題を解決する活動体の形成である。②は、CSW のようなコーディネートができる人を育て、地域福祉の推進における立場を位置づけることである。③は、①や②が実動するための財源の確保である。

4 つ目は、行政に認識してもらいたいポイントの明確化である。具体的には、①介護保険のようにサービス給付システムとして確立している以外に、福祉的支援が必要とされている広範な領域があり、②要支援者のニーズに向き合い試行錯誤しながら展開する相談支援の「実践活動」の必要性がある点である。③は①の状況への対応のために②のような展開を行うことに、行政のメリットがあることを述べている。

5 つ目は、住民レベルの参画による地域課題の解決プロセスの定着である。被災地の行政や社協では、住民のニーズ対応の切迫感が高まり、課題対応型の組織のあり方が理解されやすくなっている。

6 つ目は、地域のキーパーソン的重要性も認識されてきているのではないかという点である。個人の気づきが地域の活力になっていくし、そのことを地域や組織側が認識して、キーパーソンを支えようという認識を共有することも、地域福祉人材の育成のベースとなる。

2) 震災後の生活保護の動向と地域福祉の課題

「震災における生活保護という形での貧困の顕在化」に関連して、齋藤委員（岩手県）の論文メモを以下に要約する。

(1) 震災後の保護動向

岩手県の震災後の生活保護動向は、2011年2月では1万526世帯（被保護人員1万4,951人）であったものが、2012年3月には、1万0,504世帯（被保護人員1万4,782人）と減少している。発災以来、被災地では毎月保護世帯数が減少し、2011年11月まで続き、以降は微増傾向となった。減少の要因としては、当初は死亡、転出等によるもので、その後は義援金、生活再建支援金等の自立更生計画のための控除した後の収入認定による廃止が主なものとなっている。

岩手県立大学の宮寺は、震災後の生活保護受給の動向を「震災によって生活保護受給者の減少が起こったものの、これらは、家賃がかからない応急仮設住宅等に入居し、義援金等が配分され、支援物資等が提供されている状態において起こった現象」であり、「こうした支援活動は、いずれ、終焉を迎えるわけであり、終焉に向けた過程で再び生活保護に至る被災者があらわれてくることが予測される」と分析している。

2011年11月に岩手県盛岡市で、貧困研究会による第4回貧困研究大会が、共通論題を「震災と貧困」として開催された。研究会では、日本女子大学の岩田正美が次のような点を基調講演で触れた。東北6県の完全失業率と保護率の動向は、失業率が2010年時点で、岩手県が5.1%と北海道と同じレベルで高く、それに比して、保護率は2009年で8.4%と全国平均の13.8%（北海道22.4%）を「相当に下回った水準」で、「失業率の高さに比べると、その就業環境の悪さが、保護率に反映されていない」とし、「失業率として表出された生活困窮要因」が「保護率のような形の貧困の表出が阻止されている」と分析する。

また、「高齢者は3万円から4万円ぐらいの年金でも、医療費さえかからなければなんとか生活している。農山村では、例えば、春は山菜を採り、秋はキノコを採り、みんなでお米や野菜を融通し合いながら、たまに買う魚や肉の代金が払えればなんとかやっていける。」との筆者の発言などを受けて、地域社会との関係について、「依然として、共同体的な相互扶助が存在しているということである」と岩田は指摘する。

さらに、地域医療で有名な旧沢内村の保護率が低かった例を引いて、医療費無料が「傷病を理由とする保護申請・受給につながらなかったのではないか。これは私の経験的印象論ですが、貧困研究の一つの視点となるのではないかと思う」との筆者の発言に、岩田は、「相対的貧困率の上昇が危惧されている現在、これら理由について、それぞれの地域特性や福祉事務所の対応方針も含めて、さらに市町村別においた研究が必要」で、「岩手県に即して言えば。岩手県内の市町村の比較や、青森、秋田などとの比較によってさらに多様な点が確かめられなければならない」という。

そのうえで、出稼ぎなどのような関東圏との行き来の中で、「地方圏に十分な足場を持たない人々があちこちを転々とし、結局疾病等で地元に戻って保護されるパターン」と「農

村部や沿岸部では、共同体的相互扶助は、低位な所得状況を生活保護受給に結び付けることを阻止する」といい、この二つの異なったタイプの貧困を指摘する。

震災直後に筆者も含め、多くの生活保護関係者が予測した「震災の影響により生活保護受給が増える」という予測は、岩手県においては現在のところ現実とはなっていない。大槌町や陸前高田市の保護動向を見ても、震災による死亡や引き取り扶養を含む転出などの世帯状況の変動や義援金等の収入の増による保護廃止により、沿岸被災地被災保護受給者は大きく減少している。内陸の一関市などへの沿岸被災地からの被保護世帯の転入はあるものの、各自治体の保護動向に大きな影響を与えるものとはなっていない。

生活再建の基礎は「安定した住居と仕事であり、社会構成員としての個人や家族の生活が可能であることである。それは、どこの地域であっても構わないわけであって、そうした基礎の取り戻しを、被災者の個々の『想い』に沿って進めていくことこそが、生活再建ではないか。」との岩田の指摘を踏まえ、被災地の生活支援と生活保護受給者等生活困窮者への自立支援を考える必要がある。

(2) 地域福祉的課題と自立支援

もともと被害を受けた岩手県沿岸部は、人口減少と高齢化が著しく進んでいた地域であった。1990年から20年間で、約2割の人口が減少している。2013年4月1日の市町村の推計人口を2010年国勢調査と比べると、被災地の大槌町が-21.3% (3,256人)、陸前高田市が-12.9% (2,399人)とさらに大きく減少している。また、2011年10月1日現在の沿岸12市町村の高齢化率をみると、久慈市の26.5%を除き、他の市町村はいずれも30%を越える。人口動態や高齢化を見ても、阪神・淡路大震災の被災地とは、「地域の復元力」という点でも大きく異なるであろう。

岩手県の農山魚村部には、高齢になっても動けるうちはとにかく田畑で米・野菜を作り食べ、リアス式海岸の小さな入り江の漁港を拠点に小船で漁をする。浜では女性たちが共同で仕事をし、その日その日の魚を自給し、そして「まち」に売りに行き、いくばくかの現金収入を得る生活があった。米・野菜や魚介を地域で融通し合いながら、小さな共同体の中で、生産と消費が一体となった生活を営む人々である。半農半漁の細々とした生活をしながら、「絆=相互扶助」の中で「自立」していた人たちの、そうした生活基盤が震災によりどの程度破壊されたのか。その再生が可能なのか。または、新たな「絆=相互扶助」を創出することができるのか。

こうしたことに対する、的確な現状認識と課題解決が、被災地の生活保護という形での「貧困の顕在化」と密接に関係してくるであろう。別の視点から言えば、これらは、優れて地域福祉的課題であり、震災からの復興のための地域コミュニティ再生の課題でもある。また、被災地からの人口流出を押しとどめ、岩田が指摘するように、生活再建の基礎となる「安定した住居と仕事」を取り戻し、安心した生活を送れるための「被災者の個々の『想い』」に寄り添った生活支援が一層必要となっている。これらの取組みは、被災者の地域社会での「孤立と貧困」を防ぎ、生活保護受給者等生活困窮者の「自立」支援にも繋がる。

3 節 福島県の取り組み ―南会津町の先行的な事例を中心として

1) 福島県の現状

福島県においては、会津地方と阿武隈高地、加えて浜通りの沿岸地域の 3 つが過疎の進む地域であった。沿岸部には更に震災・原発事故が加わり、宮城・岩手に比べて浜通りの復興が遅々として進んでいない。南相馬市の北の部分や広野町では、帰還して居住可能となったエリアだが、福祉・医療関係の人材が戻らずに生活が困難となっている。会津地方と阿武隈高地では震災の影響は“風評”という意味ではあるが、基本的に住んでいる方々の生活環境はあまり変わらない。課題も高齢化、若者の流出という震災以前からのものである。中山間地での課題は交通の不便さである。介護人材はもとから足りないため、新たな課題としてはあげられていないが、従前からの課題である。医療人材・介護人材の確保については、福島県は北関東に近いこともあり人材不足は課題化していないものの、今後安定確保ができる状況となるかは不透明である。沿岸部については、原発事故の不安から若い女性と子供を持つ母親女性は自主避難で出ていく例が多く、19～24 歳の女性の流出が見られ、高齢者は留まる傾向が見られる。

地域振興という課題に対応するために行われている例について、説明しておく。1 つ目は大学の教授と大学生に地域に入ってもらい、高齢者との会話のなかから、色々なアイデアを生み出し元気をわけてもらおうというものである。2 つ目は、地域の女性や避難している女性に取り組みに参加してもらう上での女性の力。3 つ目は、国の仕組みに準じたものだが、金融機関を交え中山間地域の経済の活性化のための仕組みである。若者・女性・企業という視点で 2014 年度は、地域活性化のために動いている。

福島県における双葉郡 8 町村における地域福祉計画等の取り組みの困難さは、帰還（帰町・帰村）が決定している楢葉町や葛尾村などにおいても、その具体的な日時と人数が確定しないことから、どのような地域を想定して策定するのか、ということが課題となる。以下に示す高知県の取り組みにおいて指摘されている地域福祉計画の策定過程や進行管理を通しての人材育成は実現困難な状況であり、また人材確保の計画化についても十分には展望できないといってよい。いずれの地域においても、特別対策の現在から地域での支え合いを醸成することができる人材の育成が重要であるとの指摘がなされている。とくに人口が少ない地域としてしか再生ができない状況のなかで、対象別の制度福祉により資源整備ではなく、共生型の資源整備および人材育成が必要となる。もちろん、避難先地域での支え合いの醸成も同時に進める必要があり、その面での人材育成の課題は大きい。これまでそのような観点から人材育成のためのプログラムの実施が乏しく、今後はこの面での強化が必要となっている。

2) 南会津町の集落支援事業の取り組み

(1) 町の概要

南会津町は、2006年3月に1町3村（田島町、館岩村、伊南村、南郷村）が合併した町である。2015年3月1日時点の住基データによると、人口1万7178人、6889世帯、高齢化率36.8%である。20年後の2025年には人口1万2177人、高齢者5497人と推計されている。人口は減っても高齢者は同じ程度の規模で推移するため、高齢化率は47.6%となる（国立社会保証・人口問題研究所の推計）。合併時人口2万人から現在1万7千人と、人口減少率が高くなっていることから、町としても集落支援事業に力を入れており、以下に述べる3つの事業を行っている。

(2) 集落支援事業

1つは、集落支援員の配置事業である。特に旧村である館岩、伊南、南郷地域の人口減少と地域力の低下が激しかったため、集落支援員を配置して集落の状況を掴みながら、支援している。自生する福寿草を生かして福寿草祭りをを行い、小さな集落が活性化するなど課題解消に向かっている地域もあるが、新たな取り組みに結びつかないところもあり、地域の取り組みには温度差が見られる。

2つ目は、集落応援交付金事業である。地域づくりの取り組みへの交付であり、自由度は高い。例えば、昔の行事を復活した場合、高齢者の見守り支援、サロン事業の機能を付加することで、交付対象となる。世帯減少などにより各地域の集落施設の維持費負担が高まる現実に対し、町が直接的に維持費を負担することはできないが、地域づくりの取り組みに関連した内容として交付が可能となる。上限は20万円。高齢化率が50%以上の集落には、交付額の上乗せがある。集落人口規模による増減はなく、一律の額としたのは、世帯減少・人口縮小の集落こそ負担が大きいためである。2014年からは、若者参加や今後の起業、収入アップにつながる事業に取り組んだ場合には、上限10万円の特別交付金の上乗せを行い、6集落での取り組みがみられた。

3つ目は、集落担当職員制度である。集落のなかには各種申請手続きなどが困難なところもあるため、集落の事務事業、各種申請事務や実績報告づくりなどを担う役場職員2～4人を各集落に配置して、集落の人たちとのコミュニケーションを日常的に行うなかから支援する仕組みだ。困りごとの相談を受け、必要があれば、担当課につなぐ。具体的には、集落応援交付金の事業申請なども、事務手続きなどを支援している。

次に予算的な面について述べる。集落支援に関する予算は、2015年度予算で集落支援員配置事業が約890万円、集落応援交付金が、約2100万となっている。集落担当職員制度は特に予算をつけず、基本的には勤務時間内での対応となる。集落応援交付金の上乗せの算定式は、7万円×高齢化率で、高齢化率50%なら3万5千円を上乗せとなる。特別交付金は、例えば若者参加や地域全体で、ごみ減量に取り組むなどの事業を実施する場合に、役場の審査会で審査・決定し、10万円上乗せ交付する。事業効果は高く、96集落のうち取り組みを行い交付金を受け取っている集落は、95集落となっている。補助金

ではなく交付金としたのは、実施した事業数に応じて出すことができるためである。用途を限定せず、コミュニケーションを図るための交流や除雪支援の日当、街灯の電気代、集落施設の維持経費、買いもの支援の費用として使っているケースもある。

交付金のメニューは、特別事業メニューと一般事業メニューがある。特別事業メニューは、①高齢者の支援に関する事業、②集落内の除雪事業、③自主防災事業、④交通弱者支援という集落の大きな課題に関するものとなる。この4事業に関しては、基礎額が8万円となる。例えば、高齢者支援であれば、定期的な声かけや、集落内で高齢者のサロンなど集まる機会や、お互いに見守りを行う仕組みづくりなどが行われる。一般事業メニューは、すでに行われているような集落内交流、環境整備、景観づくり、花いっぱい運動、水路清掃、草刈り、新年会などで、1事業につき5千円となる。ほとんどの集落が、特別2事業16万円＋一般8事業4万円を組み立て、上限20万円を活用している。2014年度で3年目の事業だが、特別事業メニューを2つから3つに増やす集落が増えてきている。集落間の競争意識は少なからずみられ刺激となっているほか、先行的な取り組みへの関心も高まっている。事例発表という形で、毎年前年度の取り組みを数集落が行い、事例の情報共有も行っている。

集落担当職員には、事務事業支援を超えた集落支援への展開も期待しており、基本的には、出身地区や近隣地区に配置している。職員も、住民の一人として集落の課題に触れ、その解決を考えるきっかけとなる。

元気な集落はどんどん元気になり多彩な事業展開をしているが、やりたくてもできないところもあり何とか支援したいということから総合政策課でプロジェクトチームを作り、底上げ型の事業として検討を行った。活動を展開するなかで、もう少し活動を広げたいという集落もでてきており、そのような集落には、集落応援交付金事業ではなく通常の地域づくりの補助事業へと誘導することもある。また、県の補助事業の活用などのアドバイスも行う。

毎年のアンケート調査では、規模の大きい集落からは交付額を人口に応じて配分すべきではないか、といった意見が寄せられているが、集落への均一額での交付は当面続ける予定としている。集落維持するための経費は、集会所、街灯の電気代などもあり、小規模集落ほど一世帯当たりの負担は大きくなるためである。

また、社会福祉協議会では、集落での人員の配置・任命に関しては福祉員を置き、社協の会費徴収や、広報の配布などを行っている。区長と民生委員を福祉員として委嘱している。民生委員は87人いる。民生委員の選出は区長の推薦に基づくが、候補がない場合は区長が民生委員になることもある。現在、3～4人が区長兼任となっている。民生委員は女性が約7割を占めている。

各種の集落支援事業により、地域の人が顔合わせる機会が増えたという声があがっている。寄り合いの回数の増加が集落活性化のバロメーターともなっている。また、集落同士が合同で事業をするケースもある。

集落支援員は、田島には置かず、旧3村にそれぞれ1人ずつとなっている。公務員ではなく公募し委嘱している。集落支援員制度は2011年度からスタートし、集落担当職員の配置は2012年度からで、集落応援交付金とセットで始めている。集落支援員は総務省の地域おこし協力隊と近く、企画・立案やイベント運営、個々の集落も支援している。ヒアリングなどを巡回して全地区で行い、それぞれの地域ごとに重点とする集落を決めて、その集落を中心に動く。

集落支援員は主に地域づくりに関わり、直接的な福祉的な活動という訳ではない。集落支援員の活動拠点は（役場）支所となっている。廃止した学校やコミュニティ施設は、使えるところは使う方向で動いているが、耐震強度不足の問題もあり、廃止施設の活用までは進んでいない。集会所が住民活動の拠点であり、公共施設、支所、公民館も合併などにより空きとなっており、あえてハード整備は今の段階では必要ない。

地方創生戦略の計画策定は白紙であるが、2015年度策定に向けて準備している。具体的な内容を積み上げるうえで、集落支援員の組み入れも検討されている。

（3）その他の支援事業

①高齢者見守り支援事業

高齢化が進む状況のなかで、2010年から高齢者見守り支援事業を開始。同年はモデル地域のみで行っていたが、2011年から現在の形となっている。事業内容は、町内のひとり暮らし高齢者、高齢者世帯を対象として、高齢者見守り支援員が戸別訪問する仕組みで、町社協に委託して実施している。6人体制で、2人1組で3地区300人ほどを担当。高齢者の不安、悩みなどについて話を聞くなど、住み慣れた地域でいつまでも暮らして行けるための支援を行う。支援対象者への訪問頻度は、状況に応じ週1回～3か月に1回の5種類の区別となっている。在宅介護支援センター、地域包括支援センターとも連携しながら、訪問の是非や頻度を調整することもある。訪問は、原則として高齢者が対象だが、依頼があれば障害者も対象になる。しかし、現在依頼がなく、実績はない。若い人で、ひきこもりであったり、障害があったりというところへの対応も視野に入れているが、情報は入っていない。また、高齢者の引きこもり防止と健康づくりを目的としたふれあいサロン支援も、大きな柱となっている。行政区の行事としてサロンを開催すれば、高齢者見守り支援員を派遣。ふれあいサロン支援の要望があった地区で、健康運動、レクリエーションを一緒に行い、交流の中で生きがいを推進するもの。結果、徐々に増えてきており、30以上の集落でサロンが開かれるようになっている。2011年度、開催は14地区に留まったが2013年度集落応援交付金導入により事業メニューにサロンが加わったため、44地区に増加した。また、集落支援員も他地区でのサロン開催情報を集落に提供し、そのうえで社協の支援員がサロン開催を提案に行き、話が進んだということもあった。

高齢者見守り支援員の活動実績は、2013年度で訪問対象770世帯、訪問回数7,895件。サロンは95地域のうち56地域で230回開催、延べ参加人数約2,600人となっている。

開催によって、人が集まり交流が生まれる場ができ一定の成果は出ている。スタート当初は、保健師のような明確な肩書きがないため、「おまえら何者だ」ということもあった。怪しまれる状況を解消するために、最初は民生委員といっしょに訪問したりした。最初に民生委員に同行を頼んで、民生委員から支援員とその役割を紹介してもらったことも多い。

当初は、緊急雇用の財源を活用し、既設（1992～1993年頃導入）の緊急警報装置（アイネット）で見守りも行っていた。機械から人に切り替えようとの提案時は、民生委員から大反対が巻き起こり、アイネットがなければ民生委員の負担となるとの声もあったが、理解が得られるようになってきた。予算は約 2,000 万円である。緊急雇用でスタートし、光の交付金の基金の活用、その後国のセーフティネット助成の活用となってきた。2015年度は生活困窮者自立支援事業の補助に変わるため、支援員 4 名、補助額は 200 万になる予定。町の予定では 2016 年度までとなっており 2017 年度以降は方向性として、介護保険事業の地域支援事業に移行する形を考えている。

②地区福祉活動交付金事業

社協の制度で、集落単位で社協会費の 15% プラス 1 万円の交付が受けられる。従来は、町の交付金のメニューと同じような事業を想定していたが、2016 年度からはサロン事業もしくは見守りの 2 つに対象を限定する予定。集落が独自に見守るということに特化し、交付する。介護保険の制度改正に合わせ、地域のなかでの見守り体制の構築への支援が必要との判断からとなっている。

第Ⅱ部 条件不利地域における人材育成事業の現状とその条件

第3章 高知県にみる地域福祉拠点の人材育成方法

1 節 高知県社協による人材育成方法

高知型福祉の循環的な推進を達成するためにも、地域福祉コーディネーターの人材育成は欠かせないものとなり、県社協福祉研修センターが担うこととなった。同研修センターでは地域福祉人材の育成のため、市町村社会福祉協議会研修において、基礎研修や役職員研修、社会福祉協議会新会計基準研修会、社会福祉監事研修会を行っている。また、県からの委託で地域福祉実践に関する研修も行い、図3-1のようなプログラムの体系化を図っている（図内の二重線部分は、原則として下段研修修了者が上段の研修を受講可）。

しかし、例えばあったかふれあいセンター職員研修でも「あったかふれあいセンター」の実体に充分触れる内容となっておらず、個別支援の専門性を重視し過ぎた内容となっていた。非専門職の初心者である受講者の事後アンケートでは「研修内容のレベルが高すぎて理解できない」といった声が聞かれるなど、必ずしも内容が実態とマッチしていないことが課題となっていた。「あったかふれあいセンター」への配置人材は非専門職であり正規職員でないことも多いため定着率が低く、新たな職員が生まれることは避けられない。

一方、前年踏襲となりがちで「あったかふれあいセンター」が何の為の事業なのかを見失い、事業を通して何を実現していくのかを明確に語れないところが出始めている実感も県に生まれていた。そのため県は、2014年度からの最重点課題として、個別支援から地域支援にまで対応しうる拠点機能の発揮とその向上を目指した研修内容の見直し等に着手し、経験値の積み上げが可能となるような人材育成に焦点化した。「あったかふれあいセンター」事業を通じて、県と県社協が検討を行う関係性が構築され、市町村と市町村社協も地域福祉を推進する基盤はできてきたが、県も拠点予算を巨額に投じる中で、期待するような支援をできているかが問われるようになったことを示している。

地域支援実践報告会				
地域支援ワーカーフォロー研修/地域支援事例研究会				
地域支援ワーカー研修				
地域福祉実践における個別援助技術研修				
福祉の課題別研修		(希望者は受講 可能)	(希望者は受講 可能)	(希望者は受講 可能)
あったかふれあい センター職員研修				
あったかふれあいセンター職員	社協職員	地域包括センター職員	保健師	その他の福祉専門職

図3-1 高知県の地域福祉実践に関する研修の体系

(出典：平成25年度高知県福祉研修センター研修便覧)

研修への組織の送り出し方・受け止め方に研修効果が影響を受けざるをえず、いずれ育った職員さえ疲弊してしまうという意味で、研修に送り出す組織の構えや学びを組織で活かせるための土壌が重要との認識から、局長クラスのマネジャー層への教育の必要性が明確にされた。それは、人材定着にも関連すると捉えられた。

職員研修の内容も「あったかふれあいセンター」の実状に応じたものへの転換が求められていることが、県と県社協に合意された。内容イメージは、高知県の中で県下での実践成果を財産として共有化していくようなものとなった。そのため、拠点で育ってきた人材を評価し、彼らが「個を支える地域への働きかけ」を豊かに語ることによって有効モデルの浸透を図ることが効率性を高めると考えられた。マネジャー層への研修は検討を重ねているが、地域福祉人材育成研修のための検討は県下で成果を上げている実践者が参加して複数回行われ、研修内容に反映されている。

また、県は行政の担当者や拠点配置人材、コーディネーター層が参加する「あったかふれあいセンター推進協議会」でも情報共有の場としてだけでなく、積極的に人材育成の場として活用しようとしている。

2 節 地域福祉の拠点・地域福祉計画と地域福祉人材の循環

2012年度以降の高知県による単独事業での継続については、国に対する支援を求める取り組みが、日本福祉大学地域ケア研究推進センターと共同して実施された。そのなかで国から財政的な支援を引き出すためには、地域福祉が持続的に推進されるメカニズムを有する地域福祉プログラムを国に対して提案することが重要と考え、図3-2のような高知型福祉としてのモデルを提示した。

「中山間型地域福祉(高知型福祉)」について

～中山間地域の実情に即した、新しい福祉のカチを地域地域で作り上げていく**仕組み(プロセス)**の検討～

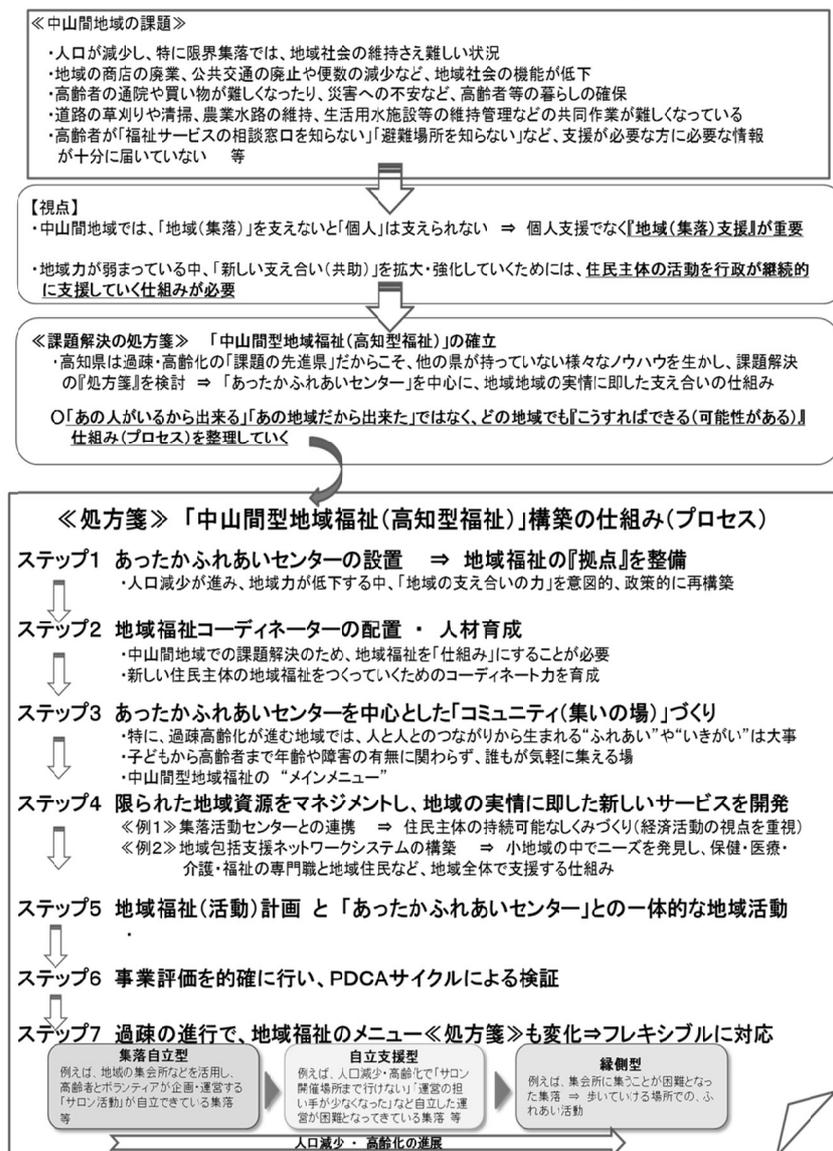


図 3-2 「中山間型地域福祉(高知型福祉)」について (出典：高知県)

第4章 宮城県等における重層的な研修体系

1 節 宮城県における重層的な研修体系の構築

1) 福祉的素地のない一般住民・被災者層を想定した初任者研修

被災地における仮設住宅やみなし仮設住宅（借上げ賃貸住宅）への支援にあたっている支援従事者は、大きく分けて①各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、②介護等サポート拠点（サポートセンター）に配置されている LSA（生活援助員）、③緊急雇用対策で各自治体が雇用をし、名称も各々異なる各種の支援員の 3 種が挙げられる。このほかに総務省の復興支援員制度を原資とした配置がなされている場合もあるが、復興支援員については、個々の被災者支援を目的とせず、コミュニティや自治体のまちづくり・地域おこしを主目的としている場合も多いため、本稿では、前述の 3 種の支援員を対象とした研修について述べていく。

宮城県においては、被災年の 2011 年度より、この 3 種の支援員を区別せず、合同で研修を実施した。これは現場支援にあたる者の方向性の統一、支援体制の共通理解、連携の促進を意図したものである。研修は、宮城県が設置し宮城県社会福祉士会が受託した宮城県サポートセンター支援事務所（後段で詳述）が開催し、運営実務をサポートセンター支援事務所の協力団体でもある「全国コミュニティライフサポートセンター」が担った。

本研修は当初より、相談員業務を担うのが福祉の経験のない一般住民（被災者）であることを想定し、初任者用のテキストを作成、相談員業務の基礎、支援の考え方から始まり、被災者に対する個別生活支援とコミュニティを意識した地域支援の双方の視点を身につけさせることを目的としていた。また、1 回きりの研修とせず、一定程度（数ヶ月間）の実務を積んだ者を対象として、状況に応じた支援や、より実践的な課題対処能力を養うことを目的としたフォローアップ研修も用意された。この相談員としての素地をつくるための 2 段階で構成された「基礎研修」では、阪神・淡路大震災で実際に被災者支援に従事した層が多く講師として招かれており、この講師のほとんどは、初任者向けテキスト作成の段階から関わっている。研修では演習形式が多用され、講師の選択と相まって、実践に役立つよう強く意識されていたことが伺える。

この基礎研修以外では、対高齢者や子ども、障害者、法律関係などの専門分野別の基礎知識を得るための「専門別研修」が初年度開講されており、基礎研修－専門別研修の両輪により、これまで福祉に縁がない一般住民・被災者だった支援員を、当事者目線を持った相談員事業の担い手として養成することが企図されていた。

2) 福祉人材としてのスキルアップと定着化

図 4-1 は、被災 2 年目・平成 24（2012）年度の研修体系であるが、前年度に比べ、研修がいくつかの点で強化されていることが見て取れる。まず、第 1 には、支援員（図中では、

サポーターと表記) に対し、基礎研修後に「ステップアップ研修」として、実務経験に合わせた2つの段階が用意された。第2には、初年度の支援活動全体の課題として、現場相談員の上司たるリーダー・管理者層の対応力、マネジメント力の問題が指摘されたことから、管理・マネージメント層対象の「スーパーバイザー研修」が新設された点である。相談員のみ対象の一元的な研修から、中間管理層以上をも対象とした二元的な研修体系へと変更されている。第3の点として、『サポーターとして一定の経験』を積んだ者を対象とした「ホームヘルパー2級講座」の開講である。図中では、開設検討となっているが、宮城県からの委託を受けた宮城県介護福祉士会により、実際にこれは実施された。この講座を設置した背景としては、①相談員達の雇用形態が単年度更新(短いところでは、半年更新)という不安定なものであることから、相談員から将来の雇用・就労に関する不安の声が挙がっており、それに対し、ヘルパー資格を持たせることは支援員事業終了後の就労可能性を大きく高め、不安解消の一助となる、②現在の相談支援事業においても、高齢者や介護に対する知識・実務を身に着けることは、支援の質を上げることにつながる、③沿岸被災地で深刻化している介護人材の不足解消に寄与する、の3点の効果を宮城県が狙ったことによる。

平成24年度 被災者支援従事者研修 研修体系

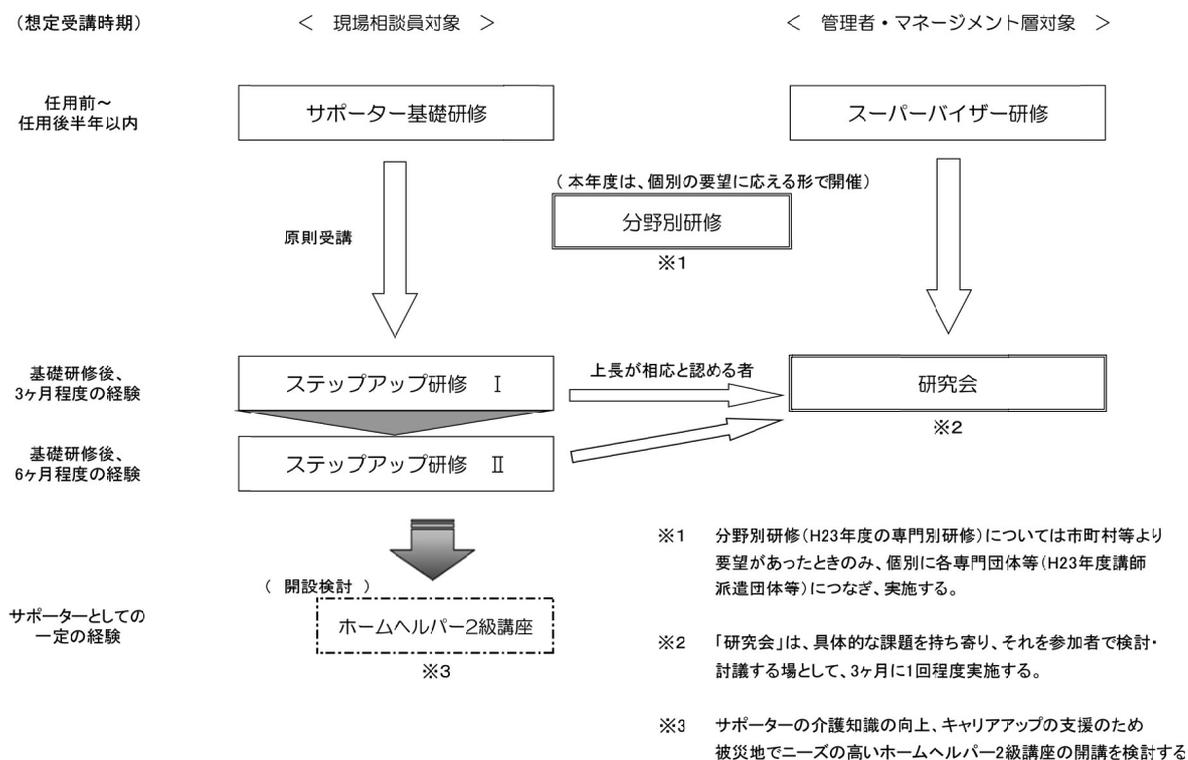


図 4-1 平成 24 年度宮城県被災支援従事者研修 研修体系

一石三鳥を狙った施策とも言えるが、不安感解消、モチベーション・支援スキルの向上とともに、元は一般住民・被災者だった相談員を、福祉人材（介護人材）としてこの分野に定着させようという意図は、ただでさえ人的資源が減少・不足している沿岸被災地において、大きな意味を持つものとして着目すべき点であろう。

なお、管理層クラス及び現場相談員の中でも相応の力量を持った者を対象とした「研究会」（ケース検討演習）は、計画されていたものの、平成 24 年度では実施されなかった。

3) 個別支援の視点と地域支援の視点

被災 3 年目の平成 25（2013）年度では、現場支援員向けと管理層クラス向けの 2 系統の研修体系が確立し、「復興公営住宅への移行対策研修」などの被災支援ステージの進捗に合わせた個別テーマの研修が新たに設けられている（図表 4-2 参照）。しかし、本稿において注目したい点としては、相談員の「希望者で一定の勤続経験者対象」に「介護職員初任者研修」（昨年度のヘルパー 2 級養成講座に相当：制度の変更による）が受講できることに加え、それに対する研修として「地域福祉コーディネーター技術研修」が設定されていることである。『地域福祉コーディネーター』となると、時には『コミュニティソーシャルワーカー』と同義で語られることもあるが、この研修はそこまでを意図したのではなく、地域福祉の基礎、コミュニティワークの基礎知識を身に付けてもらうことを狙いとしている。これは、介護職員初任者研修のようなものが、どうしても個別支援の視点が中心となってしまったために、被災者支援員として、地域支援の視点も持つバランスの取れた支援者への育成を意識した結果であるのとともに、被災者支援業務が終了した後も被災者支援の経験を積んだ福祉人材として、地域で能力を活かせる（福祉的な）幅を広げる意味を持つ。仮に就労としての福祉を選択しなかった場合でも、地域支援・地域福祉の考え方を身につけた人材が地域にいること自体が、コミュニティが弱体化した被災地にとって、地域の福祉力の底支えに寄与すると期待できる点も大きい。この地域福祉コーディネーター研修については、後段に詳しく触れることとしたい。

平成25年度 宮城県被災者支援従事者研修 研修体系

< 新規・補充採用者対象 >

< 基礎・SU研修 既受講者対象 >

< 管理者・マネージメント層対象 >

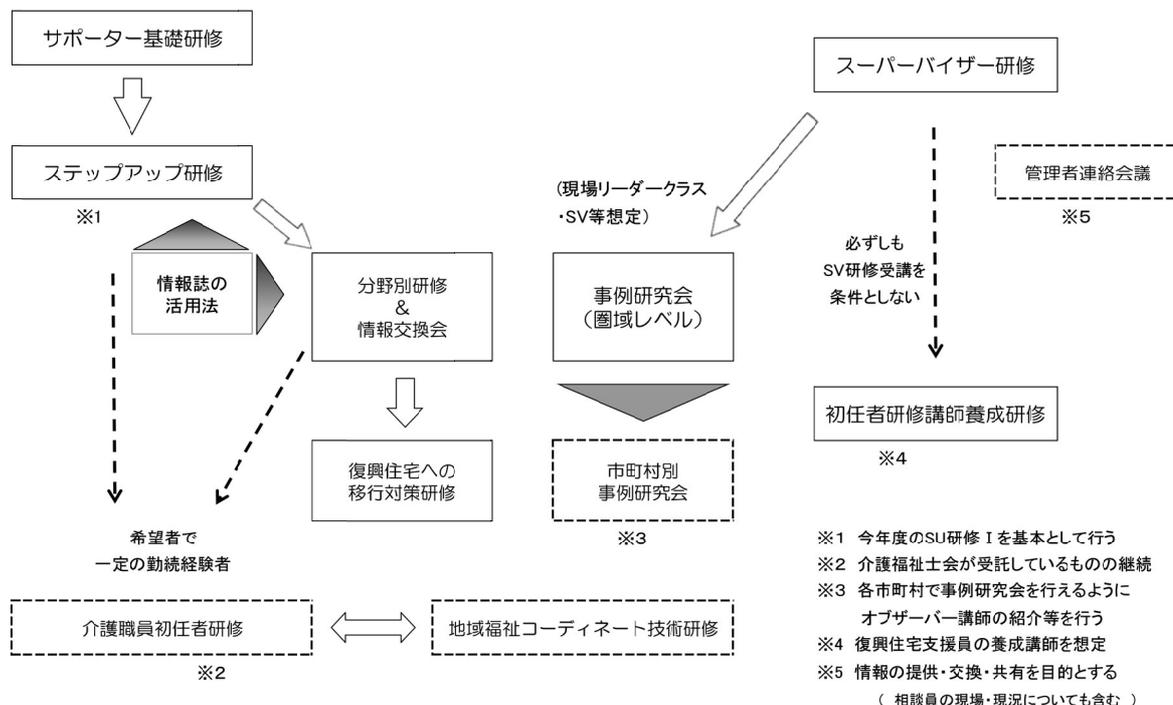


図 4-2 平成 25 年度宮城県被災者支援従事者研修 研修体系

4) 支援員の福祉専門職化支援の明確な目的化

被災 4 年目の平成 26 (2014) 年度では、図 4-3 に示されているように、被災支援員の福祉専門職化支援が、明確にうたわれるようになった。被災支援員でも、配置当初から活動している人の経験は 3 年を超え、研修講師の中には、下手な専門職よりも遥かにスキル・支援意識が高い『セミプロ』という位置づけで、その成長に評価を与える人も現れてきた。この支援員達の相談支援現場でのスキル向上もさることながら、宮城県としては、彼らをどう福祉人材として(被災支援事業終了後も)残していくかという点に相当な力点が置かれている証左である。

専門職化支援の部分をもう少し見てみると、「介護職員初任者研修」の隣で対として並んでいるものが「地域福祉コーディネート基礎研修」(昨年度は、地域福祉コーディネート技術研修)となっており、さらにその欄外右側に、「地域福祉コーディネート中堅研修」、「地域福祉マネジメント研修」と続いている。この中堅研修とマネジメント研修については、被災支援従事者向け研修ではなく、宮城県サポートセンター支援事務所が企画・実施しよ

うとしている地域福祉専門職に対する研修体系であるが、支援員で地域福祉コーディネーター基礎研修を修めた者にも、さらにその上の地域福祉の専門職へ、研修を通じてステップアップする途を示したものである。これについても後段にて詳述するため、ここでは、元は一般の住民・被災者であった相談員（現在、約 700 人が宮城県内で活動している）を、宮城県が、この 4 年間の支援経験を通じて評価し、より高い能力を必要とする福祉人材へと誘導・活用しようとしている点をあらためて確認しておくにとどめたい。

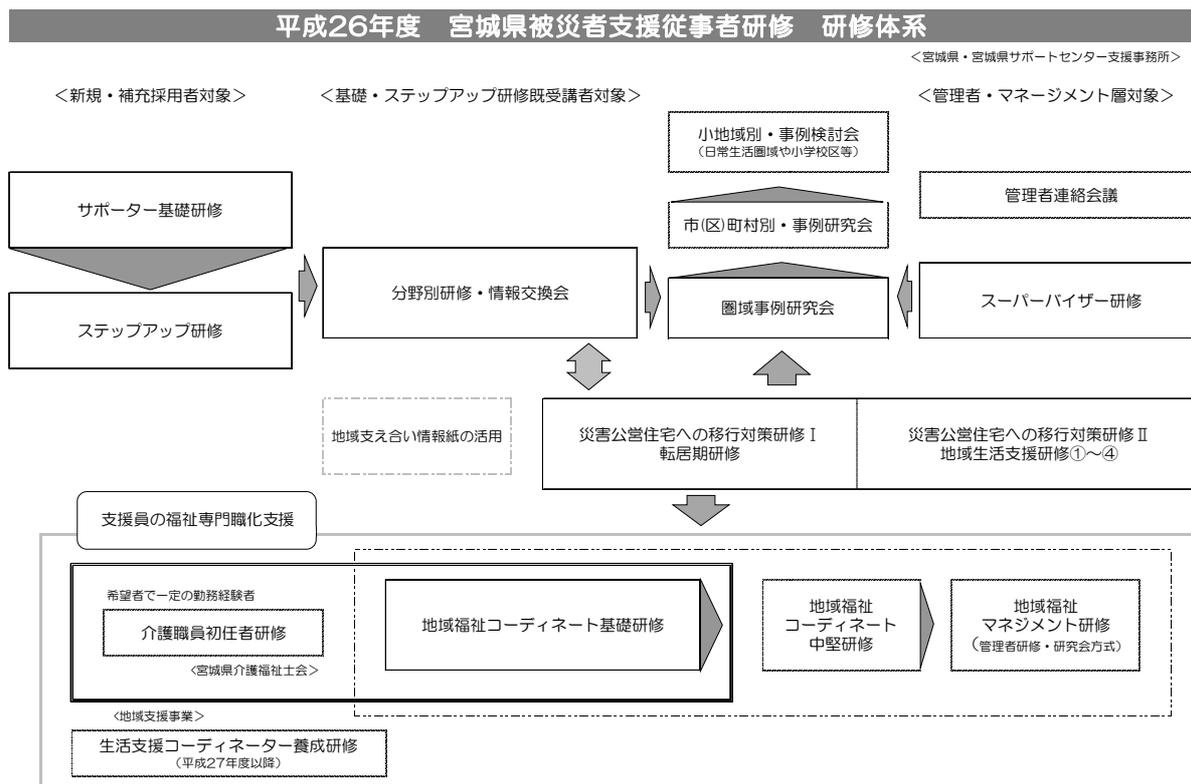


図 4-3 平成 26 年度宮城県被災支援従事者研修 研修体系

2 節 宮城県サポートセンター支援事務所の役割

1) 「宮城県方式」の特徴

被災地における仮設期や復興期における支援を考える時、宮城県独自の仕組みである「宮城県サポートセンター支援事務所」（以下、支援事務所）の設置とその支援のあり方から得られる示唆は多い。通称、「宮城県方式」と呼ばれ、岩手県や福島県には見られない方式として注目されている。まず、その方式の特徴を3点にわたって整理しておく。官民協働で相互参加の形を取るこの仕組みは、激甚な被害を受けた被災地の被災者支援・復興支援という視点からだけではなく、地域福祉推進の先進的なモデルとも成りえる。

第1の特徴は、県が設置する支援事務所が宮城県社会福祉士会によって運営受託されているものの、一種のプラットフォームとしての役割をもち、パーソナルサポートセンター、NPO チャイルドラインみやぎ、NPO 全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）、宮城県精神保健福祉士会、宮城県社会福祉協議会、仙台弁護士会、宮城県ケアマネジャー協会、NPO 宮城県ケアマネジャー協会、みやぎ連携復興センターが運営参加している点である。「官民協働で相互参加の形」を取るネットワーク型組織による支援という特徴である。

第2の特徴は、支援事務所が中間支援組織としての機能を果たしているという点である。県レベルによる上意下達の行政的支援ではなく、市町の課題を吸い上げ、研修・支援のプログラムを開発し、市町レベルでの「支援の協働空間」を通して、弾力的でボトムアップ型の支援を展開していることである。より具体的な研修・支援プログラムをみておくと、期待されている支援者の人材育成・研修事業に加えて、現地に出向くというデリバリー型のスーパービジョンの機能を有している点である。そのために、集合型の研修に加えて、専門家やアドバイザーの派遣、課題の抽出を目指したヒアリング事業や連絡会議の開催、さらには研究者を巻き込んだ調査研究を実施していることである。

第3には、専門職支援のみを重視するのではなく、地域福祉つまり住民の支え合い活動を支援することを事業上重視している点である。また、専門職支援においても、個別支援にとどまらず地域支援を重視した研修が展開されている。この点は、社会福祉士会のみで運営されるのではなく、プラットフォーム型の中間支援としての性格によって実現している側面である。

事業概要の全体については、図4-4のとおりである。

2) 宮城県サポートセンター支援事務所の評価と今後の期待

こうした特徴を持つ「宮城方式」を実際に担っている支援事務所について評価しておきたい。

(1) ネットワーク型の運営への評価

- ① ネットワーク型によって、はじめて市町における関係各機関や団体間、組織内部の関係性を改善するための調整が可能となり、連携を促進するための支援ができています。

県レベルだけでなく、市町レベルでの関係団体や地元NPOのためのプラットフォームづくりの意義を伝えることができる。この支援の考え方によって、縦割り型支援の打開と「制度の横断化」が可能になる。例えば、所属組織が異なる場合や、専門職と資格を有しない生活支援相談員などでは横のつながりや一体的な研修の仕組みは生まれにくい。支援事務所の存在によって可能となっているのである。

平成25年 宮城県サポートセンター支援事務所事業全体図

宮城県サポートセンター支援事務所 事業概要

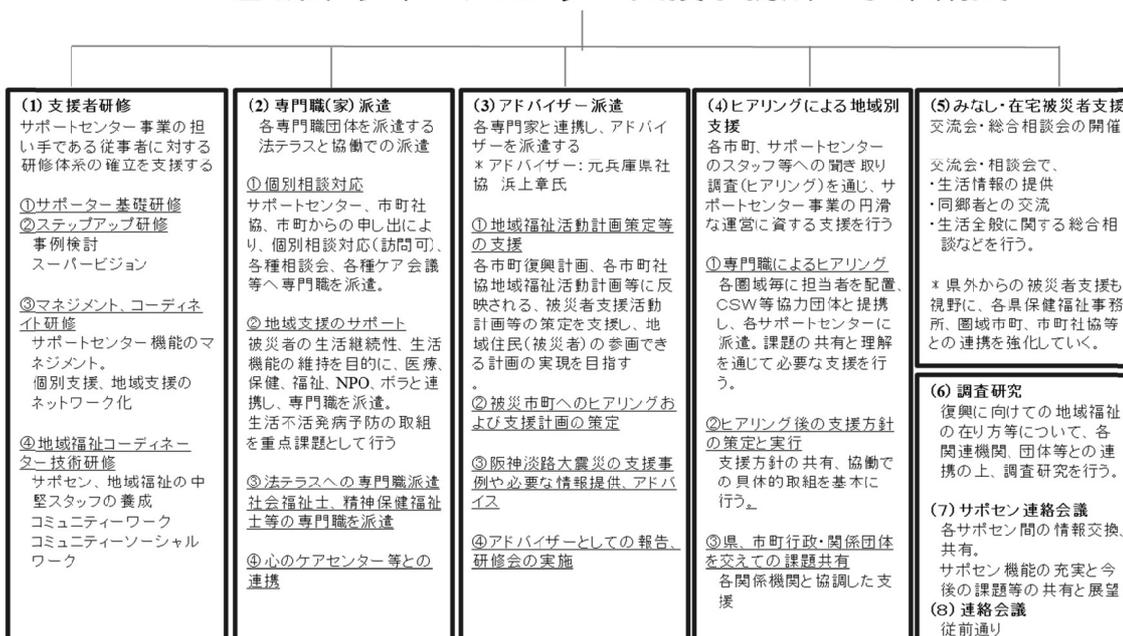


図 4-4 平成 25 年度宮城県サポートセンター支援事務所事業全体図

(出所：宮城県サポートセンター支援事務所)

②ネットワーク型ではあるが、そのなかで県が一定の責任を負う構造が担保されている点に注目しておくことも重要である。あくまで県事業としての取り組みであり、県による包括的な支援システム形成への寄与を目的としている。そのためにサポートセンター等従事者への研修、人材派遣、市町及びサポートセンターからのヒアリング後の支援方針の策定と実行、サポートセンター運営評価、情報提供等が取り組まれ、その意義を市町行政が理解する条件を確保することに留意されている。

(2) 人材育成における評価

①サポーターの支援および研修を、合同で広域的に実施することができている。これにより、市町社会福祉協議会の生活支援相談員、サポートセンターに配置されるLSA

(生活援助員)、自治体が緊急雇用対策として雇用するL S Aなど、立場の違う被災者支援従事者の互いの仕事への理解の促進にもつながった。

- ②アドバイザーやスタッフを派遣（デリバリー）することで、継続的な支援とともに地域性に応じつつ方向性をもった人材育成が可能となっている。

サポーター研修はC L Cの協力もありステップアップできるきめ細やかな研修体系を持つが、どうしても研修場所に集まる形を取らざるを得ず内容的にも「集合型」となる。対して、市町に赴く形での後方支援は「デリバリー型」と言え、この研修と後方支援が相互作用を持ち両輪となって被災地の地域福祉を推進していると言える。

- ③研修事業やノウハウ提供などにより、地域支援（地域福祉）を重視した「人材育成の支援」機能を持つ。社協職員、NPO職員等、人材発掘の役割が見られる。上記のような人材育成をしていく上で、積極的に新たな地域福祉人材の発掘にも意識を持っている。

（3）支援の支援（中間支援）における評価

- ①専門性、キャリア、豊富な経験値を有するアドバイザー（元兵庫県社協浜上章氏）やスタッフが、丁寧に市町や市町社協、現場等に関わることで、つながりや信頼関係の構築が可能となっている。駄目出しや評価をするための関わりではなく、最前線の被災者支援の現場の状況や苦しみをしっかり把握するための傾聴を心がけ、適切なアドバイスや支援を行なうことで信頼を得ており、組織内部の悩みなども把握するに至っている。
- ②「被災者支援従事者研修」の場合も、事例検討やアセスメント方法などの学びの機会だけではなく、支持的な講師の対応や受け止める場の設定がなされており、「支援員への支援」が行われていると言える。さらに、アドバイザーによるデリバリー型の支援は、スーパービジョンやコンサルタントを通して、ワークショップ力などの技術力や組織マネジメントの向上にまで及んでいる。集合研修とデリバリー型の支援の両輪により、支援事務所の支援に、大きな広がり生まれることとなった。
- ③研修プログラムの内容を高めるために、「コーディネーター養成研修検討会」という研究会が確保されているが、その場が社協等中間管理職の自己の振り返り評価としても機能し、コーディネート機能にとどまらず、マネジメント機能の強化に着手する必要性が明らかとなった。その視点を取り入れた試行的な研修事業へとつながっている。養成研修のプログラム開発のための聞き取りの場のみならず、中間管理職のマネジメントの悩みを共有し課題解決を模索する場ともなり「支援の協働空間」となっているのである。それぞれの圏域のなかでこうした場が確保されることも今後の重要な課題といえる。
- ④市町や市町社協、サポートセンターでの丁寧なヒアリングがベースとなり、継続的な関わりと記録化によって各市町の現状把握が定点観測できている。また、多方面からの情報収集が可能のため、県内の全体像を客観的に把握できている。研修事業が双方

向でなされることによって、課題の把握の場としても機能し、支援者の支援の情報収集となっている。

(4) 地域福祉推進の支援としての評価

- ①支援事務所の行なうサポーター研修と現場での支援実践の相乗効果でスキルを身につけて育ったサポーターが、ストレスや葛藤を抱えて離職につながる現実がある中、組織体制や地域福祉の推進方法を熟知し発言できるアドバイザーが支援員のみならずマネジャー層及び管理職の悩みにも心を寄せることの意味は大きい。組織内部のクッション役、調整役も担うことで、それぞれの層をも孤立させず支えながら、組織内部の課題改善への参画が可能となっている。
- ②アドバイザーの派遣により、社協組織のあり方が議論される場への関わりが生まれ、市町社協強化に直接的に関わることができている。さらに、「地域福祉活動計画」策定に経験値を有したアドバイザーが関わることで、長期的な被災者支援・地域福祉の推進支援が可能となっている。計画は、市町社協が組織的・継続的に動いていくための指針であるため、関わる意味は大きいと言える。
- ③宮城県下の多くの市町村では、地縁のつながりが従来強固であることもあり小地域福祉活動推進のための組織がなく行政区中心となってきた。例えば、助成金を行政区に渡しお茶会や会食会、見守りネットワークなどをさせるという形が多く見られた。地域性とはいえ、実体的な組織がないことは小地域福祉活動の積み上げ、継続性、広がりが乏しい現実があるのも事実である。また、県社協は市町村社協の「地域福祉活動計画」を推進しているが、これまで宮城では蓄積が薄く県社協と市町村社協どちらにとってもイメージが湧きにくいところがあった。ましてや先に述べたように、地縁の強さがあり小地域福祉活動推進のための組織は被災後においても特に必要ないという声も多く、県社協にも県行政にもその組織へのイメージは豊富ではない。気仙沼市のように地区社協を持つところもあるが、市社協との関係は薄かったと言える。モデルが県下に少ない中で、浜上氏が経験値からの確信を持ち小地域福祉推進のための組織の必要性を説きながら各市町にアドバイスを行うことで、テキストによる研修だけでは得られにくい実感の部分がしっかりと伝わっていることは大きい。被災者支援を機に、気仙沼市でも地区社協と市社協との関係づくりが進んだ。

(5) 継続的支援としての評価

- ①中間支援NPOであるCLCの協力により、阪神・淡路大震災での経験や反省を、今回の被災者支援・復興支援に活かすことができている。これは、平面的な支援だけではなく、時間をつなぎ経験をつなぐような継続的で立体的な支援と言える。
- ②復興ステージに対応し、予見しながら研修コンテンツ開発、エリア支援などの支援の展開が行われている。被災者従事者研修においては、基礎研修、ステップアップⅠ研

修、ステップアップⅡ研修という現場経験期間に応じた研修内容の充実が図られたほか、管理者・マネジャー層を対象にスーパーバイザー研修が整備され、具体的な課題を持ち寄り参加者で検討・討議する場としての研究会も行われた。災害公営住宅への移行対策研修や市町別事例研修会も行なっている。

(6) 「宮城県方式」への今後の期待

災害復興公営住宅入居者へのサポートセンターの支援について、市町村の対応は一律ではない。自立とみなして特別の支援体制を取らないところ、仮設住宅と同様にサポートセンターで支援するところ、新たな体制での支援に切り替えるところ、様々である。

支援事務所は、「サポートセンター」支援事務所という名を冠しているが、これまで見てきたように被災者の生活再建・自立を支えていくという意味ですでにサポートセンターの支援に留まっていない。

今後「宮城県方式」期待されるのは、①地域福祉によるまちづくりを進めるためのマネジャー層の育成と地域福祉の底上げ、②資源・プログラム開発と連携による一層の地域福祉推進、③サポーター研修の県外担い手の県内人材へと切り替え、④3県を横断するような広域的なネットワークの構築への発展、であろう。

①は、現在のように県下での実践経験の蓄積を集約するだけでなく、各自治体における地域福祉行政の展開を図るために、地域福祉のマネジャー層の育成を図る。そのための研究の場において、県下の地域福祉の底上げを図る。

②は、第1章の地域福祉コーディネーターの担う役割において整理したように、「資源・プログラム開発」志向は、地域で自立した生活を支援しようとする時に避けられない。地域生活に必要な「生活の全体性」を支援するための「つなぎ」や「仕組み」の創出すること（しくみ開発）や偏見・差別のない地域の福祉意識を醸成すること（地域開発）に加え、制度内ワーカーや施設とのつながりづくりも強化した上で生活を支えるケア・サービスの創造（サービス開発）などの開発力が、一層の地域福祉推進に寄与することになるだろう。

また、それはこれまで育成された人材や、地域支え合いを担う各種の住民が活動できる条件整備を行政担当者とともに構想し、具体的な事業化につながることになる。

③は、阪神・淡路大震災での経験や反省を被災者支援に活かす時期から、宮城県での被災者支援で生まれた「地産」の経験を「地消」すること、つまりこれまで育ててきた県内人材が県内の次の人材を育てる方向へのシフトを目指す時期に入ってきたことでもある。

④は、各県境では既に他県からの避難者を受け入れている自治体も見られ、その支援方法は本来相互乗り入れ的に組み立てられる必要があるからである。CLCでは、東日本大震災における広域避難者・支援者交流会、東日本大震災における広域避難者の座談会などの情報交流のための場を数回に渡って開催している。今後の共通課題に対応していく上でも、県を横断するような情報交換・協議の場やネットワークが必要となる。

第5章 生活支援相談員の育成事業

1 節 地域福祉コーディネーター養成事業

1) 宮城県地域福祉コーディネーター養成研修検討会

宮城県と宮城県サポートセンター支援事務所では、被災者支援にあたっている生活支援相談員を含む各種支援員（宮城県では、サポーターと呼ぶ）を、一時的な被災者支援のマンパワーではなく、今後の地域福祉を担う福祉人材と考えていた。被災者支援業務後の活用の場としては、①一般地域住民として地域福祉活動のリーダー、②福祉専門職として従事、の2つが想定され、後者の途を拓くものとして、介護職員初任者研修（旧ホームヘルパー2級講座）が開講されたことも、先に述べた通りであるが、介護職員初任者研修は主に「個別支援」を学ぶため、それだけでは支援員研修の基本である「個別支援」と「地域支援」の一体的な支援に偏りが生じることも予測されることから、地域福祉コーディネート技術も学び、地域福祉そのものを担うソーシャルワーカーへの活用も検討しようという意図において、2013年（平成25年）に、宮城県サポートセンター事務所が中心となり、「宮城県地域福祉コーディネーター養成研修検討会」が設置・開催された。地域福祉の研究者、宮城県下の行政、社協関係者を中心に構成されており、宮城県内の地域福祉を俯瞰して考える立場の主要ステークホルダーが揃っていることがわかる。

検討会は、全5回（実質討議は4回）開催され、宮城県の支援員研修のテキスト監修者でもある神戸学院大学の藤井教授を中心に進行した（表5-1）。検討の内容は、地域福祉コーディネーターのそもそもの役割から、現実に配置を行っている現場からの報告、地域福祉を担うべき社協の姿や宮城県でのコーディネーターのあるべき位置付け、支援員への評価とどのレベルまでの育成を視野に入れ、地域福祉実践専門職との関係性をどう整理するか、研修に盛り込むべき要素等、多岐にわたった。

この検討会においては、被災支援に携わる支援員のみならず、現在地域福祉に携わっている専門職にも学ぶが必要であるという考え方のもと、地域福祉人材養成のための研修体系が図5-1のように整理された。「地域福祉コーディネーター」研修ではなく、「地域福祉コーディネート」研修となっているのは、職務上の「地域福祉コーディネーター」研修となると、資格付与的に捉えられ参加者も狭くなってしまうので、地域福祉に関わる他の専門職も地域福祉コーディネートのスキルや方法論を学ぶという意味での「地域福祉コーディネート」研修のほうが望ましい、という声が多く挙げられたことによる。

一番下に位置している「地域福祉コーディネート基礎研修」が、支援員（サポーター）に対するソーシャルワーカーとしての入口、基礎を学ぶ場であるとともに、地域福祉に関連する専門職、例えば地域包括支援センター職員等のソーシャルワークの学び直し、ともに地域福祉を創っていく際の共通基盤形成の場とも位置付けられている。その上の段階、「地域福祉コーディネート研修」は、基本的には、まさに地域福祉コーディネートを期待

される地域福祉実践専門職対象のスキルアップをはかる研修であるが、一方、支援員（サポーター）の中で、地域福祉ワーカーとしての志向性・適性の高い人材も育成の対象としており、これらのレベルアップによっては、支援員の地域福祉コーディネーター（平成 27 年度以降、介護保険の地域支援事業によって市町村に配置される生活支援コーディネーター）への登用の道も視野に入れている。一番上に位置している「マネジメント研修」は、社協等の地域福祉を担う組織の中間管理職以上のマネジメント層を対象とするものである。これら 3 段階において、コーディネートとマネジメントの双方の技術が必要とされるが、そのウェイトの多寡が異なることを示したのが、図 5-1 の左側の部分である。

表 5-1 検討会のスケジュール

日時		内容
8月12日	第1回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・地域福祉コーディネーターについて ・宮城方式サポートセンター事業の振り返り ・今後の被災地の復興と地域福祉のあり方
8月31日	第2回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・事例発表（地域福祉コーディネーター配置自治体より） ・事例発表（ " " 未配置自治体より） ・地域福祉コーディネーターの担う役割と研修要素
10月9日	第3回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの議論の振り返り ・地域福祉コーディネート基礎研修の実施について ・検討会中間報告と今後の課題
平成26年 1月23日 ～24日	試行基礎研修	試行研修 7時間×2日間 1日目：地域福祉実践の全体像把握 2日目：コミュニティワーク（地域福祉活動支援）の基礎
3月20日	第4回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・試行研修の評価 ・報告書作成に向けて
3月31日	第5回検討会	<ul style="list-style-type: none"> ・地域福祉コーディネーター養成研修検討会 報告書 ・報告書最終案の承認

この 3 つのうち、支援員研修の一環として行われるのは、下段の「地域福祉コーディネート基礎研修」のみで、あとの 2 つについては、その実施の時期・方法を含め、今後の検討に委ねられた。また、基礎研修については、協議の間に実験的な研修の必要性が提議されたため、試行研修を行うこととなり、2014 年 1 月 23、24 両日に実施された。

これらの議論と試行研修の評価と反省を踏まえながら、宮城県では、この「地域福祉コーディネート基礎研修」が、支援員の福祉専門職化を図るものと明確に位置付けられ、平成 26 年度の支援員研修として開催されたのである。この「地域福祉コーディネート基礎研修」（日程：2 日間）のプログラムを表 5-2 に掲げる。

図 5-1 地域福祉人材養成のための階層研修体系図

地域福祉人材養成のための階層研修

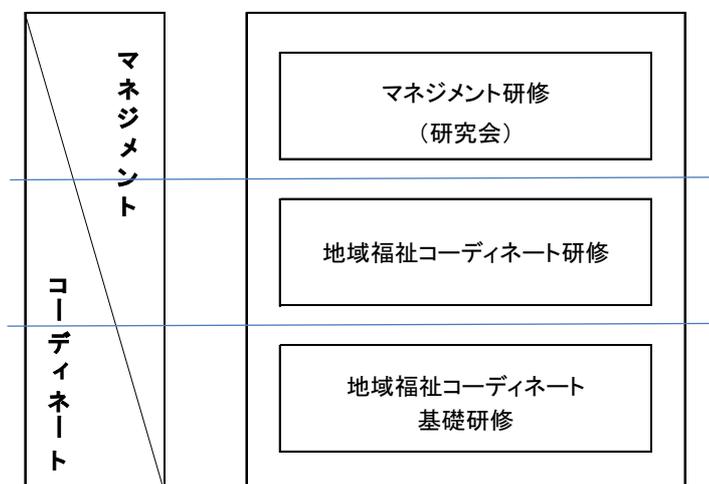


表 5-2 平成 26 年度宮城県被災者支援従事者研修「地域福祉コーディネート基礎研修」
【第 1 日目】講義と演習

平成 26 年度 宮城県被災者支援従事者研修
『地域福祉コーディネート基礎研修』

講師：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

時間	内容
9:30～9:40	開会・あいさつ・オリエンテーション
1 限目 9:40～10:30	単元 1 「お互いの役割を知る」 ねらい 事前課題として課した各市町村と所属する組織における自分の役割及び支援の流れ、連携の仕組みを持ち寄り、他の受講生との比較や意見交換を通して、相対的な立ち位置・役割の違いを把握した上で、研修で各自が学ぶ目標を明確にする。
2 限目 10:40～12:00	単元 2 「地域福祉コーディネートの基礎」 ねらい 1 地域福祉実践の全体像を学ぶ
3 限目 13:00～14:20	ねらい 2 個別支援と地域支援の関係を学ぶ ねらい 3 地域福祉コーディネートにおける具体的機能を把握する

4 限目 14:30～16:20	単元3 「地域生活支援の基礎」 ねらい1 地域社会との関わりの中で本人らしい生活を支えることの意義と方法を学ぶ ねらい2 権利擁護支援の考え方を学ぶ（含む当事者性の理解）
16:20～16:30	1 日目の振り返り

【第2日目】講義と演習

時 間	内 容
1 限目 9:30～12:00	単元4 「コミュニティワーク(地域福祉活動支援)の基礎」 ねらい1 コミュニティワーク(地域福祉活動支援)の基礎を理解する ねらい2 住民主体のまちづくりの組織と活動展開を学ぶ
2 限目 13:00～14:00	
3 限目 14:10～16:10	単元5 「地域診断の基礎とネットワーク・地域福祉活動支援の見立て方」 ねらい1 地域福祉活動に必要な地域診断の視点を学ぶ ねらい2 ネットワーク・地域福祉活動支援の見立て方を学ぶ
16:10～16:30	まとめ ふりかえり

2) 被災者支援従事者研修企画運営の力点

(1) 被災者支援従事者研修と通常の人材育成研修との違い

通常研修では、研修を企画した機関が企画の趣旨に合致した講師をあてがい、テーマに沿った内容を講義・演習するという仕組みがほとんどである。例えば午前の講師と午後の講師が打ち合わせることは極めて少なく、講師は担当した時間について責任を負うだけである。しかしながら、被災地における被災者支援従事者研修は、短期間に質の良い人材を育成する必要があり、従来の研修方法でこの目的を実現することは困難であった。被災者支援従事者研修の受講者は、自分自身も被災者であり、被災者の過酷な生活状況を肌身で知る人達が被災者支援に携わることを理解し、受講生自身をエンパワメントしながら、学びの獲得の程度を図りながら育成する必要があった。また講師陣も地域支援や個別支援を専門する者が協力して講義・演習を担うため、受講生が被災者のことを「地域で暮らす人」として捉えられる力を養うために、同じビジョンのもとに研修を進めることが求められた。それには研修企画運営者と講師陣が議論を重ね情報を共有し、常に受講生の学びの状態に合わせて研修内容を修正、工夫し、研修講師同士もサポートしあう関係性の中で研修が進められなければならなかった。

本稿では被災者支援従事者研修の効果を評価することを目的とするが、研修の成果の裏には、地域支え合いセンター構想を基盤とする研修企画運営者の明確な意図と人材育成方針、研修講師が共に協力し合い、情報を共有し合える関係を形成できるような研修企画運

営者の配慮と努力がなければ実現しなかったことを書き添えておきたい。

(2) 研修を行う上で重視した受講生の生活当事者性

被災者支援従事者研修の受講者の多くは一般被災者としての側面を持つ。一般的に研修を行う際には、受講生全体がどのようなプロフィールであるかを確認し研修を行うが、被災者支援従事者研修において、講師陣が「受講生の当事者性」を理解することが非常に重要であったといえる。受講生自身が被災地の住民であり、その多くが仮設住宅の入居者で、もある。自らも仮設住宅に暮らす被災者でありながら、仮設住宅に暮らす被災者の支援に携わるためには、単に支援者に必要な知識や技術の提供では十分ではない。研修という場を通じて仲間と出会い、グループワークの中で演習の課題に沿って話し合ったり、アイデアを出しあいながら、互いの状況について理解し、共感しあえるようグループ活動を支えることが求められる。経験のない仕事につき、手探りの中で業務に従事していること自体を評価し、不安を解消できる具体的な技法を伝え、練習する機会を与え、知識と技術を獲得できたという体験が持てるよう指導することが最も重要なことのひとつである。被災者支援従事者研修の受講生は、被災者である前に地域で暮らす生活者である。研修講師は受講生が被災前の町並みや暮らしぶりを知っていること、文化や伝統等を理解し、支援に活かす能力のある生活当事者であるという側面を、被災者支援従事者としての資質として認識することが重要である。

今後日本全国で少子高齢化、人口減少が更に進み、介護保険制度等の施策では支えきれない状況が発生することが予測されている。その状況において、福祉に関する経験や資格のない者であっても、研修の方法論があれば短期間に人材を発掘、養成することが可能になると考えられるため、被災地における人材育成システムを支える研修企画運営者の工夫と努力に学ぶことは大きい。研修企画運営者が地域支え合いセンターのコンセプトを遵守し、研修講師がこのコンセプトを理解し、役割が果たせるようにアシストすることは極めて重要である。短期間で人材育成を目指す上で、効率よく研修講師陣の力を発揮させるための仕組みは重要なポイントであると考ええる。

2 節 生活支援相談員等の人材育成と継続活用に向けて

1) 介護人材の不足問題と生活支援相談員等の活用

全国的に介護分野における人材不足は以前より指摘されていることであるが、殊に被災地における介護人材不足の問題は、発災間もない時期からたびたび言及されてきた。震災被害による介護施設と介護職員の喪失、住居を失ったり原子力事故による影響を恐れ、遠方へ転出・離職するケース。被災直後から地域の福祉施設へ住民・要支援者が避難、緊急入所し、少ない職員で定員を超えた要支援者の対応に奔走した結果、バーンアウトして離職する介護・看護職員の存在も、関係者の間で一時期問題となっていた。

担い手たる現場職員が減少していく一方、支援対象である要介護高齢者の増加も伝えられる。2015年3月に報告された共同通信の調査によると、震災前の2011年2月と調査直前の2014年12月との比較で、要介護認定率が、全国では1.2ポイントの増加に対し、被災42市町村合計では1.9ポイント増加と高くなっており、35市町村(被災自治体の8割強)で、全国平均を上回る増加を示している。特に、原発事故により避難指示区域に指定された福島県の10市町村では、4.5ポイントと大幅な増加を記録している。増加の原因としては、「長引く避難生活・仮設住宅暮らしによる身体機能の低下」や「認知症・うつ病の増加」などが多く挙げられている。

離職する介護職員の補充と増加する要介護高齢者に対応するためにも、新たな介護人材の確保が課題となるが、もともと東日本大震災の沿岸被災地は、仙台市を除くと人口減少が進んでいた過疎地域であり、介護職の募集をかけてもなかなか人が集まらない状況であった。介護事業所の人事・管理担当者からは、「資格や経験がなくても、やる気さえあれば採用したい。とにかく応募してくる人がいない」という声がよく聞かれる。被災地では、職員が確保できずに再開が遅れた、又は再開を断念した事業所の話などは枚挙にいとまがない。

行政もこの状況は認識してはいるが、有効な対策をうつ手立てがないという現状にある。厚生労働省が、原発事故の影響で特に人材不足が顕著な福島県の相双地域を対象に、「被災地における福祉・介護人材確保事業」として、県外から同地域に就業する人に、介護職員初任者研修受講料及び就職準備金30万を貸与し、2年間勤務した場合返済免除という内容の施策を平成26年より実施しているが、現在のところ状況の改善には至っていない。

表 5-3 被災地・有効求人倍率

被災地・有効求人倍率 (平成27年1月)

	岩手	宮城	福島
介護関連計	1.90	2.78	2.97
全産業	1.06	1.25	1.54

表 5-3 は平成 27 年（2015 年）1 月での被災地 3 県における有効求人倍率であるが、全産業での有効求人倍率が 1~1.5 倍であるのに対し、介護関連は 2~3 倍となっており、被災地における他産業と比較しても深刻な人手不足である現状が理解できる。

一方、現在被災者支援にあたっている生活支援相談員や各種支援員は、雇用原資をほぼ国からの復興財源に頼っており、いつ事業配置が終了するかわからない状況にある。そのような背景のなか、宮城県では、相談員の事業終了後の就労可能性の向上も視野に入れて、「介護職員初任者研修」（最初はホームヘルパー2 級講座）を相談員の研修の一環として開催していることは先に触れたが、このような施策に他県も取り組むことを、ここでは提案したい。これは、研修の開講という狭い意味ではなく、それを含めて支援員を介護人材に誘導するための何らかの優遇策を、という意味である。被災者支援に携わっているこれらの支援員は、岩手・宮城・福島の各県で約 700 名、総計で 2,000 名を超える人数が活動しており、事業の終了後、これらの一部が介護関係に流れるだけでも、かなりの数の介護現場の力になることは間違いない。まして、介護業務そのものでないとは言え、ほとんどが福祉的な視野・相談業務に従事した経験を身に着けている人材である。そのスキルと経験が活かされる機会も少なくないと考えられる。また、地元の人材であるため、継続雇用が期待できる点もメリットとしてあげられる。

他方、現在の成長した支援員には、介護業務は向かないのではないか、という指摘も存在する。確かに、個別支援・地域支援の双方の視点を持ち、被支援者個人だけではなくその背後の家族・世帯の状況も踏まえながら専門職につなげられる力量を持つ「セミプロ」化した支援員には、地域支援の専門職、地域福祉コーディネーターなどの業務に従事できる方が望ましいという考え方はあるが、いかんせん、有給で処遇できる地域福祉関係の仕事は少なく、現在被災支援で活動している支援員の数を考えると、主要な受け皿とは考えにくい。はからずも、被災地において新たに誕生した福祉人材である支援員達の継続活用をはかるためにも、介護人材としての途を用意しておくことは、人材が不足している被災地のためにも、将来の選択肢の可能性を増やす意味で本人のためにも、良い方策であろうと思われる。

3 節 岩手県釜石市での継続活用の動向

1) 釜石市の現状と被災者支援体制

東日本大震災後、整備がようやく進んできた災害公営住宅（復興住宅）だが避難所や仮設住宅での支援と異なり、災害公営住宅入居者への支援には自治体により様々な差が見られる。また、自治会設立を自治体が支援する動きも出ているものの、設立は低調で、できた自治会も活動方法などの試行錯誤が続く。

釜石市は、岩手県南東部にありリアス海岸を有する、漁業と近代製鉄業発祥のまちとして知られる。被災前人口 39,996 人（2011 年 2 月末）だったが、沿岸部を中心に甚大な津波被害を受け、死亡者数 888 人、行方不明者数 152 人の人的被害と、家屋数のうち 29% が被災し、漁船の 98% 近くが被災する物的被害を受けた。仮設住宅団地は岩手県内最多の 66 団地 3,158 戸が、学校の校庭や民有地など市内に分散して建設されている。県下でいち早く仮設住宅の集約計画を発表しており、2015 年 3 月から集約を本格化させる予定で、2017 年度前半までに約半数の 22 団地 1,619 戸へと集約させる予定となっている。

釜石市では、市社協「生活ご安心センター」の生活支援相談員（戸別訪問や見守り、情報提供、専門職へのつなぎ等を行う）と、NPO@リアスの仮設住宅支援連絡員（巡回し、仮設住宅住民を対象に見守りや声掛けを行う。当初 90 名でスタートし集会所常駐型だったが、規模縮小や成り手不足もあり 30 名ほどと縮小したため巡回型となっている）と、仮設併設の 3 か所の「サポートセンター」での生活支援を行われてきた（図 5-2）。被災者の支援（関わり）情報や生活情報、ケース会議などは、生活応援センターエリア毎にそれぞれの職種が集い月に 1～2 回行われている。また、複合多問題世帯や困難ケース、コミュニティ支援や緊急課題の解決のため、社会福祉協議会が主宰する連携会議が月 1 回行われている。この会議には、行政から地域づくり推進課（公営住宅支援担当）、復興推進本部生活支援室（仮設担当）、地域包括ケア推進本部、地域福祉課、地域包括支援センターの課長級と NPO 等の支援団体や岩手県社協、民生児童委員事務局及び社会福祉協議会相談員などが参加し、日常からの連携・協働に取り組んでいる。

当初からすみ分けが十分検討されてこなかったこともあり、重複する活動も多かったが徐々に整理されてきた。また、市内 3 か所に設置されたサポートセンター（高齢介護福祉課担当）との連携が十分ではないことや、サポートセンター設置エリアでは非常に手厚いサービスを受けられるが設置されていないところとの格差があるなどの課題も生じている。

(新)

釜石市の被災者支援体制図

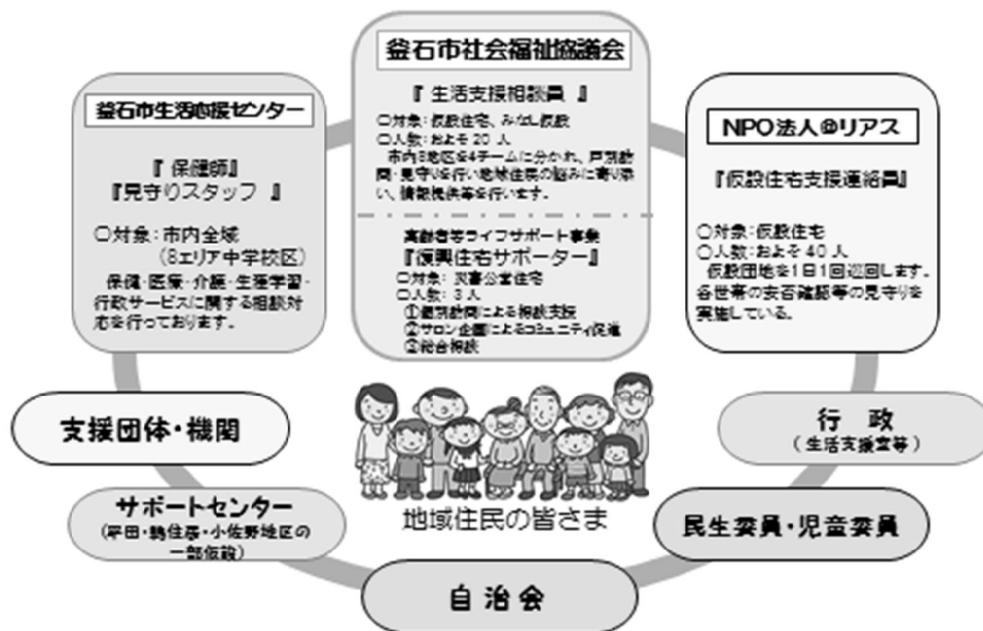


図 5-2 釜石市の被災者支援体制図

(出所：釜石市)

避難所や仮設住宅での支援と異なり、災害公営住宅入居者への支援には自治体により様々な差が見られる。自立とみなして、支援を行わない判断をする自治体も多い。釜石市では、多様な被災者支援の仕組みによって仮設期の支援をおこなってきたが、図 5-2 に見られるように、復興期においても、災害公営住宅の入居者を対象にした「復興住宅サポーター」として活用し、支援の継続性に配慮する判断をした。

「復興住宅サポーター」に、被災者支援に関わってきた生活支援相談員の経験者が従事することで、新たな生活の場での不安を和らげることもできている。



図 5-3 野田復興住宅でのお茶っこの様子

(筆者撮影)

2) 「復興住宅サポーター」の業務概要

「復興住宅サポーター」事業は、戸別訪問による見守り活動を行い、安否確認だけでなく必要に応じて生活相談なども受け、専門職・機関などへつなぎ、交流支援（コミュニティ形成支援）を行う人員を配置するものである。2014年2月に上中島（第1期）、野田の災害公営住宅でスタートして同年4月に平田が加わり、計3住宅に導入され3名が活動している（2015年1月時点）。市高齢介護福祉課が、市社協への委託事業として実施している。2014年2月に上中島（第1期）、野田の2住宅でスタートし、同年4月に平田が加わって、2014年3月時点で計3住宅に導入されている。配置人数は各住宅に1人で、現在活動する3人ともが仮設住宅やみなし仮設入居者を対象とした市社協の生活支援相談員としての勤務実績を有しており、配置転換された形となっている。サポーターは、原則として1住宅1人だが、各住宅の整備戸数に大きな開きがあるため、野田の担当者が平田も一部カバーするなど柔軟な対応が取られている。

(1) 見守り

戸別訪問による見守り活動では、安否確認だけでなく、必要に応じて生活相談の受け付け、医療・介護などの専門職・機関などへつなぎを行う。つなぎに関しては、特に、市が震災前から8地区の公民館に併設し保健師などが常駐している「生活応援センター」との連携が密接となっている。このほか、訪問の際、入居者の求めに応じ傾聴も行う。訪問頻度は、高齢世帯、高齢独居（日中独居含む）、障害・疾患の有無などで入居者の生活支援ニーズをA～Fの6段階に区分して設定され、その区分・頻度はA＝週3回程度、B＝週1回程度、C＝月2回程度、D＝月1回程度、E＝3か月に1回程度、F＝訪問不要となっている。

A～Fの設定は、各地区の市の担当保健師（生活応援センター）や高齢介護福祉課の職員、「復興住宅サポーター」らが協議して決め、半年に1回程度見直しを行う。区分と訪問頻度は厳密なものではなく、一時的に体調を崩した場合などは適宜頻度を上げるなどの対応を取っている。

(2) 交流支援（コミュニティ形成支援）

「復興住宅サポーター」による交流支援は、復興公営住宅でのコミュニティ形成を目的としたサロン運営がメインとなる。なお、生活相談支援員は参加の呼びかけなどの協力はしているものの仮設住宅などでのサロン運営は行っておらず、これが「復興住宅サポーター」と生活支援相談員との業務上のもっとも顕著な違いとなっている。

サロンは、野田と平田では住宅併設の集会所を活用し、上中島は完成・入居済みの第1期分で集会所が整備されていないため（集会所は第2期に併せ整備予定）、市社協が代替施設として近隣のアパートを借りサロン会場としている。

サロン内容は、お茶っ子のみ、手芸・ものづくり、軽体操、歌・演奏会などが多い。手

芸・ものづくりでは、民間の支援団体（いっぽいっぽ釜石、ハートフル遠野など）の協力も得ている。このほか、クリスマス会といった季節イベントも開催する。サロン運営のほかには、住民自治活動の補佐（回覧板〔会報紙〕の作成など）も、コミュニティ形成支援の一環として行われている。

住宅別のサロン活動などの概況は以下のとおりとなっている。

野田住宅：住宅1階部分に集会室が設けられているが、入居者の集会室だけではなく公民館分館ともなっている。市が管理人を配置。サポーターが開くサロンは入居者のみを対象としているながらも、近隣住民の参加も見られるようになってきている。サロン開催に際しては、自治会から入居者に対する周知もあり、参加者が比較的集まりやすい。サロンへの参加は多いときで10～15人程度となっており、男性の参加者もいる。開催頻度は週1回。なお、自治会は、サロン参加の呼びかけは行うものの、サロンを主催するには至っていない。

上中島住宅：市社協が管理する近隣のアパートを集会施設とし、サロンを開催している。開催頻度は週2回。参加人数は、通常6～7人程度。なお、自治組織は未発足だが、2013年12月に各階（3階建て）ごとの班長・副班長と全体を代表する総班長を決定、自治会発足に向けた準備が進んでいる。2014年度内に第2期住宅（156戸）が完成する見通しで、今後第2期の入居状況も踏まえ自治会づくりが行われると見られるが、自治会が1期2期合同で組織されるかは未定。両住宅は同地区にあるものの、敷地が連続していないこともあり自治会も別々に組織される可能性がある。

平田住宅：住宅建物とは別に、敷地内に集会所がある。鍵の保管など集会所の管理体制が整わず、2014年2月の完成以降半年に渡りあまり使用されない状態が続いた。この間、サロンは近隣の旧商業高校体育館で開催。同年8月までに、同住宅の管理人（共益費の收受なども担当）が選任され、集会所も利用できるようになったが、和室の畳一面にカビが生えており、市社協がボランティアを募って清掃・消毒・修繕などをし、入居者にも呼びかけ周辺の草刈りなど環境整備も行った。これが事実上初の入居者交流となった。集会所でサロンが開かれるようになったのは、同年10月以降。頻度は週1回。参加者は通例7～8人となっている。

（3）「生活応援センター」との連携

釜石市では、震災前から保健・医療・福祉・生涯学習（公民館）や、住民票の発行などの行政窓口を一体化し、地域生活をきめ細やかに応援し総合的なサービスを行う、保健師地域常駐型の「生活応援センター」を8地区の公民館に併設しており、被災者支援にも関わりをもってきた。

「復興住宅サポーター」は、「生活応援センター」との連携を密にとり、情報共有を行いながら活動している。特に気になる世帯への訪問活動で得た情報は、保健師にも伝えている。



図 5-4 釜石市生活応援センターの設置 (出所：釜石市)

(4) 課題

「復興住宅サポーター」のヒアリングからは、「仮設住宅では、生活支援相談員のほか仮設住宅支援連絡員などもいて見守りの層が厚い。得ていない情報を仮設住宅支援連絡員が持っていることもあり、情報共有を密にし、お互いに補い合うことができた。復興公営住宅では、見守りはほぼ私たちだけとなっている。訪問希望者から『誰も来なくなった』との指摘を受けたこともある。仮設住宅と比べて、見守りが手薄になってしまっている」、「仮設住宅と比べて、頑丈なドアの向こうに入居者がいて中の様子がわかりにくい。隣の入居者にもわからないことが多い。隣の物音が聞こえない。プライバシーは守られるが、外に音が漏れないために、助けを求める声も聞こえない可能性があり、不安を感じる」、「実際、災害公営住宅の入居者が体調を崩して部屋の中で歩けなくなったことがある。同居者が入院中で、合い鍵を持つ親類に連絡を取って来てもらったが、内側からU字ロックがかかっている、ドアを開けられず、警察、消防などが駆けつけ、1時間以上掛かってドアを開けた。命に関わる病気ではなかったが、これがもし急を要することだったら大変なことになっていた。震災前まで一軒家で暮らしていた人が多く、その当時の習慣で仮設にいたときはドアを日中施錠していないことが多かった。気軽に訪問もできたが、現在の集合住宅では、すぐにロックしてしまう。通路から中の様子はまったくわからない。ドアチャイムを押さないと訪問できず、生活空間が奥まっていることからチャイムへの反応時間も非常に遅く、不安を感じることもしばしば」のような課題が、出されている。

また、コミュニティ形成目的のサロン活動においても、仮設と同様来る人が固定化しており、関係性が薄くなりがちない人とのつながりを今後どうしていかかが課題となっており、その意味からもサロン活動の自主運営への移行が試行されている。

復興住宅の立地予定地域の既存住民との関係づくりでは、歓迎する、お世話になるという気持ちが生まれる環境づくりまで「復興住宅サポーター」が行うことは難しく、入居前に行政主導で、入居者同士や、既存住民と入居者とで顔合わせの場を設定すべきではないか、という意見も出された。また、県営住宅である平田は他とは管理体制が異なることもあり、市の生活応援センター等による支援調整も課題となっている。

小笠原さんは「仮設住宅では、生活支援相談員や仮設住宅支援連絡員などもいて、情報を共有し、活動の中でお互いに補い合う関係も生まれ、見守りの層が厚くなっていました。復興公営住宅では、見守りはほぼ私たちだけ。訪問希望者から『誰も来なくなった』との指摘を受けたこともあります。仮設住宅と比べ、手薄になってしまっています」「頑丈なドアの向こうに入居者がいる。仮設住宅と異なり、中の様子をうかがい知るのは容易ではありません。外に音が漏れない分、助けを求める声も聞こえない可能性があり、不安を感じます」「お茶っこ会のような場が盛り上がり、さりげない見守りの場になってくれるとよいのですが」と話す。

市社協地域福祉課長の菊池亮さんは、「今後3つの孤立が気にかかります。①災害公営住宅に入るまでは頑張れた人の孤立、②仮設住宅に残る人の孤立、③再建する（移転タイプ）の人の孤立です。その意味でも、災害公営住宅での支援の継続性は重要ですが、寄りかかきに対応するだけの支援では自立の妨げになるため、その見極めが重要だと考えます」と話す。仮設住宅の集約化が進んでいく釜石市にとって、この3つの孤立に、被災者支援の枠組みと一般施策化の枠組みからどのように対応していくかが、問われていく。

釜石市では、岩手県の「復興住宅ライフサポート事業」を活用して、「復興住宅サポーター」事業に踏み出した。現在、釜石市以外の市町村での「復興住宅ライフサポート事業」の活用は見られていない。釜石市での先進的な取り組みが評価され、他の市町村にも波及していくことを期待したい。

第Ⅲ部 新たな地域福祉人材の育成の試みとその評価

第6章 災害公営住宅転居のマンガ等の教材を用いた人材育成

1節 災害公営住宅転居に関連する多様な参加者との協議のための教材

CLCでは、独立行政法人福祉医療機構の平成26（2014）年度社会福祉振興助成事業の助成を受けて、「復興住宅への転居者と受入地域への支援事業」を実施した。この事業は、仮設住宅から災害公営住宅などへの転居が本格化する前に、転居する人と受け入れる地域が生活課題を共有し、相互に支え合うことで、円滑な転居とその後の生活の安定を図るとともに、「自治体や住民などが、その後も主体的かつ継続的に生活課題の解決に取り組めるよう支援する」ものとして開催を企画した。開催場所は、岩手県、宮城県、福島県の3県のなかで、70戸以上建設が予定されている34の市町村の行政や社会福祉協議会などを直接訪問して打診した結果、20市町村で23回の講座（岩手県6市町6講座、宮城県11市町11講座、福島県4市町村6講座）を開催し、延べ846人が参加した（表6-1）。

当初、災害公営住宅に転居する住民と受け入れ地域の住民に、阪神・淡路大震災の際の情報を提供するとともに、予測できる課題を住民同士、あるいは住民と支援者が共有するきっかけと資することを目的とした。ところが実際に、行政や社協等に直接訪問して開催を打診してみると、その予測は随分違ったものだった。たとえば、いくつかの市町村行政の担当者からは、住民同士の学習の場も必要だが、まずその前に、庁内の復興推進の担当と災害公営住宅の建設担当、そして保健福祉部門の担当者が、一度もこのことで話し合ったことがないので、この講座ではぜひ、行政関係者と被災者生活支援員や民生・児童委員、さらには災害公営住宅に転居する住民とそれを受け入れる地域住民が皆、一堂に会して今後のあり方を協議する場としてほしいという要請に応えるものとなった。

特に、阪神・淡路大震災の復興公営住宅を支援した経験のある講師の協力を得て作成したガイドブック「マンガでわかる災害公営住宅への転居期の課題と地域コミュニティづくり」や教材アニメーション「未来の暮らし創るのはわたしたち」に掲載した資料等も、協議のための素材として大いに役立った。

具体的には、阪神・淡路大震災後に建てられた復興公営住宅支援の初期段階は「個別支援」に傾斜した結果、支え合いや自治活動に支障が出始め、その後復興公営住宅とその周辺地域が一体となって支え合えるような「地域支援」に支援のあり方が転換されたという内容の講義やDVD視聴のあと、教材アニメを活用して仮設住宅から災害公営住宅に転居するための課題を話し合い、災害公営住宅に転居後の課題を共有した。講座終了後のアンケート結果には、多様な立場の人が課題を共有することの意義とともに、課題認識と共有のための講座の必要性も提案された。

表 6-1 「災害公営住宅への転居者と受入地域の支援事業」講座開催概要

「災害公営住宅への転居者と受入地域の支援事業」講座

No.	県	市町村 (会場)名	開催日	受講者数	地域住民 (町内会関 係者含)	民生委員	仮設・公営 住宅居住 者	行政	社協 (支援員 含)	(社協以外) 支援員	障害・介護 事業所	NPO・支援 関係者	マスコミ 他
1	岩手	宮古市	2015/2/20	93人	25	20	1	8	23		5	9	2
							県振興局、市生活課、健康課、警察						
2		山田町	2015/2/28	25人	7	3	5	1	6			3	
3		大槌町	2015/2/25	33人		2		8	19		1	1	2
							総合政策課、 環境整備課						
4		釜石市	2015/2/13	44人	22	1	1		8	4		4	4
5		大船渡市	2015/3/9	46人	9	5	10	6	10				6
							県振興センター、市住宅公園課、地域 福祉課、地域包括、仮設住宅支援担当						
6		陸前高田市	2015/3/19	41人	3	1	2	12	16	5	1	1	
							市建設課、長寿社会課、 健康推進課、地域包括						
7	宮城	南三陸町	2015/2/14	25人	9			8	8				
8		石巻市	2015/2/17	38人	17	1	1	9	2		1	4	3
							市復興住宅課、健康推進課、包括ケア 推進室、地域包括、宮城復興局						
9		東松島市	2014/11/27	41人			5		36				
10		塩竈市	2015/3/8	48人	38			7	3				
							市長、定住促進課、生活福祉課、 長寿社会課、協働推進室						
11		七ヶ浜町	2015/3/4	33人		3		1	5	2		20	
12		仙台市・ 太白区	2015/3/3	75人	48	13		6	5				3
							区まちづくり推進課、区民生活課、 家庭健康課、地域包括						
13		仙台市・ 若林区	2015/3/7	40人	36			1	2				1
14		岩沼市	2015/3/21	15人	7				5	3			
15		亘理町	2015/2/16	27人	17	7			3				
16		大崎市	2015/2/19	14人	1		4	8				1	
							市政策課、建築住宅課、健康推進課、 まちづくり推進課						
17		美里町	2015/3/18	36人	15	16			5				
18	福島	福島市	2015/3/4	36人				5	17	2		10	2
							県生活拠点課、浪江町健康保険課、 福島市地域福祉課						
19		二本松市	2015/2/21	38人	23	12			2			1	
20		浪江町・建設技術 学院跡仮設	2015/1/28	18人			17	1					
21		浪江町・杉内多目的 運動広場仮設	2015/1/29	14人			14						
22		浪江町・ 安達運動場仮設	2015/1/29	9人			6	1	1				1
23		葛尾村	2015/2/23	53人	18	6	7	6	7	6		3	
							村住民生活課、公民館、県看護師						

※ 行政は複数来場時のみ、所属記載

2 節 研修内容における 2 つの支援の視点

以下では、研修に用いられた『マンガでわかる災害公営住宅への転居期の課題と地域コミュニティづくり』（CLC）のなかから、2 つの支援の視点を紹介しておく。

1) 仮設住宅から災害公営住宅への転居期の課題

●被災者から一般住民への移行

仮設住宅から災害公営住宅への転居期は、被災者として生活している時期から一般住民へと移行する時期でもあります。突然の被災、その後の避難所暮らしと仮設住宅での生活では、これまで積み重ねてきた人生が否定されたり、すべてを失ってしまったと感じることもあったことでしょう。災害公営住宅への転居期は、再び新しい地域で一住民として日常生活を取り戻す準備をする時期です。

被災した人たちは、震災後、被災者という側面ばかりが注目され、関わられることに疲れているという人も多くいます。しかし、被災者であることを無視されることにも違和感を覚えています。災害公営住宅への転居者を受け入れるためには、被災者という側面を理解しつつも、地域の新しい住民として受け入れることがたいせつです。

●被災者の困難を乗り越えてきた力を知ろう

被災した人たちは、何事にもがまんを強いられる生活をしてきました。仮設住宅では、水洗トイレの音にも気を遣い、深夜はトイレをできるだけ使用しないという人もおられました。元は戸建て住宅で生活していた人が多く、生活音によるトラブルははじめて経験するという人が多くいました。このような経験を重ねてきたことを理解することも重要ですが、地域住民として地域の日常に自然に溶け込むような関わりが重要です。

また、被災前の生活においても厳しい生活環境のなかで、住民相互の支え合いや生活の工夫をしながら暮らしてきた人たちも少なからずいます。支援者は被災者の弱い面ばかりを強調してしまい、被災者は支援を必要とする人として評価されがちです。

しかし、さらに厳しい生活環境を支え合うことや工夫をすることで、乗り越えるという貴重な経験をしている人たちでもあります。地域に被災者を受け入れるということは、これまでの苦労を聞くとともに、今まで体験してきた支え合いやその工夫を教えてもらう貴重な機会にもなります。受け入れる側の地域の人たちは、被災者の今までの暮らしの知恵や生活の工夫を新しい地域で共有し、地域のコミュニティづくりに活かすという視点が受け入れの第一歩となります。避難所や仮設住宅などの環境の変化に耐えて、乗り切ってきた人たちの力を新しい地域でも発揮していただくことをしっかりと意識して地域づくりに活かしましょう。また、受け入れる地域の人たちも地域の文化や伝統、地域のよい点や課題を交流のなかで、時間をかけて理解してもらえるように伝えることがたいせつです。

2) 災害公営住宅が建つ地域住民の視点 ー受け入れる際の留意点

●被災者の立場を理解する

被災者は、新しい地域に慣れるまで相当の努力を必要とします。これは時間のことだけではありません。これまで慣れない地域での暮らしをしてきた被災者は、再び慣れない地域での生活を強いられます。もちろん、これまでの経験を活かして地域に溶け込むことのできる人もいますが、高齢化や障害や疾病の重度化、仮設住宅での生活疲れといった理由から地域に溶け込むことができない人が少なからず存在するという事です。

このような人への働きかけのポイントは、あせらずに相手のペースに沿って始めるということです。時間をかけること、待つことを忘れないこと、相手を理解することを念頭におきましょう。

●ともに地域をつくる姿勢

受け入れ地域の人たちはただ受け入れるのではなく、ともに住みよい新しい地域をつくっていくという姿勢が求められます。そのためには、被災者であることを際立たせないおつきあい、違いを認め合い、折り合いをつけてゆく関係性をつくることがたいせつです。

●もともとの地域にある課題を共有する

被災者にとっては、新しい地域で日常生活を整える時期になります。また、受け入れる地域の人にとっては、新住民を迎えて新しい地域づくりをする時期です。地域の住民側は、環境の変化が起こるのではないかと心配する人や、自分たちの生活にも影響があるのではないかと考える人も少なくないでしょう。

特に、災害公営住宅が建つ地域では、入居者の高い高齢化比率の問題や地域での孤立などの問題が心配されます。しかし、このような問題は、災害公営住宅だけの問題なのでしょうか。決してそうではありません。受け入れる地域においても、高齢化や地域支え合いの希薄化などといった課題は、少なからず存在します。

災害公営住宅が建つことによって新しい課題を抱えるのではない、という意識をもつことがたいせつです。迎え入れる住民の皆さんは、地域にあるさまざまな課題を、新しく加わる住民の皆さんと共有し、ともに支え合うための仕組みをつくることをしっかりと意識しましょう。

そのために重要な視点を3つ上げます。

1 「理解し合い伝え合う」という視点

お互いを理解するには、時間が必要です。受け入れ地域の皆さんから、地域の文化や伝統などのよいところをたくさん伝えましょう。また、災害公営住宅に入居する人たちがどういった仕事や暮らしをしてきたのかといった、これまでの経験などをよく聞くという姿勢もたいせつです。

2 「将来を見据えた関係づくり」という視点

最初はぎくしゃくすることも少なからず起こります。住民一人ひとりが、その人らしく住み続けることができる地域づくりには、旧住民と新住民の間の隔たりは必要ありません。

今だけを見るのではなく、遠い将来をも見据えた地域づくりをともに行っていくのだ、ということをしっかり意識しましょう。

3 「認め合う関係づくり」という視点

第1の視点と第2の視点で関わる時、認め合う関係を意識することで、2つの視点による関わりがうまくいくこととなります。災害公営住宅が、終の住み処となる人たちもいらっしゃるでしょう。ともに新しい地域づくりをすることは、苗木を植えて育てていくようなものです。理解し合い、伝え合うという視点や、認め合う関係づくりが、成長に必要な水や肥料になります。そして、将来、住みやすい地域という大木に育てることを思い描いて活動を始めましょう。

●できることからゆっくり始める

「新しい住民を受け入れてよかった」「新しい地域に移り住んでよかった」と思える地域。そして、「誰もが住みやすく、自慢できる」地域をつくることは、決して難しいことではありません。災害公営住宅ができると聞いて起こる不安を取り除くためには、阪神・淡路大震災の教訓と、災害公営住宅の内容を理解することが重要です。阪神・淡路大震災での経験を東日本大震災の復興に活かすことが東北の復興を早めることとなります。

また、新しい地域づくりは日々の生活から始まります。普段何気なく暮らしている皆さんの地域にも、皆さんが築き上げてきた地域の文化や伝統があります。また、災害公営住宅の入居者の皆さんにも、それぞれの地域の文化と伝統を何気なく活かした生活がありました。ともに新しい地域を築くということは、地域に暮らす人々が日常生活を見つめ直す機会でもあります。日々の暮らしを基にした住民同士のおつき合いが、住みやすい地域をつくる大きな要素になります。認め合い、支え合う誰もが住みやすい地域づくりは、できることからゆっくりと始めましょう。

「誰もが住みやすく、自慢できる地域」という青い鳥は、皆さんのすぐそばにあります。さあ、日々の暮らしから青い鳥を探す活動を始めましょう。

第7章 生活支援サービス起業化研修の取り組み(復興庁)

1 節 起業化研修のプログラム

1) 「支え合い活動」「生きがい仕事」「生活支援サービス」

住み慣れた地域で暮らし続けられるためには、行政だけに頼るのではなく、住民力を発揮することがキーになる。そこで、先進的に住民活動や住民を中心とした事業に取り組んできた実践者などから、活動のヒントと勇気をもらい、自分たちの地域を考え、活動や事業を興していく支援をしようと、「支え合い活動や生きがい仕事、生活支援サービス事業の立ち上げ支援講座」を2014年度に開催した(主催:CLC、復興庁平成26年度「新しい東北」先導モデル事業)。

講座では、事業を興し、展開することだけでなく、地域の住民の力を発揮していくことを大切にし、そこに暮らしている住民が、自分たちの地域で何が必要なのか、何があればもっと暮らしやすくなるのかを「自分たち発」の視点から、事業や活動を考えていった。

講座の名称について、「支え合い活動」には、近隣の地域住民によって行われてきた見守り活動や、ボランティアによるサロン活動などがある。これらは無償で行われることが多く、実費程度の有償で行われる場合もある。

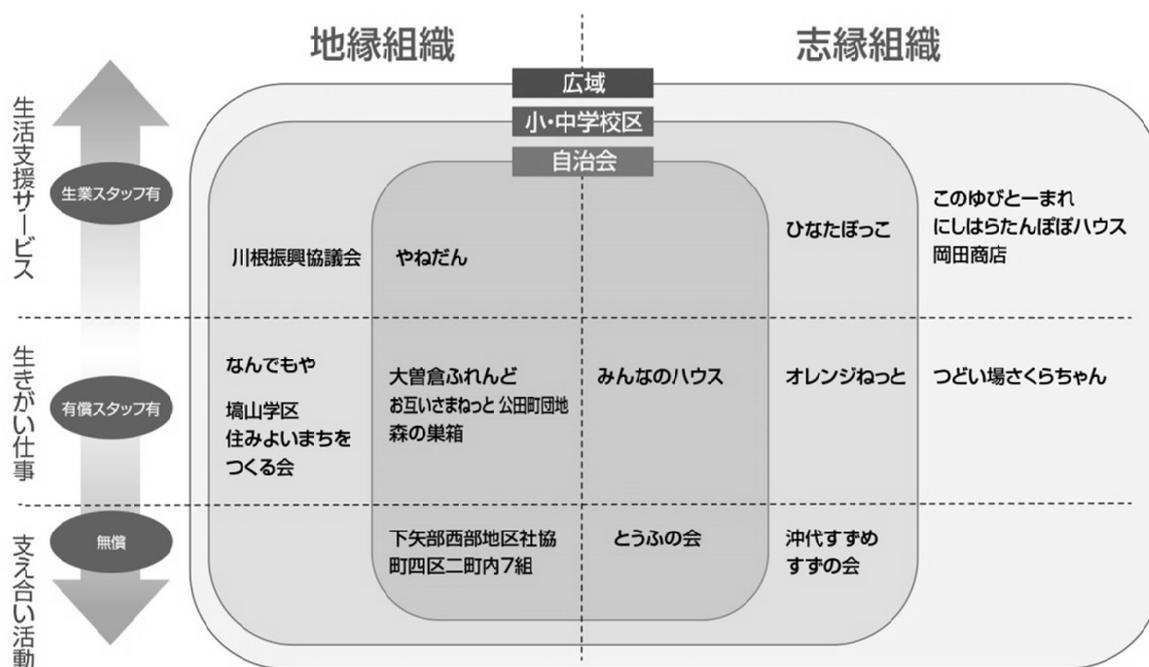


図 7-1 支え合い活動や生きがい仕事、生活支援サービスの分類図 (出典:CLC)

「生きがい仕事」とは、有償の支援のことで、報酬は必ずしも最低賃金を超えるものとは限ら

ない。生きがいという言葉が示すように、報酬をめざして行われるよりも、自分の能力や時間を活かしており、報酬を得ることで張り合いがでることにもつながっている。当然、ある程度の責任感も生まれる。また、何らかの地域の支援活動をしたくても、ある程度の収入が必要という人もいたので、そのような人でも参加できるメリットがある。支援されるほうも、無償よりも少しでも感謝の気持ちを謝礼で表すほうが、気が楽という声もある。

「生活支援サービス事業」とは、介護保険の介護予防や生活支援を行う事業で、必ずしも資格などの専門性は必要としないが、公的な補助金を受けたり、民間のサービスとして行う事業などである。今後、地域での展開が期待されている事業だが、小地域に密着した事業なので、既存の専門の事業所が単独で行うのは難しい。

図 7-1 に、これら 3つの活動やサービスを行っているボランティアや事業者の先進事例を縦軸に分類している。さらに、地域に根ざした「地縁組織」と有志が立ち上げた「志縁組織」に分け、活動エリアを広さに応じて「広域」「小・中学校区」「自治会」の 3つに分類している。

2) 研修の要となる住民力と仲間づくり

こうした活動やサービスなどは、さり気ない日常のつき合いのなかに、たくさんのヒントが隠されていることがわかる。地域に暮らしている住民は当たり前とっていて、気がついていない支え合い活動が必ずある。

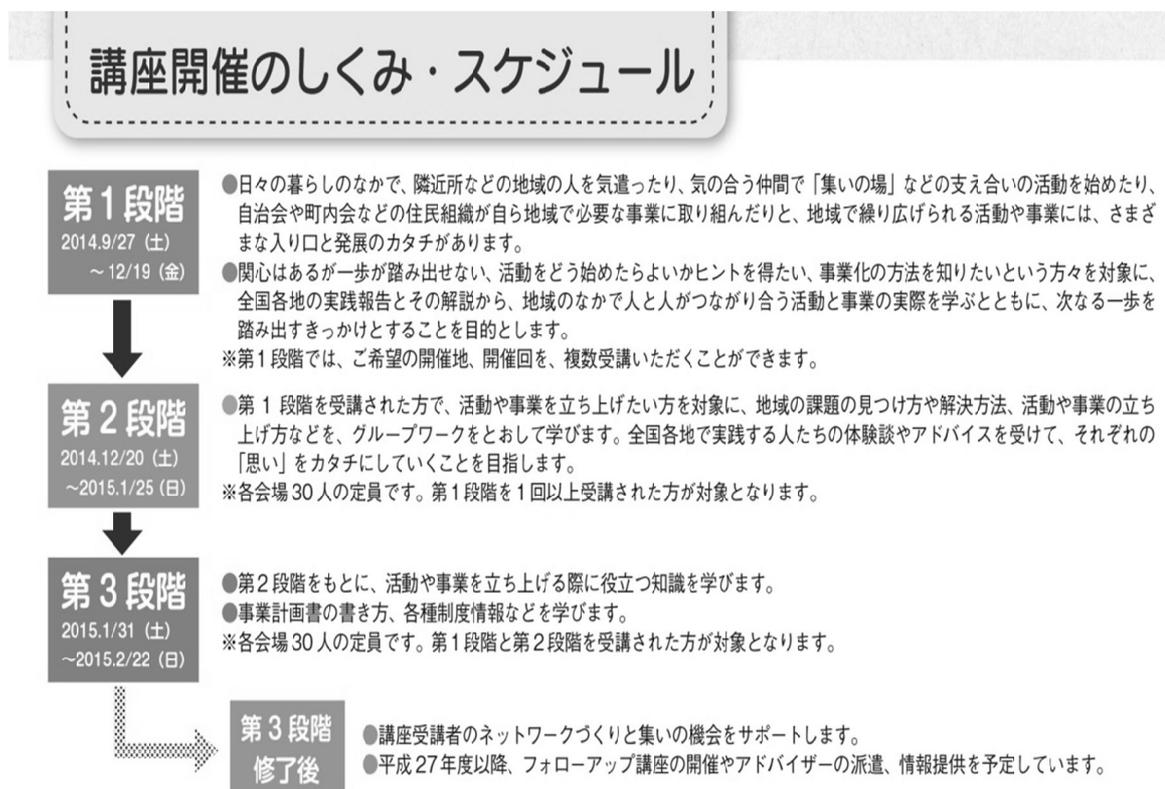


図 7-2 支え合い活動や生きがい仕事、生活支援サービス事業の立ち上げ支援講座の内容及びスケジュール

(出典：CLC)

この講座では、自分たちの地域を知るための視点を学んでいった。地域には、自分たちが思っていた役割とは違った役割を果たしている活動がある。住民が自然に作り出した活動は、表向きとは異なった裏の役割があったりする。硬貨に、必ず表と裏があるようなものだ。これを見間違えると、自分の地域にないと思った活動やサービスがすでにあって、いざ活動を始めても、利用されないということもある。逆に、あると思った活動やサービスがなかったりする。

この講座は図 7-2 のように、3つの段階で学んでいく。第1段階では、これから自分の地域のために何か活動をしたいと考えている方のために、先進的な活動の実践者から、活動の立ち上げのきっかけ、これまでの活動の変遷、課題への取り組みなどを聞き、自分の活動のヒントにさせていただく。第2段階では、受講者の人数を絞り、先進的な活動の実践者を交えて、グループに分かれて自分の思いを語り、他の受講者の思いを聞き、これから行いたい活動や事業を構想（創）していく。それを受けて、第3段階では、具体的にその構想を文章化し、仲間を募り、地域に働きかけていく方法について学んだ。

また、この講座では、受講者同士の仲間づくりも大切にしたい。同じ志をもった者同士が地域を越えてつながっていくことも大切だと思うからだ。そのことが自分の地域での仲間作りにも活かされていくはずである。

2 節 アンケート調査の結果

全国コミュニティライフサポートセンターが実施した「支え合い活動や生きがい仕事、生活支援サービス事業の立ち上げ支援講座」は、岩手県・宮城県・福島県の被災 3 県において、平成 26（2014）年 9 月から平成 27（2015）年 2 月までの間に、第 1 段階が 4 地区各 3 回の開催で計 12 回、第 2 段階が 3 地区各 1 回で計 3 回、第 3 段階が 3 地区各 1 回で計 3 回と、総計で 18 回開催された。各回の受講者数は、表 7-1 の通りである。

**表 7-1 「支え合い活動や生きがい仕事、生活支援サービス事業の立ち上げ支援講座」
受講者数**

第1段階		第1回	第2回	第3回	
	釜石	24	18	36	
仙台	36	32	46		
石巻	17	16	17		
二本松	29	42	25		
第2段階	釜石	25			計 78人
	仙台	30			
	二本松	23			
第3段階	釜石	10			計 51人
	仙台	26			
	二本松	15			

本講座参加者に対し、講座終了後に自記式アンケート調査を実施した。アンケート回収率を、以下に示す。

回収率

	受講者	回収数	回収率
第1段階	338	261	77.2%
第2段階	78	67	85.9%
第3段階	51	46	90.2%

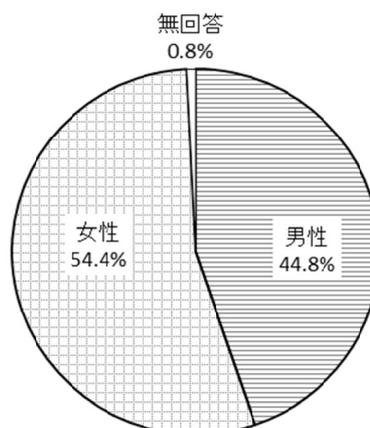
このアンケートの結果を基に、生活支援サービス事業立ち上げ講座を振り返ってみたい。

1) 講座「第1段階」

●参加者属性

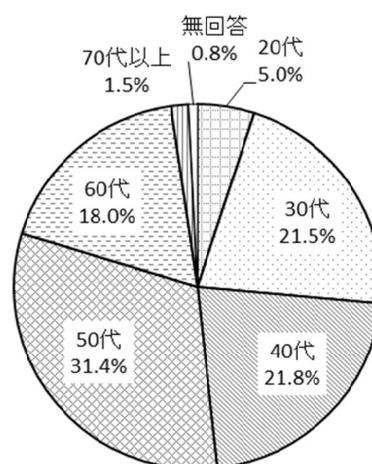
①性別

	数	割合
男性	117	44.8%
女性	142	54.4%
無回答	2	0.8%
合計	261	100.0%



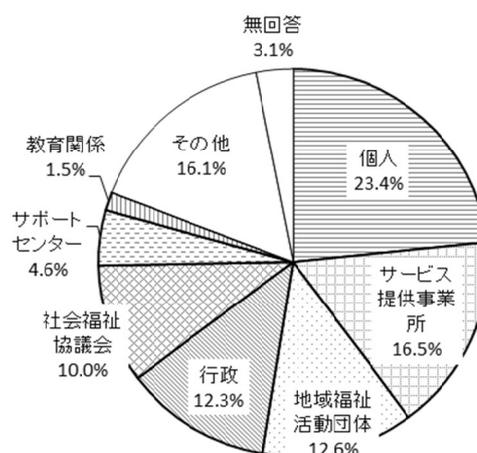
②年齢

	数	割合
10代	0	0.0%
20代	13	5.0%
30代	56	21.5%
40代	57	21.8%
50代	82	31.4%
60代	47	18.0%
70代以上	4	1.5%
無回答	2	0.8%
合計	261	100.0%



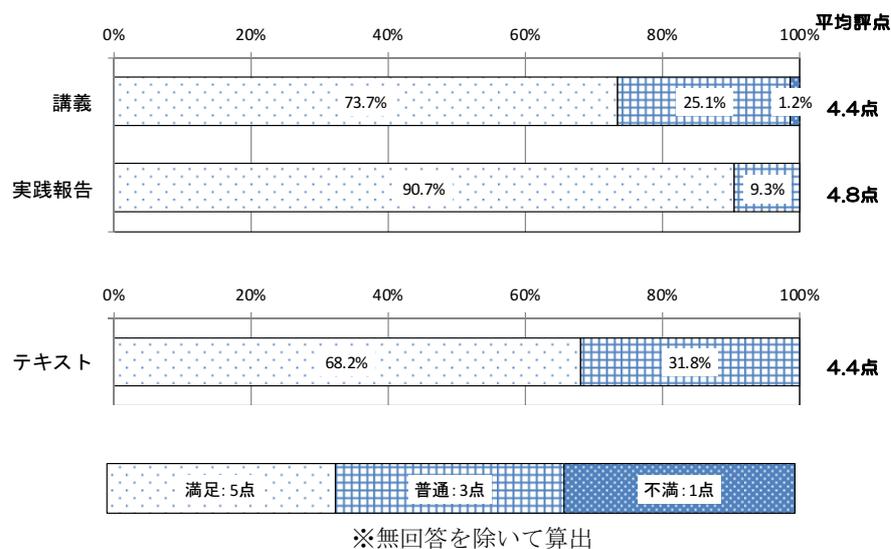
③所属

	数	割合
個人	61	23.4%
サービス提供事業所	43	16.5%
地域福祉活動団体	33	12.6%
行政	32	12.3%
社会福祉協議会	26	10.0%
サポートセンター (被災者支援)	12	4.6%
教育関係 (学生・研究者含む)	4	1.5%
その他	42	16.1%
無回答	8	3.1%
合計	261	100.0%



第1段階の参加者の属性を見てみると、性別としては、やや女性が多いが、ほぼ男女半数づつと言える。また、年代的には20代こそ少ないものの、30~60代まで比較的まんべんなく分布しており、50代がやや多い。所属組織を見ても、個人(23.4%)としての参加が最も多く約1/4を占めるが、そのほかは、サービス提供事業所(16.5%)、地域福祉活動団体(12.6%)、行政(12.3%)、社会福祉協議会(10.0%)と続いており、広くいろいろな出自の人が参加しているとみることができる。

●内容への満足度(問3・問6より)



グラフは、講座の内容に関する満足度を表したものであるが、回答を点数化(満足5点、普通3点、不満1点)し、加重平均したものを評点として、右端に示した。

総じて高い評価となっており、特に実践報告に対する評価が抜きん出ている。実に9割を超える参加者が「満足」と回答しており、生活支援サービスや地域の支え合い活動について活動意向を持っている層が、いかに生の実践事例、現場の言葉を欲していたのか、という点が理解できる。

以下に、講座の内容に関して受講者の代表的な言葉を拾ってみる。(問3、4、5の記述より)

「生きた知識を学ぶことができました」 / 「やってみたいと思うことがたくさん出てきたので整理したいと思います」 / 「ひとつの事例をしっかりと説明ついて見られたことが良かった」 / 「実践報告。行政や社協を中心にした内容ではなく、本当の地域の力を見ることができた」 / 「これから生活支援サービスを立ち上げます。明るい気持ちで楽しみながらやっていこうと思いました」 / 「活動から始まる相互支援、活動することでわかる地域課題をとにかく活動に移すことの大切さを学びました」 / 「スタートは身近なこと。何かやると必ず広

がる。立ち位置はあくまでも住民本位 自分達ができることをできるだけやった上で行政と相談・・・」／「地域の取り組みが手にとるように分かった。つぶやきから課題を探るということは発見であった」／「より実践的な話が聞けて良かった。具体的な取組の様子がよくわかった」／「地域を育てて維持している「生」の話で良かったです」／「無償のサービスにこだわっていたけど、有償のサービス導入も考えて良いのだと気付いた」／「地域のつながりづくりのヒントになりました。今後いろんなカタチでつくっていききたい」／「これから進めていこうと思っているのが、集いの場を作ることだったので、ダイヤモンドクラブやすずの家のお話しは興味深かった」／「元気がもたらされた。聞いて明るい気持ちになった」／「細かくていいねいであった。その中に自分なりのコツやアドバイスもあったので、とてもわかりやすかった」／「やや時間をオーバーするくらい、丁寧にニーズに応えつつサービスが拡大していく過程を説明いただけでよかった」／「地域のニーズにあわせた形をもってゆく事の大切さを改めて感じました」／「成功事例のポイントを聞くことができた」／「大満足。私が住んでいる地域も町の中心部から車で30分くらいということで、似たような境遇なので、ぜひ参考にしたいです」／「地域の社協と話し合いを持ちたい。今まで地域の民生委員さんや社協さんとの関係は良好であるので、社会資源として活用させてもらう。身近な団体に働きかけていくという事がヒントになった」／「100%手作り、地元の人が自分達のお金でという発想が新鮮であった。そのまま使えるかはわからないが、活かしたい」／「茶話会などは、すぐできそうな気がしました。交流を深める意味でも、このようなイベントはぜひ実践したいと思いました」／「今までやってきた事業を見直すキッカケとなった」／「地域規模も事業構想内容もほとんど同じなので、大変参考になりました」／「つぶやきを町民の方々から聞く機会を設けていききたいと思う」／「まちづくり事業の中で有償サービスを今後行うので、今回の講座を参考にしたいと思います」／「本日の内容は、地域支援事業で国が求めているサービスそのものでした。介護保険の担当者が業務の中で出席できるよう県高齢福祉課に働きかけていただくと、いま旬の課題なので多く参加したと思います。もったいないと思いました」

●実践発表以外で、評価の高かったポイント

登壇者に関するもの以外で、評価の高かった意見を以下、抽出する。

・資料について

「カラー印刷で見やすくてよい」

「スライド資料がないと写真をとる時間が必要だったり、メモをピンポイントで残せないのが困ることがありますが、カラーで用意してくださり、ありがとうございました」

・プログラム構成について

「質疑応答が充実していた」

「質問に全て対応していただいたことにより、多くの疑問が理解へと変わりました」

●プログラム・運営についての課題・改善

内容についての評価が高いため、どうしても良いコメント・意見が多くなっているが、

その中から、プログラムや運営についての改善に資する意見を抽出してみる。

● **実践発表について**

- 「立上げの苦労等を多く発表いただきたかった」
- 「グループを立ち上げる??の苦労をもっと聞きたかった」
- 「苦労したところなど、具体的に聞ければなお良かった」
- 「経営としてはどうなのかも欲しい。また、仕組みづくりの過程があっても良いのでは」
- 「ひとつのテーマについての時間が少ないように思います」
- 「実践報告の時間を長くしてほしい」
- 「もう少しお話を聞きたかった」

● **研修の構成について**

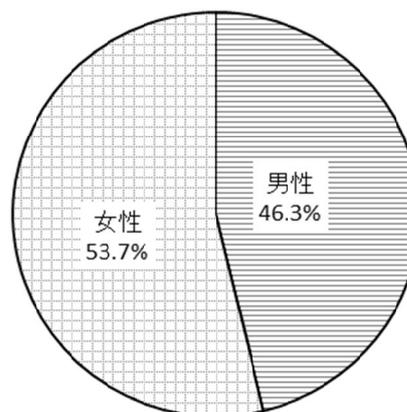
- 「第1段階→2→3のカリキュラム構成について、どのように受講をすすめればよいか、チラシにはあまり説明がなかったので、分かりにくかった」
- 「NPOとしての事業活動が中心なのでしょうか？個人や法人（株式）での立上げに関しても発信していただければと思います」

2) 講座「第2段階」

● **参加者属性**

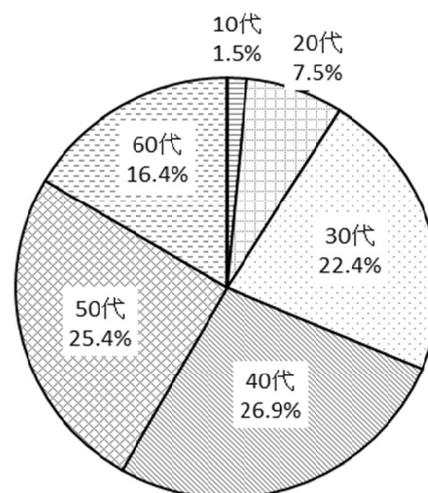
① **性別**

	数	割合
男性	31	46.3%
女性	36	53.7%
無回答	0	0.0%
合計	67	100.0%



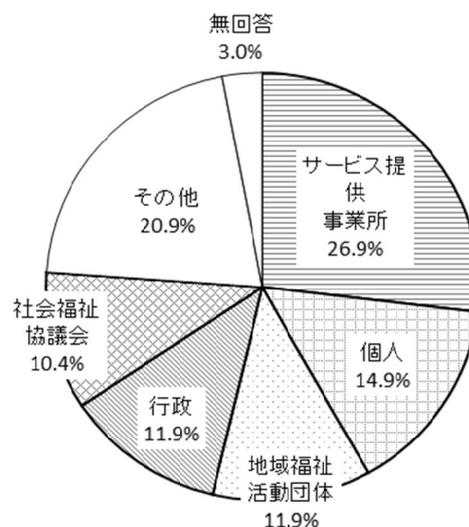
② **年齢**

	数	割合
10代	1	1.5%
20代	5	7.5%
30代	15	22.4%
40代	18	26.9%
50代	17	25.4%
60代	11	16.4%
70代以上	0	0.0%
無回答	0	0.0%
合計	67	100.0%



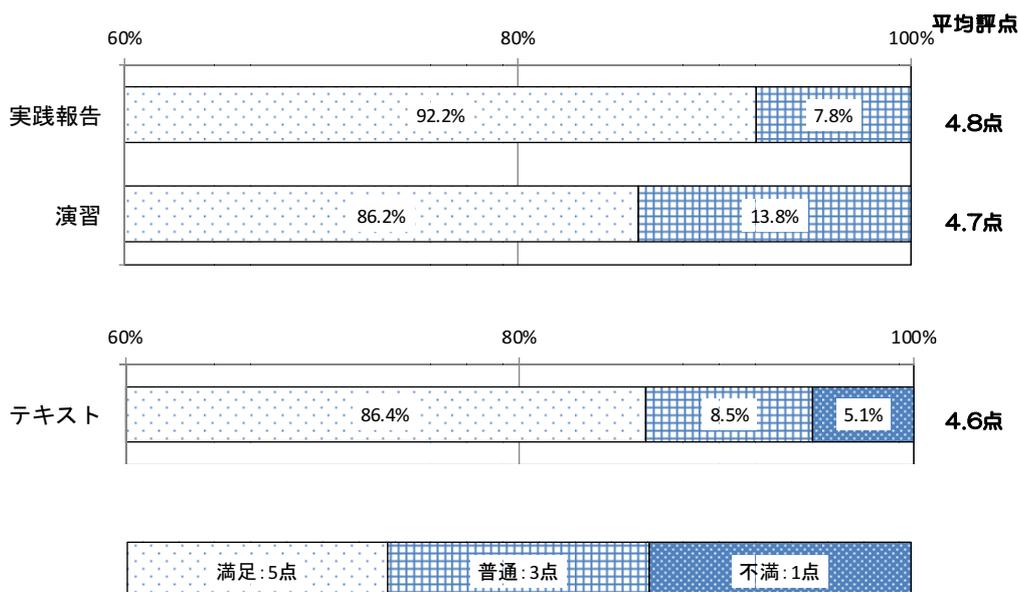
③所属

	数	割合
サービス提供事業所	18	26.9%
個人	10	14.9%
地域福祉活動団体	8	11.9%
行政	8	11.9%
社会福祉協議会	7	10.4%
サポートセンター(被災者支援)	0	0.0%
教育関係(学生・研究者含む)	0	0.0%
その他	14	20.9%
無回答	2	3.0%
合計	67	100.0%



第2段階の参加者属性を見てみると、参加人数こそ異なるものの、第1段階の受講者とほとんど同じ傾向を示している。性別では、女性がやや多いものの、ほぼ男女半々である。年代的にも、30~60代まで、ほぼ均等に分布している。珍しいところでは、10代の参加者も見られる。所属組織で見ると、サービス提供事業所(26.9%)が、1/4を占め最も多くなっており、個人(14.9%)、地域福祉活動団体(11.9%)、行政(11.9%)、社会福祉協議会(10.4%)と続き、サービス提供事業所と個人の順位が入れ替わった以外は、第1段階の参加者属性とほぼ同じである。

●内容への満足度(問2・問6より)



グラフは、講座の内容に関する満足度を表したものである。第1段階と同様に、回答を点数化、加重平均したものを評点として、右端に示した。

第2段階も総じて高い評価となっており、第1段階よりも平均的に高いポイントを示している。実践報告に対する評価が高いのも、第1段階と同様で、9割を超える参加者が「満足」と回答している。テキストについては評点は高いが、「不満」の層も5%程度、存在している。

実践報告については、第2段階では4事例取りあげているが、受講者の評価は非常に高い。受講者の声を挙げる。

「4人の講師の実践報告を聞き、それぞれ納得したり、共感したり、感心したりの時間でした。将来を考えると、高齢化や国の借金のことなど暗くなってしまうことが多いですが、こんな事が全国のいたるところでできれば、「大丈夫、何とか楽しく暮らせる」と思いました」

「四人の方々のそれぞれの想いがすばらしいと思えました。初心にかえって進める気持ちをいただきました」

「一度に4団体さんの実践報告を聞いてボリューム満点な内容に大満足でした」

また、第2段階から導入されたものとしてグループ演習があるが、最初はどうすればよいかわからずとまどっていた参加者が、徐々にとけこみ、グループ討議に意味を見出す様子が見え始める。

「最初は何をやっているのか、何を学んでいるのかわからなかったが、回数を重ねることで理解が深まった」

「最初はとまどいもありましたが、自分の考えだけでなく他の人の思いを聞きながらの作業で相手の想いを理解することの重要性に気づきました」

「講習会での演習は初めてでドキドキしましたが、いろんな意見交換ができて勉強になりました。楽しかったです」

「演習回数を重ねるたびに、深まりが見つけられたように思います。2日間内容の濃い時間で、とても良かったと思います」

「初めは緊張しましたが、楽しく熱く語ることができました。言葉にするって大事なことだと実感しました」

グループ演習に、それぞれ講師が付いたことも、受講者にとっては貴重な経験となったようである。

「講師の方と同席できたこと」

「講師に直接指導していただける機会があったこと」

「豊重さんのチームでよかったです。また会いたいです！（鹿児島に行きます！！）」

「講師の方々と一緒に演習できて、ぜいたくな時間でした」

プログラムや運営上、改善に資する意見を以下、列挙する。（問5、6より）

「(演習で) A3に貼り付けた紙は、画像データで参加者に送っていただけませんか」

「演習を少し時間が欲しかった」

「少し専門的な用語（福祉分野）が多かった」

「ポストイット記入するときのキーワードをポンポンとパワポに書いてほしい。耳だけだと抜けるので。最初の自己紹介、『なんで』参加したのかを十分に聞く時間があったら良かったのでは」

「軽食はおかしでいいので、たくさん数があるとよい（遠慮してたべられない）」

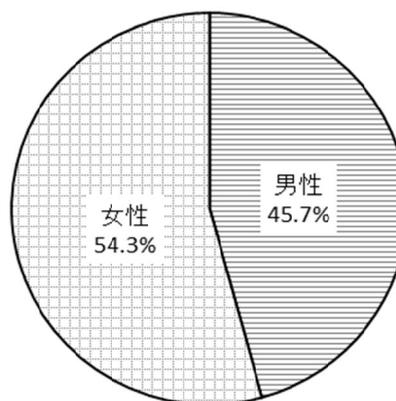
「せっかく講師の方が同じテーブルにいらしたので、リーダー発表者ではないにしても、もっと意見を交換する場が欲しかったです」

3) 講座「第3段階」

●参加者属性

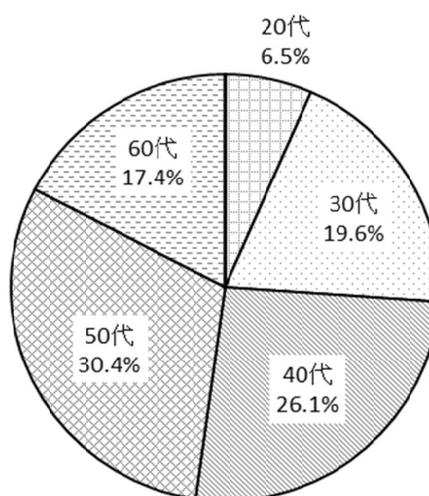
①性別

	数	割合
男性	21	45.7%
女性	25	54.3%
無回答	0	0.0%
合計	46	100.0%



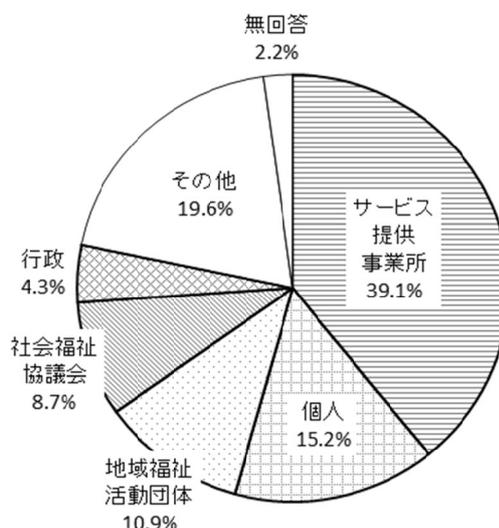
②年齢

	数	割合
10代	0	0.0%
20代	3	6.5%
30代	9	19.6%
40代	12	26.1%
50代	14	30.4%
60代	8	17.4%
70代以上	0	0.0%
無回答	0	0.0%
合計	46	100.0%



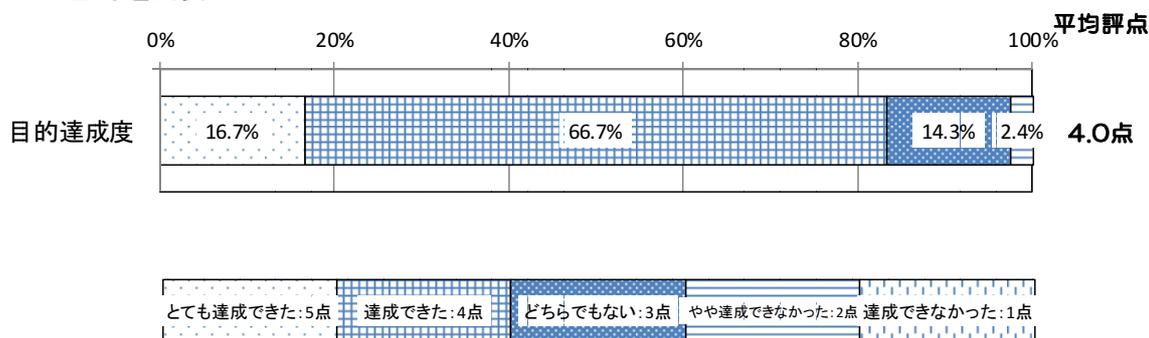
③所属

	数	割合
サービス提供事業所	18	39.1%
個人	7	15.2%
地域福祉活動団体	5	10.9%
社会福祉協議会	4	8.7%
行政	2	4.3%
その他	9	19.6%
無回答	1	2.2%
合計	46	100.0%



第3段階の参加者属性を見てみると、性別では、前2段階と同じように、女性がやや多いが、男女とも同程度の参加である。年代的にも、20代がやや少ない以外、30~60代まで、ほぼまんべんなく分布している。一方、所属団体別では変化が見られる。第2段階にも増して、サービス提供事業者（39.1%）の割合が増加し、約4割に至る一方、行政（4.3%）が、これまでの約半分に減少している。他の所属団体割合は、ほとんど変化が見られない。これは、サービス提供事業者・法人自体が検討しているのか、サービス提供事業者に所属している個人が、独立または将来での起業を目指してかは不分明であるが、起業に対する本気度・熱意を持っていると思われる。一方、行政が減っているのは、来年度以降から始まる改正介護保険・総合事業で扱うことになる「生活支援サービス」の実態などを、ある程度把握したいという考えから本講座に参加し、第1・第2段階での豊富な実践者発表などで、その目的を達したためではないかと考えられる。

●目的達成度



※無回答を除いて算出

講座に参加した目的の達成度をたずねたものであるが、「達成できた」が66.7%と、参加者の2/3を占めた。次いで「とても達成できた」が、16.7%となっている。平均評点は、

4.0 ポイントと非常に高いものの、第1段階・第2段階の満足度評点と比較するとやや低く感じてしまうが、これは5段階評価で回答を求めたことにも一因があると思われる。(5段階評価での、両端が少なくなる傾向による)

受講者の全体としての感想の中から、主なものをいくつか挙げる。

「事業を立ち上げたいと思っていたが、イメージを表現できるすべがわからなかった。講座に参加して考え方、段取り、手段を得ることができた。なんとなくが、形になりそうです」

「こうしたらいいなと漠然と思っていた事を実現するために、今何をしなくてはいいかが、明確になった。できるか不安もあったが、少しずつでもできるのではないかと背中を押してもらえた研修でした。ありがとうございました」

「自分の夢が実現可能なものと実感できた」

「1>2>3 と日程を重ねるなかで、富山方式や小さな学区での給食サービスの話を聞いて、『必ず儲けなければ』という社会起業が流行っているなかで、『お金少ないかもしれないけど、ほどほどでも笑ってすごせれば、それも幸せ』という気持ちになった」

4) アンケート結果から

今回の「支え合い活動や生きがい仕事、生活支援サービス事業の立ち上げ支援講座」をアンケート結果から総括してみる。

まず、介護保険制度の改正による総合事業（地域支援事業）における生活支援サービスが注目されているところから、行政やサービス事業者からも含めた、多様な人たちが受講したと見られる。年代的にも極めて幅広く、20代以外の全年代から偏りなく参加が見られ、人により表現する言葉は異なるにせよ、生活支援・地域の支え合いという活動が、多くの人たちの関心を集めていることにあらためて気づかされる。

本講座の一貫した特徴として、実践先進事例をもとにした生活支援活動・サービスへの実感の形成と、講師からの一方的な押し付けではなく、グループ演習を中心としたメンバー間の相互作用を利用しての視野・気づきの拡大を狙っている点が挙げられる。この狙いは、見事な成果を挙げたことがアンケートから読み取れる。受講者は、いままで漠然としていた「生活支援活動・サービス」というものが、実際にどんな人が、どんな想いで、どのように運営しているのかを学び、その言葉を直接聞くことで、自分の中の言葉になっていなかった想いに気づいたり、漠然と感じていたニーズを再確認するという過程をたどっている。また、意識しているか、無意識かの違いはあるにせよ、似た想い・問題意識を抱えるグループのメンバーとの共同作業・意見のやり取りの中で、相互に共感・理解し、自分の進むべき方向性を再確認し、理解してくれる人がいる事実にも勇気づけられていることがコメントから伺える。

もちろん、発表した実践者の「伝える力」やグループ演習を誘導したコーディネーターの力量も優れたものであったことは参加者の認めるところであろうが、プログラム構成として、当初に挙げた二点を骨子に据えていることが成功の一因であったことは疑いない。

その他にも良かった点としては、質疑応答を重視したこと、資料としてコスト高にはなるが、カラーで実践発表をはじめとする各種資料を揃えたことなどが挙げられよう。

一方、改善の余地があるところとしては、3部で構成されている全体構成のねらいをどう伝えるか、という点が不十分なところであろう。本講座は、第1部で実践報告を通して、生活支援活動の輪郭・イメージをつかんでもらい、第2部で、複数の実践を学びながら、それらの活動を掘り下げ、受講者本人の環境を振り返りながら、どのようなニーズとその支援サービスがあるかという仮説を作らせる。そして第3部で、仮説の現実化に必要なさまざまなスキルを学ばせるという構成をとっている。しかし、この構成が受講者に伝わっていないため、第1部でスキルが学べない、というような苦情が出たりすることになる。実際、告知用の開催要綱は、情報量が多いものの上記のような構成の意図が伝わる内容となっているとは言い難い。他にも改善すべきと指摘されたものは少なくないが、次回、同様な内容で開講する場合には、最初に解決されるべき課題であろう。

多少の問題はありながらも、本講座が、なかなかわかりにくい生活支援サービス・活動（同様な趣旨のコメントが行政出身の参加者からもあったが）を受講者にわかりやすく提示している優れたプログラムであると言って過言ではないと思われる。

第8章 地域生活支援を考える支援者研修

1節 福島県南会津町における支援者研修事業

本研究の目的のひとつに、地域福祉人材の育成プログラムの作成が挙げられるが、その実践版として、住民を直接支援している地域福祉人材向けの育成研修プログラムを福島県南会津町・南会津町社会福祉協議会（以下、町社協と表記）にご協力いただき、町社協が雇用する高齢者見守り支援員と町の民生児童委員を対象に、試行研修として実施した。

その概要は次の通りである。

- 開催日時 : 2015年3月26日(木) 13:00~16:00
- 会場 : 南会津町社会福祉協議会 事務所
- 受講者 : 17名
- 講師 : 仙台白百合女子大学 大坂 純 教授 (本研究委員会 委員)
- 講師補助 : 仙台白百合女子大学 志水田鶴子 准教授

○プログラム内容

- 13:00~13:10 開会・オリエンテーション
- 13:10~14:10 支援の姿勢、考え方
 - ・支援者（サポーター）の目標、役割
 - ・個別支援と地域支援 ・強みと弱み
 - ・支援を考えるポイント（6次元的視点から）
- 14:10~15:50 事例検討（グループワーク）
 - ※見守り支援員より、実際にあった対応困難ケースで討議してほしいものを事前に提出いただき、講師・事務局で、匿名・抽象化し題材として使用
- 15:50~16:00 まとめ

○使用テキスト

- ・サポーターワークブック（初任者用演習テキスト）
- ・東日本大震災 地域生活支援 「困った」ときのQ&A
(上記 2冊共、発行は全国コミュニティライフサポートセンター)
- ・講師レジュメ 「転居期の支援を考えるポイント」

1) 試行研修・当日の様子

福島県南会津町は2010年度、町社会福祉協議会に委託する形で高齢者見守り支援事業をスタートさせた。同事業では、高齢者見守り支援員（以下、支援員）6人が、高齢の夫婦や独居者約800世帯を定期訪問するほか、孤立防止や健康づくりを目的としたサロン運営を年間約230回をこなす（15年3月時点）。高齢でも障害があっても、地域で生き生きと暮

らし続けられるようにするには、どんな支援が行われるべきか。支援員や民生・児童委員らを対象に、「地域生活支援を考える支援者研修会」が2015年3月26日、同町で開かれた。

南会津町は、2015年3月1日時点で人口1万7178人、高齢化率36.8%。20年後には、人口は現在より約5,000人減少する一方、高齢化率は約48%にまで上昇すると予想されている（国立社会保障・人口問題研究所推計）。人口減と高齢化が著しい過疎集落を多く抱える中山間地域の典型と言える。

同町での研修会は、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）が、厚生労働省の助成を受け、社会福祉推進事業「条件不利地域における地域福祉人材の重層的な育成方法の開発」として実施したものである。町と町社協が、これに協力した。参加者は、支援員6人をはじめ町社協職員4人、支援員と連携することの多い民生・児童委員5人、それに保健・福祉行政を所管する町健康福祉課の職員2人の計17人。

講師は、仙台白百合女子大学心理福祉学科の大坂純教授が務めた。

研修会開催にあたって、事前に支援員業務を調査したところ、その内容と活動上の課題は、東日本大震災の被災者向け仮設住宅などでの生活支援事業とほぼ同様であることがわかった。そのため研修テキストとして、CLCが東日本大震災の被災者支援従事者（生活支援相談員など）向けに発行した「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初任者用演習テキスト」「東日本大震災地域生活支援『困った』ときのQ&A」などを採用した。なお、CLCは、宮城県や岩手県から被災者支援従事者向け研修業務を受託しており、大坂教授は、その講師陣の一人でもある。



図 8-1 地域生活支援を考える支援者研修会の様子

研修会の冒頭、大坂教授は、生活支援の基本的な心構えについて次のように述べた。

「要支援者の弱点にばかり目が行きがちだが、その人が持つよい部分、強みに目を向けることが重要。そこをしっかりと評価したうえで、できないところを周囲の人たちが少しずつ手伝う体制をつくること。たとえば、背の低い人の代わりに、背の高い人が戸棚の上の

ものを取ってあげればいい。そうすれば住み慣れた家での暮らしを続けていける」

研修会は2部構成で行われた。第1部は、テキストに基づきながら、支援者の目標と役割、要支援者との信頼関係の醸成、地域住民や支援機関・団体などとの連携、サロンの意義、個別支援と地域支援のバランスなどについて、約1時間かけて解説した。

その中心が、以下の支援の10原則となる支援の心得10のキーワードである。

表 8-1 支援の心得10のキーワード (大坂純氏作成)

1. 信頼関係が生まれるようにかかわろう

<支援は、信頼関係が生まれるようなかかわりから始まる>

信頼関係は切実なかかわりで生まれる。

基本的な日常の態度から信頼関係が生まれる。

抱え込まず臨機応変な支援から信頼関係が生まれる。

2. 寄り添う支援と広い視野をもとう

<支援の基本は、寄り添う姿勢と広い視野>

要支援者が対等と覚えることが寄り添えていること。

生活の主人公は要支援者であることを忘れない。

要支援者だけをとりえた支援は支援にならない。

3. 聞き上手・話し上手・説明上手になろう

<支援者は聞き上手・話し上手・説明上手がモットー>

要支援者の状況をほかの人や機関に必要なことが伝えられるよう、多面的にとらえて聞く。

臨機応変に相手が理解できるように話すことができる。

相手に合わせてわかりやすい説明をすることができる。

4. ひるまず、出しゃばらず、相手の歩調に合わせてよう

<支援者は、要支援者との関係をひるまない、出しゃばらず、歩調を合わせることができる>

なぜ、その状況になっているかを理解する努力を続ける。

要支援者が動けないときは、待つことが必要。

要支援者が主人公なので、その人の歩みを大切にする。

5. フレームを変えると見えるものが変わることを知ろう

<支援者は、フレームを変えると物事は違って見えることを理解できる>

その人の生活をいろいろな角度から評価することが大切。

要支援者の視野を広げる支援が解決への近道。

支援者はあせらない。

6. 時間の経過でニーズが変化することに敏感になろう

<支援者は、時間の経過から生まれるニーズの変化をキャッチし、タイムリーな支援につなげることができる>

要支援者の状況は、時間の経過で変化することを忘れない。

時間の経過は、問題の改善につながらないことがある。

時間を意識して必要なときに必要な支援を心がける。

7. 地域が資源の宝庫ととらえ、地域をよく知ろう

<支援者は、地域が資源の宝庫であるのととらえ、担当地域を知り、地域とつながり、地域づくりができる>

支援は、地域の状況を理解することから始まる。

地域の状況を理解するためには地域の多様な人とつながることが重要。

地域の人とのつながりから住み続けたい地域づくりの活動が始まる。

8. 築きあげた信頼関係を資源として活用しよう

<支援者は、築きあげた信頼関係を資源として生かすことができる>

地域の人とのつながりをもとにした誠実な活動は資源を生み出す。

支援機関や専門職との円滑な支援は、次の支援を容易にする。

作り出した支援を要援護者に結びつけるときは丁寧に。

9. できないことを探すより、できる力を見つけよう

<支援者は、できないことを探すより、できる力を発見することができる>

要援護者のこれまで生き抜いた力を理解し支援に生かそう

できないことをできるようにすることは難しいが、できることを増やすことは容易である。

過去は変えられないが、未来は変えることができる。

10. 相手（要援護者）が折り合いをつけられるように支援しよう

<支援者は、相互の違いを理解したうえで、折り合いをつけられよう支援することができる>

トラブルは、新しい環境に慣れる過程で起こる出来事としてとらえる。

トラブルは、結びつきが強くなるきっかけととらえる。

人と人との距離や歩幅を上手に調整することも支援の極意。

休憩を挟んで第2部では、1時間半にわたってグループワークが行われた。参加者は5～6人ずつ3つのグループに分かれ、支援員が事前に提出していた生活支援の困難事例を題材に、課題の抽出と整理、対処方法の検討作業を行った。題材としては、認知障害が出てきているにも関わらず、支援や福祉サービスに拒否的な態度を示す80歳代の独居男性が取り上げられた。グループごとにその人の弱み、強みを洗い出し、整理・分類。そこから浮かび上がった、男性と地域や家族との関係性、現在も保持していると思われる生活力などを評価し、支援のアプローチ方法を探った。

一連の作業はすべて、話し合うだけでなくふせんや模造紙に書き出す形で行われ、最終的にA3版の用紙1枚に箇条書きでまとめられた。各グループは、グループワークの締めくくりその内容を発表しあった。参加者によって、またグループによっても着眼点が微妙に異なり、同一の事例に対し非常に多様な見方が示された。大坂教授は、「日頃の事例検討もこのように行ってほしい。グループワークで課題を出し合い、箇条書きにすれば、広

い視野で課題を『見える化』できる。課題がよく見えるようになれば、解決策も見えてくるはず」と呼びかけた。

研修会の終了後、参加した支援員らからは、次のような感想が聞かれた。

「要支援者の弱点ではなく、いいところを探すという発想はこれまで持っていなかった。こうした発想があれば、対応の仕方や支援の考え方は、従来とは違って、当事者を地域のなかの生活者として位置づけるものになると思う」

「一人の視線では見えないことも、複数の視線を組み合わせれば、見えてくる。広い視野でものを見ることの大切さは、個別事例の検討には必須だと実感した」

「グループワークでは、民生・児童委員と支援員の視点の違いなどもわかった。また、ただ口頭で意見を交わすのではなく、紙に書き出すことで、支援の改善につなげやすいと思った」

大坂教授は、今回の研修参加者について、「グループワークの様子から地域福祉に対する意識の高さを感じた」と評価。そのうえで「支援員は専門職ではないが、いわばセミプロと言っていいレベルにある。支援業務を十分こなしていける」と期待感を示した。

支援員の配置は、2015年度以降、主に町の財政上の理由で人数が従来より2人減の4人体制となる。少ない人数で支援員活動の維持、向上を図るためには、一人ひとりのスキルアップが求められる。支援員の能力向上は、配置事業の必要性について幅広いコンセンサスを得るためにも、欠かせない要件と言える。

人口減と高齢化が著しい地方の中山間地域では、地域福祉人材の育成・確保は喫緊の課題となっている。一定の財政面の配慮とともに適切な研修プログラムの開発・実施することは、過疎・高齢化が進んでも地域の荒廃を防ぐ有効な手立てになり得る。同町での取り組みは、そのモデルケースとしての可能性を秘めている。

2 節 研修への評価（受講者アンケートから）

今回、福島県南会津町で開催した「地域生活支援を考える支援者研修会」のプログラムの効果検証のため、研修終了後、受講者に対する自記式アンケートを実施した。

受講者全員より回答を得、回収率は 100%である。

●受講者属性

① 性別

男性	5	29.4%
女性	12	70.6%
計	17	100.0%

今回参加した見守り支援員、民生児童委員全員が女性であった。また、5名の男性は、行政職員と社協職員である。

② 年代

20代	1	5.9%
30代	4	23.5%
40代	2	11.8%
50代	3	17.6%
60代	5	29.4%
70代	1	5.9%
無回答	1	5.9%
計	17	100.0%

年代は20代と70代が1名ずつと少ないが、他は全年代にわたり、分布している。

③ 職名

見守り支援員	6	35.3%
民生児童委員	5	29.4%
社会福祉協議会職員	4	23.5%
行政職員	2	11.8%
計	17	100.0%

現場の第1線で支援にあたっている見守り支援員と民生児童委員を合すると、11名・64.7%となる。

●研修の内容について

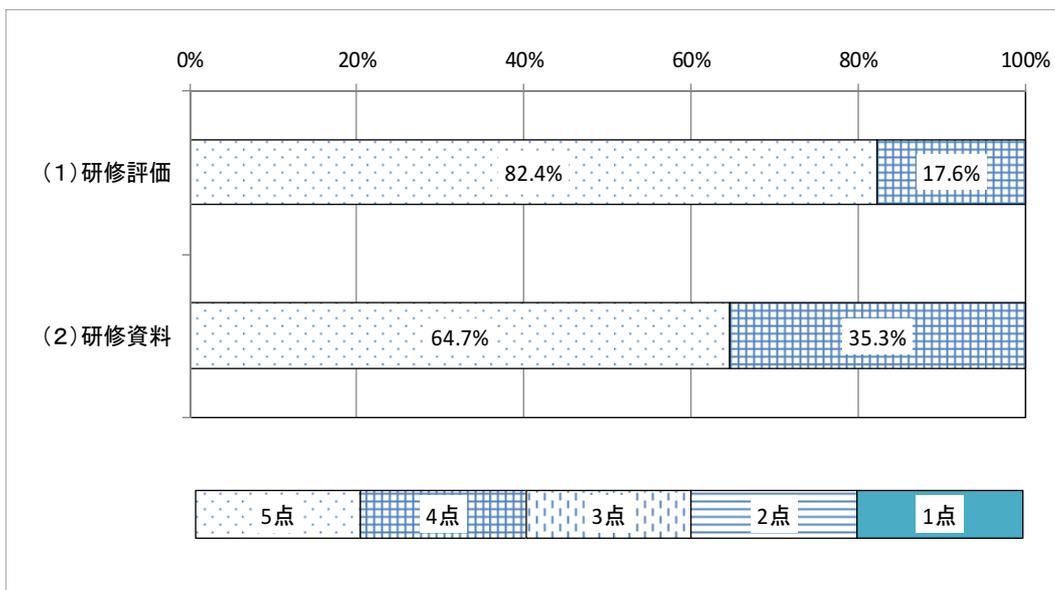
(1) 研修に対する評価

(2) 研修資料のわかりやすさ

	大変よかった	よかった	普通	あまりよくなかった	まったくよくなかった	計
	5点	4点	3点	2点	1点	
(1) 研修評価	14	3	0	0	0	17
	82.4%	17.6%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
(2) 研修資料	11	6	0	0	0	17
	64.7%	35.3%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%

平均評点
4.8点

4.6点



(1) 研修の評価

受講者の8割以上の方が「大変良かった」と回答しており、平均評点も4.8と極めて高い。自由記述コメントとしては、主な意見を下記に示す。

・支援の姿勢、考え方について

「発想の転換をはかることを学んだ」、「考え方が変わったように思います」、「人間とかかわることの大切さ」、「ひとりで抱え込まない。慌てない」、「1つだけでなく、いろんな目線で見えていくことが支援員をしていく中で参考になった」、「悪い方にばかり考えないで、見方を変える」、「人との関わりあい、ひとつの視点で見ないで、多くの方向から見るることの大切さ。ひとりで解決させないことの大切さがわかりました」、「高齢になってもプライドを持っているので、傷つけてはいけなかったと思いました」

・グループワークについて

「グループワーク、大変良かったです。楽しんで参加できました」、「見える化の作業がわかりやすかった」、「難しいと思うことでも、何人かで考えれば、わかるようになってくる」、「事例検討の仕方が、とても面白くてよかった」、「見える化により、良いところと悪いところの発見があった」、「『見える化』のワークは、課題解決の方法になります。今後、高齢見守り支援会議の「困難ケース対応」でも、行ってみたいと思います」、「言葉ではなく文字にして話し合う。」見える化「するということが、参考になりました」、「グループワークは、福祉の相談援助に必要な「ストレングス」や「エンパワメント」の考え方について、一般の参加者にもわかりやすく研修できて良かったと思います」

・研修受講の意義

「3月末で退職のため、もっと早く研修会に参加したかったと思います」、「支援員活動をプラスに受け止めてもらい、良かったです」、「問題をひとりで抱え込まないよう、行政・町民で情報を共有していきたい。見守り支援員さん、民生委員さんの考えに触れることができ、良い機会となりました」

(2) 被災者支援員研修教材の活用

当初、主催側の我々では、被災者支援員用の研修教材をそのまま用いることについて、実感の異なりがあるのではとの思いもあったが、アンケート結果から見る限り、2/3が「大変良い」、1/3が「良い」と回答している。資料に関する自由記述は少ないが、以下の意見が見られた。

「配布の『困ったときのQ&A』が実践の参考になります。とてもわかりやすい内容と感じました」、「資料、ほかの委員と一緒に活用できそうです」、「これからの仕事に役立てたいと思います」

(3) その他の意見

本研修への要望等については、数は少ないが以下のような意見が出された。

「地域支援に関わること、こうすれば良くなるのではないかという講師の先生の体験談等・・・」、「前段の講義が分かりにくかった」

講義では主に、講師が他テキストに記した被災支援のポイントをコピーしたものをレジюмеとして使用したが、この資料だけは、被災支援用の文言から編集したものを使用した方が良かったかもしれない。これは本研修反省点のひとつである。また、受講者の負担にならないよう、研修時間を短めに設定したことにより、実践例の紹介をプログラム中設定していなかったが、リアリティある実践例紹介などを組み込むことも、今後、同様な研修を開講する際の留意点と思われる。

終章 新たな制度改革と地域福祉人材

1) 本研究プロジェクトの試みと新たな制度改革

(1) 3つの新たな地域福祉人材の研修プログラム

『マンガでわかる災害公営住宅への転居期の課題と地域コミュニティづくり』(CLC)などを教材として実施された「災害公営住宅に転居する住民と受け入れ地域の住民同士等」の研修プログラムでは、むしろ行政関係者間での共有化が進むという派生的な効果が生み出されている。また、「支え合い活動や生きがい仕事、生活支援サービス事業の立ち上げ支援講座」のなかでは、これまで生活支援相談員としての住民の担い手参加に着目してきた育成事業の広がりの可能性を明確にした。

これらはいずれも、本研究プロジェクトにおける「地域福祉の推進を専門職のみで実施することの困難を考慮し、参加性を重視した住民リーダーや住民スタッフの積極的な人材育成」に結びつく内容をもっていると評価できる。その研修事業のなかで、専門職コーディネーターや事業マネジャーに求められる地域支援、地域づくりのアプローチへの意識改革を迫るものであった。

また、これまで3県の横断的な人材育成は実施されてこなかったが、両者の研修事業は、前者で岩手県7市町村、宮城県15市町、福島県4市町村で展開され、後者のプログラムでは、3県にわたって18回開催された。社会福祉協議会の関係のみにおける地域福祉人材の育成とは異なり、幅広い階層に対して、災害公営住宅と地域社会、住民に地域福祉事業の起業といったテーマが浸透することで、これまでの個別支援重視の発想には、地域福祉としての人材育成のイメージが弱かったのを払しょくする効果をもっていたといえる。

こうした新たな地域福祉人材養成プログラムは、これまでの生活支援相談員やその上のコーディネーターや管理職を対象に実施してきた重層的な地域福祉の研修事業の実績の上に、成立しているものである。

(2) 南会津町の見守り支援員等の研修事業からの確認

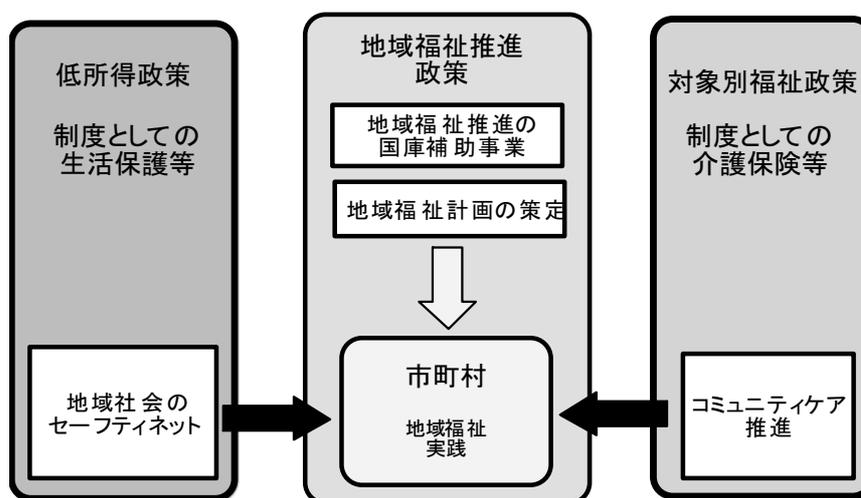
南会津町の見守り支援員と生活支援相談員における支援課題には、かなり共通点がみられる。1つは、生活全般や家政に関しうまくやりくりがされていないこと。その意味では、その人の生活をいろいろな角度から評価することが重要といえる。2つに、本人が問題の状況を把握し、整理できているわけではないということである。相手の歩調に合わせながら、時間をかけて相手が問題に対して折り合いをつけられるように支援することが求められる。3つには、本人が制度による支援に対して拒否的な状況にあるということも多い。また、自分の人生に対して一種のあきらめをもっているということである。その意味では、支援を必要としている人との信頼関係が生まれる、そして対等と感ぜようないわゆる寄り添う支援が必要である。

被災地における特別対策から一般施策化への移行という課題を視野に入れて考えると、生活支援相談員の一般施策段階での活用は必然的な方法ということが言える。しかし、南会津町の事業においてみてきたように、雇用期間の制約の問題が横たわっており、それを克服する方法を展望するとき、2015年度から実施される2つの福祉制度の改革に着目する必要がある。

(3) 2つの制度改革との関連

図9-1は、地域福祉の政策補完機能を示す図である。つまり低所得政策と介護保険政策との2つの領域の真ん中に地域福祉政策があり、2015年度からの生活困窮者自立支援と介護保険の生活支援サービスに挟まれているという関係にある。つまり、この図のベクトルの方向からすると、地域福祉はメインストリーム、主流ではなく、補完的位置にとどまる。逆から言うと、その補完的な位置の地域福祉をどうやって主流の位置で展開していくのかが問われていることになる。つまり逆向きのベクトルをどう形成するかということが、2015年度以降の地域福祉政策の課題ということになる。本研究事業との関連でいえば、2つの政策転換に伴って用意されている人材を地域福祉人材に関連づけて考えるということである。重複化する制度設計において、いくつかの新たな人材が配置されることになっている。例えば、生活困窮者支援では、自立生活支援員や就労支援員、介護保険の地域支援事業の拡充では、生活支援コーディネーター、被災者支援では、生活支援相談員や地域福祉コーディネーターなどである。

図 9-1 地域福祉推進の政策補完機能



地域福祉人材の財源という点で、少し遡って制度改革を捉えてみたい。2000年から社会的に孤立している人、制度が届いていない人の支援策を検討してきたなかで、ようやく今

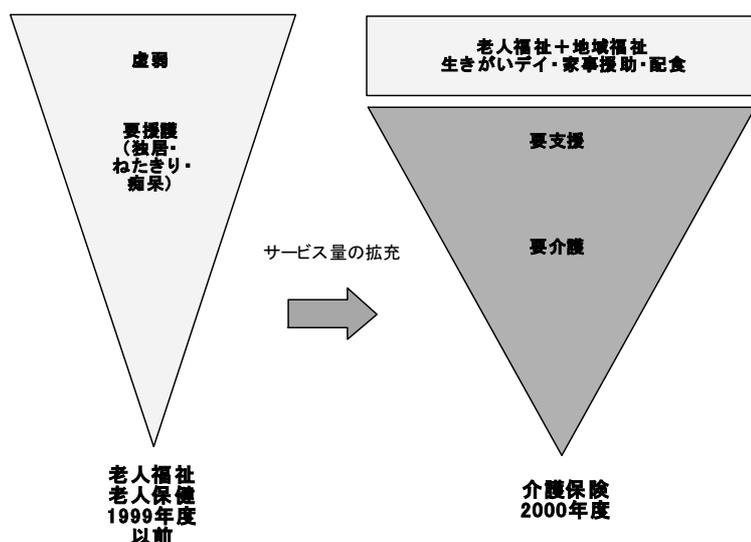
回生活困窮者の自立支援制度が成立した。2000年からいうと制度化に15年かかっている。仮に今回の制度化によって、社会的孤立への対応という意味で、地域福祉人材への費用補てんが実現するとみなすと、この制度創設までの間、地域福祉の人件費をどうやって確保するかということを経々と模索してきたという見方もできる。2008年の「これからの地域福祉あり方に関する研究会」（大橋謙策委員長）によって、「地域福祉コーディネーター」という事業が作られ、「安心生活創造事業」を通して予算化された。しかし、モデル期間のみで、恒常的な人件費確保には至らなかった。

2015年度以降に自立相談支援で人件費がつくことになるが、厳密にそれが地域福祉の人材だと言えるかどうかは、それを運営する主体や行政の判断にかかっている。つまり、生活困窮者の相談支援でお金がついているだけで、地域福祉という枠でお金がついているわけではないので、その相談支援を地域づくりも担うものとしていけるかどうかは1つのポイントとなってくる。

2) 介護保険制度改革と地域福祉—新地域支援事業の活用

介護保険制度の3つのステップを通じた変化を、段階に応じて説明したい。ステップIは図9-2となる。これは介護保険制度前の老人（高齢者）福祉から介護保険制度の導入のステップを表す。先端の尖りは、介護度が重い人の方が少ないという意味を示している。図の上が要支援で、下が要介護で、最下段が要介護5を表していることになる。つまり、要介護度が重度化して、下へどんどん落ちてくるという図としてみることができる。以前は老人（高齢者）福祉として、虚弱や要援護者、寝たきり、痴呆と呼ばれ、支援していた層が、介護保険制度の導入で右図のような枠組みになったということになる。その結果、この上段の部分は、介護保険制度の対象外になった。

図9-2 老人福祉から介護保険制度へ（ステップI）



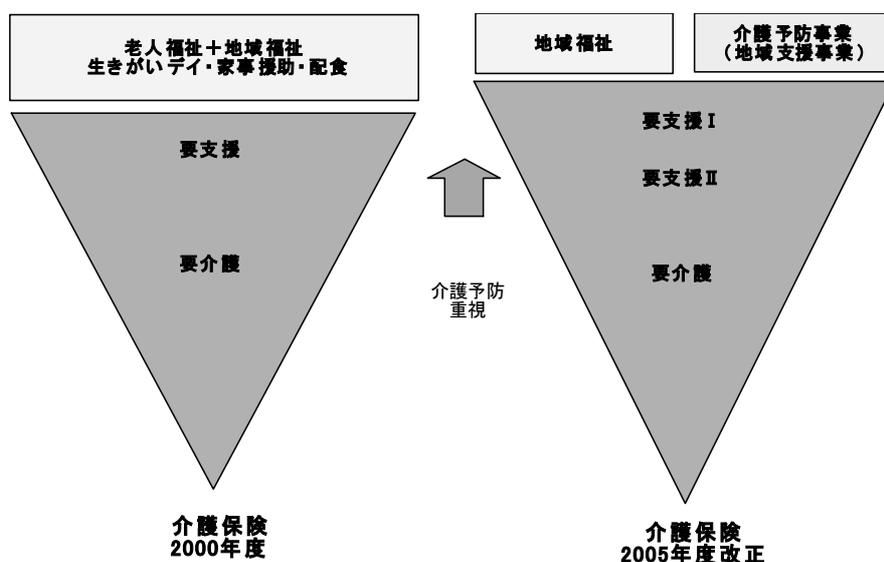
老人福祉でサービスを受けていた人が、介護保険に認定されない場合どうするのが最大の問題となったのは、今回の改正でも全く同じである。要支援でサービスを受けていた人が、要支援が除外されることでどうなるかという問題がでてくる。

2000年当時に話

を戻すと、このときに、「生きがいデイサービス」という表現が生まれた。上段の部分だが、従来デイサービスを利用していただけでなくなるため、介護保険の通所介護ではない生きがいデイサービスが実施され、社協が地域福祉事業として取り組んだ。このとき、事業費を担ったのは、老人（高齢者）福祉の枠組みであった。その際、独居あるいは社会的に孤立している人も含め、地域福祉という別の枠組みで実施するという判断もあったが、あいまいさを残す老人（高齢者）福祉が依然として存在し、それがいまだに続いている。高齢者福祉ではなく地域福祉として高齢者も対象にして、それ以外の要介護を介護保険に含む方向に転換するのも1つの方策だったといえる。

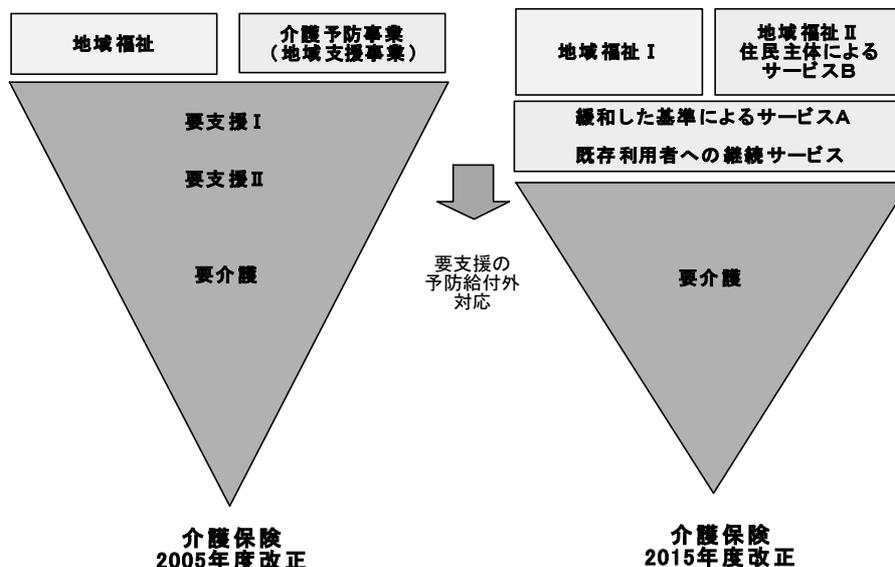
2005年度実施の改正が、ステップⅡの図9-3となる。「地域密着型サービス」が導入され、3つの地域という表現が作られた。「地域包括支援センター」もできて「地域支援事業」も導入され、介護予防への事業展開がなされた。さらに要支援の2区分によって、左の図と比較して、三角形の上段が少し上に上がったように、より軽い方も、介護保険に取り込むことになった。

図9-3 介護保険制度における介護予防の導入（ステップⅡ）



地域福祉は絶えず介護保険との領域の関係で、その守備範囲が成立するといえる。この改正で、リスクがある高齢者を調査して支援することになり、その支援を地域支援事業という予算で実施した。つまり介護保険財政からの3%を使って、保険料で賄う事業を実施する。2005年度の制度改正は、介護保険財源で予防活動を実施することになった。このことで、また、狭義の地域福祉の財源力は細くなったことになる。財源がないなか、地域福祉として従来社協が担ってきたものが、介護予防になっていった。

図 9-4 介護予防給付の圧縮と生活支援(ステップⅢ)

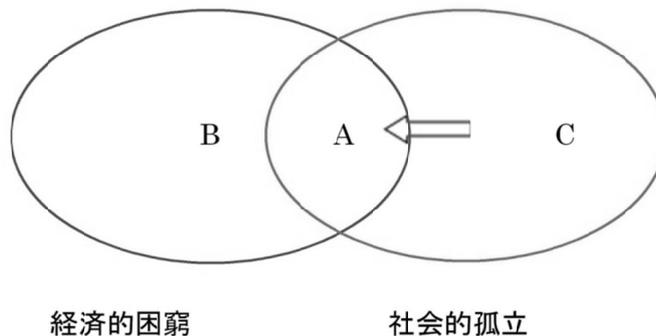


ステップⅢ（図 9-4）では、要支援の領域の多くを「生活支援サービス」で新しく実施することになった。純粋な介護サービスは下の三角形で、既存の利用者に介護保険サービスを継続し、緩和したサービスも行う。また、住民が主体になったサービスも導入されることとなった。つまり、住民主体サービス（ボランティア含む）も介護保険制度の地域支援事業の財源を活用することとなった。介護保険制度の中での活動ということで、高齢者だけを対象とすると地域福祉ではなくなる可能性がある。課題としては、地域支援事業の財源を地域福祉の財源として活用できるようにしようということを例えば、地域福祉の担い手である社協側からうまく行政に働きかけ、高齢者に限定しないような仕組みとして設計し直さないと地域福祉にならない。ただ予防効果だけを考えるのではなく、場合によっては生活困窮者の人の居場所づくりなどと一緒に実施することが求められる。この社会的な居場所を、住民が運営することを介護保険の枠組みで実施できるかどうかの問題になるので、社協が地域福祉の仕組みとして編集し直すことが重要となる。

3) 2つの生活支援の融合と地域福祉計画

もう1つの制度改革である生活困窮者自立支援制度では、図 9-5 の A と B の範囲の狭い生活経済困窮にとどまっているのでは、地域福祉とは呼べず、何としても C の領域が A、B に落ちることを予防しないといけない。生活困窮者支援の側から自立相談支援員ではあるが、人件費が確保されたのでうまく活用する必要がある。できないことになる可能性がある。生活困窮者支援では、相談をしっかりと受け止め、解決するためには資源の開発も含め、地域福祉的なアプローチが必要となる。その意味では、新たな地域福祉人材の育成が社会的孤立の解決にむけて必要となっている。

図 9-5 生活困窮の2つの要素の関係



条件不利地域におけるこうした地域福祉人材を展望するときには、南会津町の見守り支援員などの人材も含め、社協のこれまでの人材との整合性が重要となる。その視野には、ホームヘルパーも地域福祉人材と見なすことが求められる。

それゆえ、アウトリーチを実現するためには、社協組織における地域福祉と介護事業の2部門の融合が組織上求められる。在宅福祉でお金を稼ぎ、そのお金で地域福祉を行うといった構図だけの関係ではなく、在宅福祉のスタッフも地域福祉人材と見なし、他方、地域福祉の担当者も、一部相談業務や支援活動を担う。特に面積が広い条件不利地域では、地域福祉担当が隔々まで頻度高く訪れることは困難であり、組織の人事や機構上、地域福祉と在宅福祉の2部門を融合する、あるいは組み合わせる対応が必要になる。訪問介護系あるいは在宅系の職員は、市町村の隔々まで訪問するため、面積が広い地域の地域福祉にとって大きな戦力であると考えられる。

狭義の老人（高齢者）福祉が担っていた部分を介護予防・日常生活支援総合事業ではなく、地域福祉として再編する必要がある。介護予防となると高齢者だけが対象と思われがちで発展性がないため、生活困窮者支援と生活支援サービスが分離されないよう、社協組織として、この2つを融合できるように地域福祉で組み立て直さなければいけないだろう。

行政は、恐らく「地域包括ケアシステム」という表現を用いたいと思われる。地域包括ケアの表現では、「ケア」＝介護という概念が協調されがちとなるきらいがある。生活困窮者支援や介護予防・生活支援は、基本的に地域住民が社会参加することととらえることができ、社協は地域福祉として、社会参加や関係支援の役割を行政に見直してほしいと指摘する必要があるのではないか。

社協の組織上、相談業務に当たる職員が地域福祉のスタッフとして、働きやすい組織をどのように構築するかを会長あるいは事務局長が判断していく必要がある。生活困窮者支援と介護保険で起こっている変化は共通しているともいえ、それは、両制度で明らかに地域福祉が必要だということに他ならない。

しかし、介護保険では、「地域福祉」という表現が使えないため、「介護予防」や「生活

支援」といった表現になっているが、基本は地域福祉だと理解すべきである。つまり、高齢者を中心に活躍してきたホームヘルパーや被災地の生活支援相談員を地域福祉の人材としてどのように吸収するかということを、考える必要がある。

2つの制度改革の融合の場として、地域福祉計画を想定することが重要である。滋賀県の東近江市では、生活困窮者の計画を立てる際、地域生活支援事業計画という名称で策定した。国では、生活困窮者自立支援をどのように進めるかを行政の地域福祉計画に盛り込むことと決めている。介護保険制度における地域支援事業に関連して、地域福祉の枠組みで再構築しようとする、これもまた地域福祉計画に盛り込む必要がある。ある自治体は生活困窮者支援の方から地域福祉計画を豊富化しようとする、他方別の自治体は、介護保険制度の地域支援事業の方から、地域福祉計画の内容を豊富化しようとする。どちらの選択においても、生活支援という支援内容において、両制度は接近する、さらには交差することは避けられないと思われる。そのように地域福祉を再編することが求められている。

4) 地域福祉人材という「人の多機能化」

条件不利地域では、「人の多機能化」によって人件費を確保する選択が求められる。つまり、地域福祉人材の人件費を確保する際に、地域福祉コーディネーター、復興支援員、地域おこし協力隊、生活支援コーディネーター、生活支援相談員など、これらを部分的に兼務することによって、様々なお金で一人の人を雇うことはできないかという議論である。実際に今回、生活支援コーディネーターが仕組みとして位置づけられるが、Q&Aを読むと、生活困窮者の自立相談支援員と兼務してもいいことになっている。新しく出てくる人材を多機能に使うことに、積極的に判断をすることも必要といえる。本研究プロジェクトの委員会論議において、都道府県の担当者は、地域福祉人材の確保として「人の多機能化」の戦略に対して支持的であった。

条件不利地域というのは、人材がそれほどいないため、一人の人間が色々な事業を掛け持ちすることも当たり前になっている。したがって、ある事業に特化するのではなく、多様な機能をうまく一人の人間が利用していくあり方について、ある意味で理論化し、実際の現場に届けることができる、地域福祉人材の確保策、さらには育成プログラムとして興味深い展開ができることが今回の試行的な取り組みによって明らかとなっている。

これまでの多機能化は拠点において論議されてきた。その代表的なものが、共生型ケア拠点の政策化である。運営費補助と拠点整備費補助の2つのツールがあるが、大半は整備費補助にとどまり、後年度負担が続く運営費補助は避けられてきた。しかし、第1章で紹介した高知県が地域福祉の拠点としての機能を安定的に確保しているのは、やはり運営費補助であることが大きい。しかし、財政的な制約のなかでは、こうした運営費、厳密には人件費の補助を単独の事業のなかで確保することは困難といえる。そのための1つの発想は、配置する人の多機能性を前提にした人件費補助のあり方を模索することである。つまり、これまでの拠点における「支援の多機能化」ではなく、配置される「人の多機能化」

を促進する補助や政策のあり方を問うことが求められているのではなかろうか。そのためには、地域福祉や生活支援さらには地域再生といった多機能性をもつ人材の費用を、厚生労働省の局を越え、また省を越えて支援する仕組みを作り出すことが必要になっている。

それは地域性を踏まえた人材の多機能性を担保する仕組みであることから、新たな国の政策の普及のための県レベルでの中間支援組織を用意し、その中間支援組織に人材育成事業を担わせる方法が考えられる。そのための運営費補助を用意することも国の 1 つの支援策といえる。もちろん、地域福祉から地域振興までの幅広い領域をカバーする中間支援なので、ネットワーク型での人材育成事業の展開が選択肢として求められる。

地域福祉をまちづくりへと発展させる方法をどの部局がリードするのか、という課題がある。被災地におけるまちづくりとサポートセンター運営、中山間地における共生型ケアの拠点とまちづくり・地域づくりの融合における都道府県の支援のあり方が注目されるとき、都道府県単位での独自の取り組みを支援する国の財政的な援助が有用といえる。

資料編

第1回委員会 議事録

開催日：2014年8月8日（日）

会場：岩手県民会館 第3会議室

◎「地域福祉人材」について

介護人材の不足が深刻であることを研究テーマに入れるべき／住民のリーダーの区長や町内会長も含めた“セミプロ”を地域福祉人材に／高知県の集落支援員や復興支援員も幅広く地域福祉人材だと捉える／地域福祉の人材を地域福祉支援計画の中でどう考えるか。

◎「条件不利地域」について

過疎地・被災地を取り立てて議論せずとも岩手県はどこでも当てはまるのでは／宮城県も仙台地域以外は条件不利地域といえるのでは／何にとつての条件不利なのかを整理したほうがよい。

◎震災による生活の変化と被災者支援について

岩手、宮城県ともに震災原因の生活保護が急激に増加していない／震災前は物々交換などで経済力がなくても生活できていた→無償の仮設住宅暮らし終了後を懸念／被災者支援従事者は厳しい現場が生んだ優秀人材→安定雇用していく仕組みが必要／被災する前からあった課題が被災によって促進され、顕著化した課題も多い／地域を意識した支援をしないと、災害公営住宅では被災者だけが浮いてしまう。

◎県の出先機関について

高知県では福祉保健所に地域支援室があり、地域福祉を支えるスタッフがいる／熊本県も県の事務所が強化→まちづくりリーダーを県が支援する機能もあるのでは。県を主語にし考えることに研究会として取り組んだらどうか。

◎地域福祉の財源の可能性

介護保険の地域支援事業や困窮者自立支援制度があり、地域福祉計画には生活困窮者支援を盛り込まなければならぬ／介護保険を財源として使うか、困窮者を契機にして展開するか軸は色々ある。

◎今後について／研究のゴール

高知や熊本の取り組み効果を実証的にこの場に情報提供する形や、担当に来ていただき、話を共有する機会をもったらどうか／3県が集まることによって、出来るだけ多くの参照モデルが集約されるとよい。

第2回委員会 議事録

開催日：2014年10月4日（土）

会場：CLC 事務所会議室

◎第1回の論点整理

◎「地域福祉人材」について

行政職員、生活支援員も地域福祉人材と捉えたらどうか／地域振興や復興計画における取り組みにつながる人材を「地域福祉人材」と呼んだほうがいいのか／地域福祉計画や活動計画を契機に人材を発掘していくというのがひとつの方法になる。

◎人の多機能化について

人件費を確保する時に、地域福祉コーディネーター、復興支援員、地域おこし協力隊、生活支援コーディネーターなど、これらを部分的に兼務することによって、様々なお金で一人の人を雇うことはできないか。

◎「条件不利地域」について

動けない人の比率の高さが条件不利地域のひとつのファクターと考えられる→自立再建できないことも含めて、高齢や生活困窮などが原因。

◎震災により顕在化した地域の課題

保護申請に該当しそうな高齢者たちが、一定の譲与経済のような中で暮らしているため生活保護という形では顕在化してこなかった（※都市部だと顕在化）／その一部が顕在化している状況と見た時、どこまで潜在的な力があるのかも判断が必要なのではないか→地域の潜在力、潜在している資源とつないでいく必要性／釜石は潜在力が高いのではないか。

◎復興施策を一般施策化していくために

復興施策は一般施策で対応できないから特別につくる仕組みなので、そのままやり続けてしまうと一般施策に落とせないものだけがどんどん助長される／阪神淡路ではいまだに復興施策が続いている／支援者と被災者の二者関係を続けていくと、地域の中で被災者を「際立たせて」しまう→被災者を地域の中で「際立たせない」支援が必要。個別支援と地域支援とを一体的にしていくことが求められる／育成された支援員をどう活用するか。

◎福島県の復興支援員・地域おこし協力隊について

地域づくりを地域の都合でお願いしているが、機能的には色々な事をやってもらいたい→1ヶ月17万円と給与水準が低く、“スーパー支援員的な、福祉から地域づくりまでなんでもは困難。

◎陸前高田市における連携の問題

仮設住宅には社協が戸別訪問をし、仮設住宅連絡会の人は仮設担当といいながら訪問できない。

◎東松島市の事例

平成17（2005）年辺りから行政主導で「市民協働のまちづくり」に着手、自治会が公民館の指定管理者となり運営を行い、自治会主導で地域振興計画なども作る／震災後、防災集団移転の問題になった時に、7つの防災集団移転協議会が話し合い、配置やまちづくりを話し合ってすすめた→震災前からまちづくりの土台があったところと、全く土台のないところとは違った。

◎会津地域について

今研究で対象とする条件不利地域の事例の中心は会津。とくに南会津町とする／急速な人口減少が会津でみられ、自治会維持ではなく自治体維持の問題が起きている。

◎モデル研修について

地域福祉支援計画の中で実際にどう実施できるか／開催場所、日程、対象者をどうするか→岩手県と相談。市町村の行政担当者向け研修を岩手の釜石かどこかで実施できれば→行政と社協の合同研修などを意識して実施でもよいのでは。

第3回委員会 議事録

開催日：2014年12月13日（土）

会場：HUMOS5 9階小会議室

◎「地域福祉人材」について

地域福祉人材とは誰を指すか→生活支援コーディネーター、自立相談支援の相談員も？／2015年に生活困窮者自立支援法が施行され、岩手では自立相談支援として3名が恒久的に担保されるが、地域福祉人材とするか→介護保険以前から社協にいたヘルパーや介護保険関係のケアスタッフが、生活支援の中で新しい役割を持つならば彼らも新しい地域福祉人材とできるのでは。

◎阪神淡路の復興施策について

まちのにぎわいづくり、復興住宅の見守りの事業だけが残っている状況。

◎特別対策（復興施策）から一般施策化していく際の課題

嘱託の支援員のうち、主任クラスは生活支援コーディネーターに移行できるが、僅か1市町村数人→残りの人たちをどう活かすか／特別対策としてやってきた人材がどう地域復興や復興計画に結びつくか。

◎モデル研修について

地域福祉人材をどの範囲で見て、誰に対する育成プログラムを提示するか／A型カリキュラム「地域福祉人材としての行政職員の育成」→育成プログラムを岩手でモデル研修できないか（釜石）／A型カリキュラム作成にむけ地域福祉推進に成功しているモデルとして注目すべき→岩手県：大槌町、釜石市 宮城県：石巻市、東松島市 福島県：相馬市、三春町、葛尾村、二本松市、浪江町／B型カリキュラム「住民リーダーも含めたワーカーレベルの育成」→研修を福島でできないか（南会津）

◎岩手大学広田教授が地域コミュニティづくりをベースに行う研修→人材養成をするとすれば、地域プロパーを作るという方向。可能なら広田教授と一緒に研究会の研修をしたい。

◎生活困窮の就労支援や学習支援

介護保険の生活支援の地域支援の枠組で生活困窮の就労の場をつくり、彼らが高齢者支援→「人の多機能化」

◎岩手県の生活保護率

北東北3県を見ても、岩手県の生活保護率はあまり高くない→今後はどうなるか／仙台あたりでは復興需要から落ちこぼれた方々の生活保護があるという話も。

◎福島県について

地域復興課が所管で、地域おこし協力隊、復興支援員、集落支援員がいる／社協が各市町村に生活支援相談員、緊急雇用で市町村が絆支援員を配置。

◎熊本の事例

集落支援員の子どもによって熊本にある小学校が7年ぶりに再開。120人の集落で、集落支援員一人入るだけでかなりがカバーできる。（そういう意味では多機能化）。介護事業所にすると、120人では合わない大きな規模になってしまう。

◎南会津町の事例／研修会について

南会津町では社協に委託し、5年前から見守り支援員を8人常勤で置いている／総合政策課で96の集落に上限20万円の補助事業→各集落で色々な取組みが活性化され、盆踊りとか賽ノ神など、休止していたものが復活し、地域のコミュニケーション向上している／見守り支援員と集落支援員、町おこし協力隊などを対象にして実施したらどうか／南会津町の5年の実践に生活支援相談員等の支援員のあり方は学べる。

◎釜石の研修会について

岩手の中で移行の問題をモデル的に取り上げるならば釜石がよいのでは／釜石は地域包括ケアも進み、地域づくり課と社協と、福祉部局と社協の関係がよい→釜石でトップに向けた研修を開催があるとよい。

厚生労働省 平成 26 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金（社会福祉推進事業）

「条件不利地域における地域福祉人材の重層的な育成方法の開発」報告書

2015 年 3 月 21 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

T E L : 022-727-8730 / F A X : 022-727-8737

<http://www.clc-japan.com/>
