

平成24年度 厚生労働省 老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業

「震災被災地における要援護者への 個別・地域支援の実践的研究」報告書



平成25年3月
特定非営利活動法人
全国コミュニティライフサポートセンター



「震災被災地における要援護者への個別・地域支援の実践的研究」報告書

目次

序	調査研究の目的と特色	1
1.	調査研究の背景	1
2.	調査課題の設定	2
3.	調査研究の体制	3
4.	調査研究の特色	5
第1章	サポートセンターの現状と機能の強化課題	8
1.	「サポートセンター3県調査」の概要	8
1)	サポートセンター3県調査の方法	8
2)	3県調査の県別比較	18
2.	サポートセンターの配置と市町村における仕組み上の位置づけ	22
1)	福島県におけるサポートセンター配置の特徴	22
2)	サテライト型配置の事例 - 岩手県・宮城県	23
3)	女川町の「こころとからだとくらしの相談センター」の配置	26
3.	サポートセンターによる具体的な支援の成果	28
1)	「サポートセンター3県調査」の結果	28
2)	調査結果の考察	36
3)	サポートセンターを支える関係機関 - 宮城県山元町と福島県新地町	37
4.	サポートセンターの支援機能の強化課題	40
1)	宮城県サポートセンター支援事務所からみた運営課題	40
2)	「サポートセンター3県調査」からの行政への要望	41
3)	サポートセンターの機能強化の課題整理	44
第2章	仮設期における地域支え合い活動 - 7つの活動事例から	46
1.	男性の居場所・活動の場づくり	46
2.	多彩な交流の場づくり、情報発信	49
3.	町外避難先での交流、仲間づくり	53
第3章	制度外福祉型仮設住宅の運営の実態と支援課題	56
1.	被災3県における制度外福祉型仮設住宅の運営の実態	56
1)	制度外福祉型仮設住宅とは	56
2)	被災3県における制度外福祉型仮設住宅の整備状況	57
3)	制度外福祉型仮設住宅の運営実態	58
4)	まとめ	61

2. 制度外支援の支援ケースの分析	66
1) 「ひなたぼっこ」の支援ケースの分析	66
2) 「あがらいん」の支援ケースの分析	70
3) まとめ - 支援のあり方と課題	77
3. 「あがらいん」事業の地域展開 ～昼食会に関する調査を通しての考察～	77
1) 「あがらいん」における地域支援事業	78
2) 昼食会の運営状況	80
3) 調査から見えてくる「あがらいん」の役割	82
4. 記録：制度外福祉型仮設住宅のグループインタビュー調査の記録	87
第4章 宮城県における被災者支援従事者研修事業（平成24年度）とその評価	105
1. 被災者支援従事者研修テキスト作成の目的とその要点	106
1) 合同研修テキスト作成	106
2) 阪神・淡路大震災の教訓を活かした地域生活支援ワーカー養成	106
3) 被災者としての当事者性・住民性を強みとする従事者養成	107
4) 研修カリキュラム（個別支援と地域支援の交差）	107
2. 平成24年度研修事業の評価点の整理 - 研修受講生のアンケート調査結果から	108
1) ステップアップ研修Ⅰの評価点	109
2) ステップアップ研修Ⅱの評価点	114
3) スーパービジョン研修の評価点	115
3. 宮城県サポーター研修から見えてきた課題の整理	120
1) サポーターからの発言やアンケートなどを通して見える被災地の課題の変化	120
2) サポーターを支える基盤整備の必要性や条件	121
3) サポーター研修の課題やあり方	123
4) 研修事業から見えてきた相談員の支援課題	124
4. 参考資料：宮城県被災者支援従事者研修の研修内容	126
おわりに	130

・ ・ ・ 序 ・ ・ ・

調査研究の目的と特色

1 調査研究の背景

未曾有の東日本大震災から2年目の課題は、被災各地で進行する「復旧」への動きの中で、サポートセンター、制度外福祉型仮設住宅、地域の自発的な支え合い活動や生活支援相談員の人材育成などの取り組みを検証、支援しつつ、包摂的な地域社会の再生につながる展望を見出すことであった。

1) 被災1年目の過年度調査

過年度調査「震災における要援護者支援のあり方に関する調査研究」（平成23年度厚生労働省老人保健健康増進等事業）においては、震災直後からの全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）を拠点とする救援・支援活動を通じて見えてきた課題を踏まえ、被災期の要援護者の状況と支援のあり方を分析した。すなわち、福祉施設の被災状況、福祉避難所の取り組みを調べ、専門職ボランティア派遣事業の経験に基づいて、災害時要援護者の支援ガイドラインの骨格を描いた。さらに仮設住宅期における要援護者を含めた包括的な支援のあり方についても、状況の進展に応じて調査を加え、一定の提言を行った。その関連で、「生活援助員」等の研修プログラムの研究開発とともに、初期的な研修実践についての評価も示した。

この分析に際してわれわれ自身のガイドラインとしたのは、「地域支え合いセンター構想」であった。研究メンバーの一人である池田昌弘（CLC理事長）は、2011年4月に復興構想会議検討部会の専門委員に任命された。そこで、避難期、仮設期、復興期を通じて多様な人びとのつながりを継続的に維持し、長期的なまちづくりまで視野に入れて関係形成を支援する拠点として「地域支え合いセンター」を提案した。過年度調査では、こうしたセンターをモデル的にそのまま実現することを目指したものではないが、これをある種の規範的な枠組みとして、仮設移行期の要援護者を含む被災者支援の状況を分析した。

一方、厚生労働省は、いち早く被災者生活支援対策と予算措置を発表していた。ひとつは仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点（サポートセンター）の設置（老健局）であり、もうひとつは生活支援相談員の配置（社会・援護局）である。そこで第1年次後半からは、仮設住宅地のサポートセンター（そこには「専門員」が配置される）と生活支援相談員の活動とが、被災者支援実践の焦点となった。過年度調査における上記のような視点の拡大は、この状況を背景にしていた。しかも、この二事業の実施に当たっては、被災県や市町村がそれぞれの実情に応じて事業活用するのを可能とする柔軟な性格のものであったから、運用実態は県・市町村により多様な展開をみせた。

震災から丸2年を経過した時点で、全国の避難者数は約31万3000人、うち東北3県の仮設や民間の住宅等に避難している人びとは24万4000人とされている（復興庁）。仮設住宅期の長期化は必至と考えられるが、まさにそれゆえ、仮設期の要援護者への支援体制の中に、復興期にまでつながる持続的な要素を見出すことが求められる。

2) 被災2年目の状況展開

したがって第2年次の研究課題は、仮設住宅地のサポートセンターを中心に、その運営実態を把握し、課題を分析するとともに、各地の多様な試みの中から生まれている積極的な事例を摘出し、教訓をくみ取ることであった。

上記のように「サポートセンター」と「生活支援相談員」は制度的背景を異にするが、自治体がこれらの連携を強化することは可能であり、それによってそれぞれの機能が相乗的に高まると考えられる。この場合に、「地域支えあい」の理念からみれば、両者が個別支援と地域支援の両面を展開することが合意されなくてはならないであろう。サポートセンターの機能として国が示したモデルでは、要介護高齢者を対象とする介護サービスが重視されているようにみえる。しかし、そうした個別支援の展開形として地域支えあいの関係が築かれていくことが、まちづくりにもつながっていく地域社会の再生を導くだろう。たとえば、仮設住宅地の自治会が始めた「ふれあい農園」活動をサポートセンターの専門員が支援し、それが個別ニーズ把握の場ともなる、といった例がある。また逆に、地域で支えあう関係の再構築によって個別支援にも対応していくことが、包摂的で持続的な福祉の再生となるであろう。福祉仮設住宅の共有スペースを利用した地域食堂に集う人びと同士が、自然な形で互いの見守りを始めるのは、そういうベクトルを示している。

かくして第2年次の調査研究の中心は、岩手・宮城・福島 の3県に110弱が配置された「サポートセンター」という言わば個別支援の拠点に焦点を当てつつ、地域支援への広がりという視野を常に保ちながら考察する、という文脈におかれた。実際、サポートセンターは、県・市町村により、地域交流の拠点と位置づけられているところもある。またこうした制度の枠外で、誰もが寄り合い、居場所とし、仲間をつくるような地域拠点を運営する試みもある。そうした民間の工夫の諸事例も、制度上のサポートセンターにあわせて考察する必要があった。

また第2年次においては、宮城県サポートセンター支援事業所の事業課題であるサポートセンタースタッフの研修に、CLCが積極的に関わった。第1年次の活動の中で、サポートセンターおよび生活支援相談員の横断型研修事業の提案を行い、共通の研修テキスト『東日本大震災・被災者支援のためのサポーターズワークブック』を開発したのであったが、第2年次ではまさに「サポートセンターの生活援助員」「生活支援相談員」「市町村独自の緊急雇用対策による支援員」らの合同研修が全面的に展開した。これは参加者にエンパワメントの機会を提供したとともに、地域での連携づくりに少なからず寄与したと思われる。そしてこれら「基礎研修」「ステップアップ研修」とも、「地域に対する支援」を個別支援と同様に重視してプログラムに取り込んでいる。すなわち上に述べた「サポートセンターと生活支援相談員の個別支援・地域支援の両面を視野に入れた連携」を、まさにアクションリサーチとして展開していたことになる。ここで得られた知見もまた、第2年次調査の背景のひとつである。

2 調査課題の設定

上に述べたように、被災地のニーズは急性期の緊急支援から、仮設住宅期・復興初期の長期的な支援へと移行しつつある。仮設住宅期が長期化するの避けがたいとみられるが、この期間の被災者生活支援、とくに要援護者への支援の中核のひとつは、各地に配置されたサポートセンターである。国の支援を得て急速に広がったが、その実態は各県・市町村ごとに多様である。形態、活動内容、配置人員、支

援対象も大きく異なり、実際にそれぞれどのように機能しているか、検証はこれからの段階である。

さらに仮設住宅に設置された「集会所・談話室」を自治会が主体となってサポートセンター的に運用しているところも少なからずあるが、その活動実態についての情報は限られている。とくに、昨年度の調査事業『震災における要援護者支援のあり方に関する調査研究』において示唆したように、制度で対応できない要援護者を支援する「制度外」の被災者支援の仕組み、あるいはそのための地域拠点は、まずその存在を十分認知すべきである。そして制度的なサポートセンターの活動検証と並んで、早急に実態を把握すべきである。

一方、サポートセンターに配置されているLSA（生活援助員）や生活支援相談員等に代表される「被災者支援従事者」は、被災者支援のもうひとつの核といえる。過年度においてCLCは、宮城県の被災者支援従事者の研修を受託実施し、岩手県の研修運営に協力し、福島県の研修にはオブザーバー参加した。その結果、被災者支援従事者の研修は、その目的や方法において、県により大きく異なっていることが分かった。その多様なありようについて、地域的特性を踏まえつつ、検証することは、今後支援現場に必要とされている人材を効果的に養成するために不可欠である。

そこで本調査研究では、仮設期から復興期に向けての被災地支援の課題を明らかにし、早期に実践に反映させることを目的に、次の作業を行う。

- ①岩手・宮城・福島の3県の被災地におけるサポートセンター（集会所・談話室の「サポートセンター的利用」も含む）の実態の把握と検証
- ②岩手・宮城・福島の3県の制度外福祉型仮設住宅の実態の把握と評価
- ③宮城県における被災者支援従事者に対する研修プログラムの現状把握と評価

3 調査研究の体制

研究事業全体を統括する委員会を設置し、その下にテーマごとに3つの部会をおき、各調査研究を実施する。

(1) 震災被災地における要援護者への個別・地域支援の実践的研究委員会（委員長：平野隆之）

- ・委員会は、本研究全体を総括する。
- ・研究委員は必要であれば各部会に出席、議論に参加する。

(2) 研究部会

A：被災地におけるサポートセンター等の運営に関する調査研究部会（部会長：児玉善郎）

- ・福島、宮城、岩手3県のサポートセンター等の実態を調査し、そのあり方を検証する。
- ・各設置自治体における被災者支援の枠組みの中でのサポートセンターの位置づけについて、議論を行う。
- ・サポートセンターの被災地以外の地域での一般化についても、検討を加える。

B：被災者支援従事者に対する研修プログラムの評価検討部会（部会長：平野隆之）

- ・岩手県・宮城県・福島県で行われた被災者支援従事者に対する研修について、そのあり方について調査、検討する。

C：制度外福祉型仮設住宅の実践に関する調査研究部会（部会長：高橋誠一）

- ・被災地において、制度で対応できない要援護者を支援するための制度外福祉型仮設住宅の実践を調査し、その意義を検証する。
- ・全国で散見される類似の実践との比較検討を行い、被災地以外の地域における一般化の可能性を探る。

なお、日本福祉大学では、児玉善郎を代表とする「東日本大震災被災地における支え合いコミュニティの生成と中間支援組織の役割」（2012～2014年度文科科研）の取り組みを、平野隆之や穂坂光彦、原田正樹をメンバーに実施していることもあり、いくつかのフィールドワークにおいては、共同調査の形式をとっていることを断っておく。

図表 1-1 震災被災地における要援護者への個別・地域支援の実践的研究委員会
委員名簿

委員	所属	役職	氏名
委員長 兼 B 部会長	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	平野 隆之
副委員長	日本福祉大学 福祉経営学部	教授	穂坂 光彦
A 部会長	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	児玉 善郎
C 部会長	東北福祉大学 総合福祉学部	教授	高橋 誠一
	全国コミュニティライフサポートセンター	理事長	池田 昌弘
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

図表 1-2 サポートセンター等の運営に関する調査研究部会（A 部会）
部会委員名簿

委員	所属	役職	氏名
○	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	平野 隆之
○	日本福祉大学 福祉経営学部	教授	穂坂 光彦
部会長	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	児玉 善郎
	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	原田 正樹
	佛教大学 福祉教育開発センター	講師	後藤 至功
○	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

図表 1-3 被災者支援従事者に対する研修プログラム評価検討部会（B 部会）
部会委員名簿

委員	所属	役職	氏名
部会長	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	平野 隆之
○	日本福祉大学 福祉経営学部	教授	穂坂 光彦
	仙台白百合女子大学 人間学部	教授	大坂 純
	神戸学院大学 リハビリテーション学部	教授	藤井 博志
	宮城県サポートセンター支援事務所	アドバイザー	浜上 章
○	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

図表 1-4 制度外福祉型仮設住宅の実践に関する調査研究部会（C 部会）

部会委員名簿

委員	所属	役職	氏名
○	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	平野 隆之
○	日本福祉大学 福祉経営学部	教授	穂坂 光彦
○	日本福祉大学 社会福祉学部	教授	児玉 善郎
	佛教大学 福祉教育開発センター	講師	後藤 至功
部会長	東北福祉大学 総合福祉学部	教授	高橋 誠一
○	全国コミュニティライフサポートセンター	理事長	池田 昌弘

図表 1-5 研究協力者

所属	役職	氏名
兵庫県社会福祉協議会 地域福祉部	副部長	荻田 藍子
日本福祉大学 地域ケア研究推進センター	研究員	小木曾早苗
全国コミュニティライフサポートセンター	「あがらいん」管理者	橋本 泰典

なお、本報告書については以下のとおり研究委員及び部会委員、研究協力者が分担した。

平野 隆之…第1章、第4章2及び3、おわりに

穂坂 光彦…序、おわりに

児玉 善郎…第3章1、おわりに

池田 昌弘…おわりに

藤井 博志…第4章1

後藤 至功…第3章3

荻田 藍子…第4章3

小木曾早苗…第1章1の2)、第2章、第3章2、第4章2

4 調査研究の特色

1) サポートセンターへの注目

今次調査では、過年度調査で提起した「地域支え合い」推進の理念を方向性としては保ちつつも、それを新たな状況の進展の中でとらえ直すために、実証的研究を行っている。新たな状況として注目した大きな軸のひとつは、前述のように、サポートセンターの拡大である。

地域支えあいの視座をもつサポートセンター調査は、数は限られてはいるが、現時点ではすでに本調査以外にも実施例が現れている。たとえば東京大学高齢社会総合研究機構が岩手県を中心に行っているコミュニティ形成支援のアクションリサーチがある。これらに対し、本調査は分析の枠組みと対象において、以下の独自性を持つ。

(1) 分析の枠組み

サポートセンター（サポートセンター的に運用されている集会所を含む）の「拠点」性に注目し、「自治体」によるその仕組みづくり、および拠点におけるスタッフ育成を、考察の対象にしている。つまり、

自治体—拠点—人材の3層構造の分析枠組みをもつ。

①3県におけるサポートセンターの運営は、それを担う運営主体の性格によって異なるのはもちろんであるが、センターを行政上どのように位置づけるかを定め、支援する県や市町村の立場により、大きく左右されている。そのため、サポートセンター運営に関する市町村のインタビューも重ねた。また、サポートセンターの現場から浮かび上がってくる課題を受けとめる装置のひとつは、自治体での計画づくりである。今後の災害公営住宅の整備や各種福祉計画の策定との連関を考えると、自治体政策の分析は欠かすことができない。

②われわれは、サポートセンターがいかなる意味での拠点性をもつのかに、関心を払った。これまでも期待されてきた「個別支援」とともに「地域支援」としての拠点機能の発揮についての分析にも注意を払った。たとえば岩手県では介護保険事業者がサポートセンターの運営主体になった例が多い。介護サービスの再建はそれ自体重要なことである。しかしサポートセンターによる地域支援の可能性からみれば、介護ニーズを集めて解決する拠点ではなく、ニーズが再び地域に戻ってそこで解決されていくのを支える拠点であることが大切である。

実際いくつかの地域では、サポートセンターのサテライト型の展開がなされ、仮設住宅団地の固有の課題に対応できるような地域密着型の支援が実現している。また自治会活動への支援といった「地域の支え合い」への支援、「こころ」と「からだ」の個別ニーズが表明されるのを待って対応するのではなく、「くらし」をあわせたアウトリーチ型のチームをエリアごとに駐在させ、地域の中でニーズを確認していくような「拠点」整備も試みられている。こうしたことに鑑み本調査でも、たとえば石巻市での制度外の居住型支援拠点における地域支援の利用者分布のマッピングなど、拠点とその対象圏域との関連を意識した分析を行っている。

③サポート拠点を基盤とする人材育成も、本調査の柱の一つである。これは先述のように、CLCによるサポーター研修が同時進行していることから、いわばアクションリサーチとして行われた。ここでの焦点は、サポートセンターに配置される専門員と、地域から選出される生活支援相談員との連携のあり方である。「こころ」と「からだ」に限定すれば、後者は個別援助サービスの末端に位置づけられる「しろうと」とみなされがちであるが、住民自身が支援相談員になるということは、個別課題を支えあいの中で受けとめ、「生活当事者」として循環型の支援体制を生み出していく潜在性を秘めている。こうした人材を育成するには、「教える」「伝える」でなく、自分自身の試みや悩みから自己発見的に方法を見出していくのが重要で、CLCの研修はそのように行われている。一方、専門員に対しては、新しい発想が生み出されていくような「場のマネジメント」、個別ニーズをシステムとして取り上げて「事業化するマネジメント」能力が求められる段階になっている。

もちろん、いわゆる研修だけではサポーターを支えることはできない。サポーター同士のネットワークや相互訪問、定期的な協議やスーパービジョンの機会、外部との情報交換、そして安定した雇用形態への展望が必要である。インタビュー調査は、こういった点にも目を配りながら行われた。

(2) 分析の対象

この研究では、岩手、宮城、福島を包括的にカバーし、サポートセンター107か所の実態調査

を行っている。3県比較によってこそ見えてきたそれぞれの特性や課題も多い。しかも県を越えた関係者同士の情報交流の場を適宜組織しながら、実践的な調査を進めることができた。

とくに福島県を対象に含めた意義は大きい。自治体によるサポートセンター体制づくりという上述の課題は、とりわけ福島では厳しく複雑である。調査では、避難区域の指定の有無、避難先での仮設住宅の有無、また避難先の地元自治体内の被災住民の有無、といった軸で、サポートセンター運営自治体を類型化した上で分析を行っている。またCLCは別途、平成24年度福祉医療機構社会福祉振興助成事業「東日本大震災における広域避難者・支援者交流会」を実施してきた。とくに福島県については、**広域避難者への支援をあわせ考えるなかで、サポートセンターをとらえる視点が重層的になっている。**

2) 次の段階への展望

本調査では、実践的意義を高めるために、107センターの特性の量的整理にとどまらず、いくつかのセンター・拠点の事例分析を行って、本格復興プロセスへの発展性を見出そうとしている。やや論点の先取りになるが、いくつか注目したいポイントを示しておく。

- ① 上述したように、自治体の中には、サポートセンター体制を行政サービス体系の中に位置づけ、介護保険事業計画や地域福祉計画等の各種福祉計画策定に反映させているところがある。また、災害公営住宅の一部にサブセンターを設け、仮設期から復興期までの息の長い継続的な支援、かつ公営住宅周辺をも圏域としてカバーする支援についての計画もある。実際、サポートセンターによる被災者支援は、今後かなりの長きにわたって必要であろう。こうした自治体の取り組みによって、サポートセンターの経験が持続的な地域社会再生の一助となる可能性が生まれる。
- ② 現在行われている被災者支援従事者の研修プログラム、あるいは研修の外で蓄積されている支援従事者の経験は、被災地における貴重な資産をつくりつつある。ここから多くの介護職が輩出する。また専門職や被災住民（具体的にはサポートセンターのLSAや自治会リーダー）の中から、地域福祉の担い手が育ち、各地の地域福祉計画策定やその実施を推進していくことが期待される。現行の研修プログラムは、そうした将来への投資でもある。CLCが本調査と平行して実施してきた「地域支え合い活動・情報交流センター」による地域支え合い事例の収集は、研修・人材育成のための豊かな素材を提供している。
- ③ すでに全国各地にアンテナショップが生まれ、草の根での物産交流が展開している。これからは、被災地に生まれる「人びとによる復興」の仕組みを、非被災地を含む全国の条件不利地域に伝え、そこで試み、展開して、そのうえで、くらしづくり・まちづくり経験を再び被災地に還流させるような**地域外交**が求められるのではないだろうか。たとえば、サポートセンターという「拠点」と生活支援相談員による「ネットワーク」型サービスとの組み合わせは、中山間地の再生のための「集落福祉」の概念的な手掛かりを与える。被災地で育った生活支援相談員や、あるいは経験を積んだ復興支援員（総務省が新設）が、他地域の集落福祉に関わることも考えられる。望むべくは、それが、広域避難者が生活する地域の活性化と、被災地とのネットワーク構築につながることだろう。

「サポートセンター」の現状と機能の強化課題

1 「サポートセンター 3 県調査」の概要

1) サポートセンター 3 県調査の方法

(1) サポートセンターの開設状況

サポートセンター開設状況（2012年10月1日現在）に基づき実態を調べてみると、岩手県 23ヶ所、宮城県 60ヶ所、福島県 24ヶ所の計 107ヶ所となっており、被災した市町がもっとも多かった宮城県での開設が進んでいることがわかる。サポートセンターの運営主体および用意されている機能が県、市町村によって異なっている（図表 1-1 参照）。岩手県は、サポートセンターの運営を介護保険事業所に委託している件数が最も多く、全体の 4分の3以上を占めているのに対して、宮城県、福島県は、社会福祉協議会が運営している件数が最も多い。

図表 1-1 サポートセンターの運営主体 (センター)

	市町村	市町村社会福祉協議会	介護保険事業所	NPO等	合計
岩手県	2 (8.7%)	2 (8.7%)	18 (78.3%)	1 (4.3%)	23 (100%)
宮城県	5 (8.3%)	32 (53.3%)	10 (16.7%)	13 (21.7%)	60 (100%)
福島県	2 (8.3%)	13 (54.2%)	5 (20.8%)	4 (16.7%)	24 (100%)

(2) 前回調査による課題整理

前回の調査研究では、サポートセンターの現状を以下の 4 点から整理しているので、一部再掲しておきたい。

① サポートセンターの運営体制の違い

市町村によって、サポートセンターの運営体制が、市町村直営、社協への委託、民間事業者・NPO 等への委託などの形態がみられる。いずれの形態であったとしても、サポートセンターが被災者支援の機能、役割を果しうるための条件を市町村行政は整備する必要がある。一部の市町村では、こうした仕組みづくりが不十分なため、サポートセンターが十分な役割を果たせていないところも見受けられる。たとえば、市町村が直営して、社協や関係団体と連携をとりながら運営できているところは良いが、市町村が直轄しながら他とは連携をとらず、少ない市町村の人材で限定的な被災者支援にとどまっている場合が見受けられる。また、民間事業者・NPO に委託することにより、その運営がまかせきりになっており、市町村としての役割を果たせていないケースもみられる。

国の 2つの事業を市町村独自の被災者支援の仕組みの中で活用し、サポートセンター機能と生活支援相談員の連携を図りながら運用している例もみられるが、その逆に、それぞれ別の事業として実施し、双方の連携が図られていない市町村も少なからず存在する。

また、被災した住民の中から積極的な雇用を図ることが意図されていた生活支援相談員の設置におい

て、数多くの生活支援員を採用し、業務を担ってもらっている市町村もあれば、その数がきわめて少ないところも見受けられる。どの市町村においても、生活支援相談員が担うべき被災者支援の役割は潜在的にも多いことから、積極的な採用がのぞまれる。

② みなし仮設（民賃）入居者、在宅被災者への支援

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

③ 被災者の自立に向けた支援の課題

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

以上の3つの課題に対して、サポートセンターがこの1年間でどのように対応し、解決に結びつけてきたのか、について現状を把握するとともに、すでに序のなかで示した被災住民に対しての自治体の仕組みづくりにおけるセンターとしての拠点が持つ機能を明らかにする視点を重視した分析を試みる。

（3）2012年度3県サポートセンター調査の方法

①調査対象

前回調査は、既存のデータを活用し、宮城県下を中心に代表的なサポートセンターを訪問するなどの調査研究にとどまっていたのに対して、今年度の調査研究では、図表1-1における107すべてのサポートセンターへの訪問調査を実施することとした。その結果、岩手県23、宮城県59（統合により1減）、福島県25（新たに設置1）の合計107センターを調査することができた（図表1-2、1-3、1-4）。その訪問時に可能な範囲で、当該自治体の担当者からのサポートセンターの位置づけに関するヒアリング調査を試みている。

②質問項目

これらの整理を踏まえて今回の調査研究では、その後の1年を把握するとともに、実際に現地へ訪問調査を実施し、より生の声や組織運営上の課題を聞き取ることにした。また、対象仮設団地数や戸数なども把握するとともに、実施されている事業、さらには関係機関との連携などにも質問項目を拡げた。

調査項目は、大きく次の2つの内容からなっている。1つは、サポートセンターの組織・事業・連携（以下のような質問項目）と、もう1つは、活動プログラム等による支援に関する成功事例や行政への課題についての意見である。

○組織 ①運営主体、②対象仮設団地・戸数、③スタッフ（専門職種・被災者雇用）

○事業（プログラム） ①稼働日、②見守り訪問活動やサロン活動、配食サービスなどの事業、③その他の事業

○連携 ①生活支援相談員の配属と連携、②地域住民や自治会、民生委員との連携、③地域包括支援センターとの連携等

図表 1-2 岩手県下のサポートセンターの概況

	山田町										大船渡市										釜石市			
	ほっとSC山田	ほっとまぎと	ほっと猿神	ほっと船越	ほっと大沢	ほっと町民グラウンド	ほっと豊間根	計	大船渡南地区SC「鶴」	本郷地区SC「おたすけ」	三陸地区SC「さんそん」	大船渡北地区SC「とみおか」	計	平田地区SC	小川地区SC	郷住居地区SC	計							
立地市町村	山田町	山田町	山田町	山田町	山田町	山田町	山田町	山田町	山田町	山田町														
運営主体の種類	医療法人	医療法人	医療法人	医療法人	医療法人	株式会社	株式会社	株式会社	株式会社															
対象仮設数	8	11	3	10	4	5	5	46	-	-	-	-	14	2	1	6	9							
対象仮設戸数	327	386	155	395	235	319	149	1966	-	-	-	51	630	280	110	200	590							
対象借上げ・在宅戸数	-	-	-	-	-	-	-	-	3,200	2,000	2,000	51	630	280	110	200	590							
広さ	326.41㎡	106㎡	106㎡	106㎡	106㎡	44.7㎡	106㎡	200㎡	200㎡	200㎡	296㎡	200㎡	317㎡	317㎡	317㎡	317㎡	317㎡							
スタッフ数	1	1	1	1	1	1	1	7	4	8	2	8	22	18	6	8	32							
社会福祉士	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	1	0	1	2							
介護福祉士	1	1	1	1	1	1	1	7	0	3	0	4	7	7	3	4	14							
※重複する場合の数は重複する	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2	4	3	0	1							
看護師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
保健師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
ヘルパー	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	7	3	2	12							
他	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	2	2	11	1	0	4	5							
新婦雇用者数	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	4	6	15	2	0	17							
内被雇用者数	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0	0	5	0	0	5							
被災者雇用数/新規雇用者	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	0	0	0	0	0	0							
時間	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~18:00	9:00~18:00	9:00~18:00	9:00~18:00	9:00~18:00	24時間	8:00~20:00	8:00~20:00	8:00~20:00							
開所時間	日曜	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし														
休日	日曜	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし														
仮設	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	○	○	○	○	○							
借り上げ	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○							
在宅被災者	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○							
地域	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×							
仮設	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	○	○	○	○	○							
借り上げ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○							
在宅被災者	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○							
地域	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○							
介護保険	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×							
自立支援	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×							
配食サービス	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×							
その他																								
自由記入																								
生活支援相談員等の配置	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○							
建物内連携	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○							
地域住民	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×							
自治会	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×							
民生委員	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×							
地域包括支援センター	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○							
その他	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×							

岩手県下SC	大槌町				野田村		宮古市	遠野市	陸前高田市	奥州市	合計	割合
	和野っこハ ウス	エールSC	めぐっこハ ウス	計	南浜SC	野田村 下安家SC						
立地市町村	大槌町	大槌町	大槌町	大槌町	野田村	野田村	宮古市	遠野市	陸前高田市	奥州市		
運営主体の種類	社協	医療法人	社福法人	社福法人	野田村 自治体	野田村 自治体	宮古市 社福法人	遠野市 社協	陸前高田市 社福法人	奥州市 他		
対象仮設戸数	48	22	5	75	-	-	248	40	2,148	53	199	
対象仮設戸数	2,100	2,034	200	4,334	-	-	-	-	-	200	10,156	
対象借上げ・在宅戸数	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5251	
広さ	298㎡	298㎡	298㎡	298㎡	50㎡	50㎡	319㎡	110㎡	220㎡	100㎡		
スタッフ数	6	4	10	20	0	0	0	5	6	2	4	98
社会福祉士	0	0	0	0	-	-	0	1	1	0	0	6
介護福祉士	1	0	1	2	-	-	0	0	1	2	0	33
※重複する 場合は見守 り数とする	1	0	0	1	-	-	0	0	1	0	0	11
看護師	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0
保健師	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0
ヘルパー	3	0	1	4	-	-	0	1	1	0	0	19
他	1	0	2	3	-	-	0	1	4	0	0	24
新規雇用者数	4	2	8	14	-	-	0	4	6	0	3	50
内被災者雇用者数	4	2	8	14	-	-	0	6	0	0	3	28
被災者雇用者数/新規雇用者	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	-	-	0.0%	100.0%	0.0%	100.0%	56.0%	
時間	8:30~17:15	9:00~18:00	9:00~17:00	9:00~17:00	-	-	9:30~17:00	9:00~17:00	8:30~17:30	10:00~17:00		
開所時間	なし	なし	金曜	なし	-	-	水・土	なし	なし	火曜		
仮設	×	×	×	×	-	-	○	○	○	×	14	66.7%
借り上げ	×	×	×	×	-	-	○	○	×	×	6	28.6%
在宅被災者	×	×	×	×	-	-	○	○	×	×	7	33.3%
地域	×	×	×	×	-	-	○	○	×	×	3	14.3%
仮設	○	○	○	3	-	-	○	○	×	○	17	81.0%
借り上げ	×	○	○	2	-	-	○	○	×	○	17	81.0%
在宅被災者	×	○	○	2	-	-	○	○	×	×	16	76.2%
地域	×	○	○	2	-	-	○	○	×	×	13	61.9%
介護保険	×	×	×	×	-	-	○	×	×	×	3	14.3%
自立支援	×	×	×	×	-	-	○	×	×	×	0	0.0%
配食サービス	×	×	×	×	-	-	○	×	○	×	3	14.3%
その他	制度外DS	制度外DS	制度外GH	制度外GH	制度外DS	制度外GH	制度外DS	制度外GH	制度外DS	制度外GH		
自由記入												
生活支援相 談員等の 配置	○	○	○	3	×	×	0	○	○	×	20	87.0%
地域住民	×	×	×	0	×	×	0	○	×	×	21	91.3%
自治会	×	×	×	0	○	○	2	×	○	×	5	21.7%
民生委員	×	×	×	0	×	×	0	×	×	×	6	26.1%
地域包括支援センター	×	×	×	0	×	×	0	×	×	×	8	34.8%
その他	○	○	○	3	×	×	0	○	×	×	4	17.4%
											13	56.5%

図表 1-3 宮城県下のサポーターセンターの概況

宮城県下サポーターセンター		石巻市													計
立地市町村	運営主体の種類	大機ささえ あい拠点セ ンター	大橋ささえ あい拠点セ ンター	大蔵ささえ あい拠点セ ンター	牡鹿ささえ あい拠点セ ンター	北上ささえ あい拠点セ ンター	陽成ささえ あい拠点セ ンター	河原ささえ あい拠点セ ンター	雄勝ささえ あい拠点セ ンター	カーシェアリ ング・ミニ センター	からころス ターション	在宅被災世 帯サポーター センター	障がい者 総合サポ ーターセン ター		
	運営主体の種類	石巻市 社協	石巻市 他	石巻市 他	石巻市 他	石巻市 NPO									
	対象仮設数	864	631	633	847	445	234	2046	961	161	-	-	0		
	対象借上げ戸数	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7153		
	広さ	不明	40坪	516㎡	不明										
	スタッフ数	21	13	14	15	6	5	24	16	4	8	9	4		
	社会福祉士	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3		
	専門職 介護福祉士	0	2	1	0	0	1	2	0	0	0	0	4		
	※車庫する 場合は車庫守 りの数とす	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0		
	看護師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3		
	ヘルパー	0	3	5	6	1	2	5	3	0	0	0	1		
	他	2	1	0	1	0	1	1	0	1	8	3	1		
	新規雇用者数	21	13	14	15	6	5	24	16	8	4	9	157		
	内被災者雇用数	0	17	11	12	3	3	20	13	5	3	3	105		
	被災者雇用数/新規雇用者	0.0%	89.5%	84.6%	80.0%	50.0%	60.0%	83.3%	81.3%	62.5%	75.0%	33.3%	66.9%		
	時間	9:00~17:00	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	10:00~16:00	8:30~17:30	9:00~11:00		
	休日	土日	なし	土日	土日										
	仮設	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×		
	借上げ	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		
	在宅被災者	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		
	地域	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		
	仮設	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
	借上げ	○	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×		
	在宅被災者	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		
	地域	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		
	介護保険	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		
	自立支援	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		
	配達サービス	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		
	その他	自由記入													
	生活支援相 談員等の 配置	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
	地域住民	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
	自治会	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
	民生委員	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
	地域包括支援センター	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
	その他	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		

宮城県下サポートセンター	仙台市										東松島市										計			
	宮城県サポートセンター業務所	支えあいセンターあおば	支えあいセンターみ	支えあいセンターいず	支えあいセンターはく	支えあいセンターたい	支えあいセンターのぎ	支えあいセンターみや	支えあいセンターわか	支えあいセンターわかばやし	グループホームつなぎ	ケアハウス松濤館	コアハウス「えんがわ」	コミュニティセンター	特別養護老人ホーム湖番荘	計	鴨瀬サポートセンター	矢本西サポートセンター	矢本東サポートセンター	中央被災者サポートセンター		東松島市	赤井	計
立地市町村	仙台市	仙台市	仙台市	仙台市	仙台市	仙台市	仙台市	仙台市	仙台市	仙台市	株式会社	社団法人	社団法人	他	社団法人	東松島市	東松島市	東松島市	東松島市	東松島市	東松島市	他	東松島市	東松島市
運営主体の種類	自治体	社協	社協	社協	社協	社協	社協	社協	社協	社協	株式会社	社団法人	社団法人	他	社団法人	社協	社協	社協	社協	社協	社協	社協	社協	社協
対象仮設戸数	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	575	677	522	6	-	-	19	1774
対象借り上げ戸数	-	1319	719	1372	1951	1432	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
広さ	25.2㎡	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	不明	534.6㎡	1290㎡	200㎡	1315㎡	1315㎡	100㎡	150㎡	150㎡	不明	不明	135㎡	135㎡	-	-
スタッフ数	4	7	5	7	8	8	8	8	8	8	-	-	20	31	31	90	11	13	11	11	-	-	48	-
社会福祉士	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	-	-	0	2	2	4	0	0	0	0	-	-	0	-
介護福祉士	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0	23	0	0	1	0	-	-	1	-
専門職	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0	3	0	0	0	0	-	-	0	-
※重複する場合の総数とする	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0	3	0	0	0	0	-	-	0	-
看護師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	-
保健師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	-
ヘルパー	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	-
他	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	2	0	1	0	-	-	0	-
新規雇用者数	3	7	5	7	8	8	8	8	8	8	-	-	3	-	-	33	11	13	13	-	-	-	37	-
内職業者雇用数	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	0	0	0	0	1	13	13	-	-	27	-	
被災者雇用数/新規雇用者	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-	-	0.0%	-	-	9.1%	100.0%	100.0%	-	-	-	73.0%	-	
被災者雇用数/新規雇用者	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-	-	0.0%	-	-	9.1%	100.0%	100.0%	-	-	-	73.0%	-	
開所時間	土日祝	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15
休日	土日祝	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	日・月・祝日	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15
仮設	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0
借り上げ	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X	X	X	X	5	X	X	X	X	X	X	X	0
在宅被災者	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	X
地域	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	X
仮設	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X	X	X	X	5	0	0	0	0	0	0	0	
借り上げ	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X	X	X	X	5	X	X	X	X	X	X	X	
在宅被災者	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X	X	X	X	5	X	X	X	X	X	X	X	
地域	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	5	X	X	X	X	X	X	X	X
介護保険	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	X
自立支援	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	X
配食サービス	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	X
宮城県全域のケア拠点のフォローアップ	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	X
その他	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入	自由記入
生活支援	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
建物内	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
連携	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0
地域住民	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
自治会	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
民生委員	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
地域包括支援センター	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0

宮城県下サポーターセンター	女川町					南三陸町					計			
	第一小学校 仮設センター	旭ヶ丘サブ センター	勤労青少年 センター	多目的運動 場仮設サブ センター	野球場仮設 サブセンター	清水仮設サ ブセンター	石巻ハイバ ン仮設サブ センター	計	被災者生 活支援セン ター	駒津サテラ イトセン ター		戸倉サテラ イトセン ター	荒瀬川サ テライトセ ンター	入谷サテラ イトセン ター
立地市町村	女川町	女川町	女川町	女川町	女川町	女川町	石巻市		南三陸町	南三陸町	南三陸町	南三陸町	南三陸町	登米市
運営主体の種類	社団法人	社団法人	株式会社	社協	社協	株式会社	他		社協	社協	社協	社協	社協	社協
対象仮設戸数	-	-	-	-	-	-	-	0	17	520	345	11	22	7
対象借上げ戸数	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-
広さ	9.7㎡	7.7㎡	7.7㎡	9.7㎡	9.7㎡	9.7㎡	9.7㎡	100㎡	100㎡	100㎡	100㎡	100㎡	100㎡	100㎡
スタッフ数	2	2	3	3	2	3	4	19	36	44	26	51	15	31
社会福祉士	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
介護福祉士	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
※専門職 ※専門職する 場合は、見守 り回数とす	0	0	0	0	1	0	0	2	2	0	0	0	0	0
看護師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
保健師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ヘルパー	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
他	1	1	1	1	0	1	2	4	2	0	0	0	0	0
新規雇用者数	1	1	3	3	2	2	3	12	36	44	26	51	15	31
内被災者雇用数	1	0	0	0	1	1	2	8	36	44	26	51	15	31
被災者雇用数/新規雇用者	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	50.0%	100.0%	33.3%	66.7%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
時間	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	9:00~17:00	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	
休日	土日	土日	土日	土日	土日	土日	土日	なし	なし	なし	なし	なし	なし	
仮設	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
借上げ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
在宅被災者	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
地域	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
仮設	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
借上げ	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
在宅被災者	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
地域	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
介護保険	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
自立支援	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
配食サービス	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
その他	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
自由記入														
生活支援相 談員等の 配置	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
地域住民	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
自治会	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
民生委員	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
地域包括支援センター	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
その他	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	

宮城県下サポートセンター	気仙沼市				多賀城市				亶理町				七ヶ浜町	合計	割合					
	唐桑地区 サポートセ ンター	本吉地区 サポートセ ンター	気仙沼地 区サポート センター	気仙沼市 一関市 NPO	共立	城南	野球場	山王	計	コミュニティ ファーム亶 理いちご畑	亶理サ ポートセ ンター	計				塩釜市 ふれあいサ ポートセ ンター	名取市 どっとなとり ポートセ ンター	岩沼市 の社サ ポートセ ンター	山元町サ ポートセ ンター	七ヶ浜 緊急 災害サポ ートセ ンター
	8	14	64	2	88	6	22	4	35	4	25	29				5	11	10	677	
立地市町村	気仙沼市	気仙沼市	気仙沼市	一関市	多賀城市	多賀城市	多賀城市	多賀城市	多賀城市	亶理町	亶理町	亶理町	塩釜市	名取市	岩沼市	山元町	七ヶ浜町			
運営主体の種類	他	社団法人	社団法人	NPO	株式会社	社協	社協	社協	社協	自治体	自治体	社協	社協	自治体	他	自治体	NPO			
対象仮設戸数	270	423	2,400	320	349	-	-	200	520	930	960	196	-	370	-	-	373			
対象借り上げ戸数	-	-	-	-	-	-	320	200	520	-	-	-	2,500	-	-	-	-			
広さ	150㎡	150㎡	150㎡	150㎡	100㎡	100㎡	100㎡	100㎡	100㎡	100㎡	100㎡	100㎡	60㎡	218.41㎡	100㎡	285.15㎡				
スタッフ数	3	4	9	6	23	4	4	4	35	4	25	29	11	22	5	11	10			
社会福祉士	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	1	0	0			
介護福祉士	1	1	3	0	4	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	1	1			
※重複する 場合は最守 りの数とする	1	1	2	2	7	0	0	0	0	0	5	5	1	2	1	3	0			
看護師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	1	1	0			
保健師	0	1	1	0	2	0	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	6			
ヘルパー	1	1	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	7			
他	1	1	0	0	2	0	0	0	0	0	6	6	0	0	0	0	53			
新規雇用者数	2	2	-	-	4	23	-	3	4	30	-	12	12	11	22	0	9			
内被災者雇用者数	2	2	0	-	2	23	-	3	4	30	-	12	12	0	0	0	9			
被災者雇用者数/新規雇用者	100.0%	0.0%	-	-	50.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-	100.0%			
被災者雇用者数/新規雇用者	9:00~17:00	9:00~17:00	8:30~17:30	9:00~17:00	9:00~18:00	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	9:00~13:00	9:00~16:00	9:00~16:00	9:00~17:00	8:30~17:00	8:30~17:15	8:30~17:15	9:00~18:00			
開所時間	火・金	月・水	水	水・祝日	なし	土日祝	土日祝	土日祝	土日祝	土日祝	土日祝	土日祝	土日祝	土日祝	土日祝	土日祝	月曜			
休日	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
仮設	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
見守り	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×			
借り上げ	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×			
在宅被災者	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×			
地域	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×			
仮設	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
借り上げ	×	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
在宅被災者	×	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
地域	×	×	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
介護保険	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×			
自立支援	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×			
配産サービス	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×			
その他																				
自由記入																				
生活支援 相談 配膳	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
地域住民	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
民生委員	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×			
地域包括支援センター	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
その他	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
建物内	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
連携	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
自治会	○	×	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×			
民生委員	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
地域包括支援センター	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
その他	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			
合計																				
割合																				

図表 1-4 福島県下のサポーターセンターの概況

福島県下サポーターセンター	浪江町				富岡町				楢葉町				
	浪江町サポーターセンターまふくしま	浪江町サポーターセンター安達	浪江町サポーターセンター二本松	浪江町サポーターセンター本宮	浪江町サポーターセンター安達	浪江町サポーターセンター二本松	浪江町サポーターセンター本宮	浪江町サポーターセンター三春町	浪江町サポーターセンター三春町	浪江町サポーターセンター三春町	浪江町サポーターセンター三春町	浪江町サポーターセンター三春町	浪江町サポーターセンター三春町
立地市町村	福島市	福島市	二本松市	二本松市	二本松市	二本松市	本宮市	郡山市	郡山市	三春町	三春町	三春町	三春町
運営主体の種類	NPO	社団法人	社団法人	社団法人	NPO	NPO	NPO	社協	社協	社協	社協	社協	社協
対象仮設数	4	3	4	3	8	19	13	6	6	1	20	1	-
対象仮設設置戸数	698	586	632	632	773	2,689	-	-	-	-	259	-	-
対象借り上げ戸数	100	6	20	20	-	126	-	-	-	-	-	-	-
広さ	290㎡	289.12㎡	296.45㎡	296.45㎡	290㎡	290㎡	290㎡	300㎡	300㎡	300㎡	300㎡	300㎡	300㎡
スタッフ数	5	11	13	15	12	56	4	13	15	24	56	15	19
社会福祉士	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0
介護福祉士	0	4	5	2	0	11	1	2	5	9	17	3	2
※重複する場合の数は守る	0	1	2	2	1	6	0	0	2	3	5	2	2
保健師	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ヘルパー	0	3	0	0	0	3	0	1	1	5	7	3	7
他	1	0	0	5	3	9	1	1	3	5	10	6	0
新規雇用者数	3	2	5	5	3	18	3	12	6	10	31	5	5
内被災者雇用者数	0	0	0	0	1	1	1	2	3	0	6	-	0
被災者/新雇用者数	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	33.3%	5.6%	33.3%	16.7%	50.0%	0.0%	19.4%	-	0.0%
被災者/新雇用者数	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	33.3%	5.6%	33.3%	16.7%	50.0%	0.0%	19.4%	-	0.0%
開所時間	9:00~18:00	8:30~17:30	9:30~15:30	8:00~17:00	8:00~17:00	9:30~16:00	8:00~17:00	8:00~17:30	8:00~17:00	8:00~17:00	8:15~17:15	8:15~17:15	8:15~17:15
休日	土日	土日	日	日	土日	土日	土日	なし	なし	なし	なし	土日	土日
見守り	X	○	X	X	X	X	X	X	X	○	X	X	X
借り上げ	X	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
在宅被災者	X	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
地域	X	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
仮設のみ	○	X	○	○	○	4	○	○	○	○	4	○	○
借り上げ	○	X	X	X	X	3	○	○	○	4	○	○	○
在宅被災者	○	X	X	X	X	3	X	X	X	X	1	X	X
地域	○	X	X	X	X	3	X	X	X	X	1	X	X
介護保険	X	○	○	○	○	4	X	X	X	X	1	X	X
自立支援	X	○	○	○	○	0	X	X	X	X	0	X	X
配食サービス	X	X	X	X	X	1	X	X	X	X	1	X	X
その他	小・中学生の放課後預かり	生きたいデイサービス	生きたいデイサービス	生きたいデイサービス	小・中学生の放課後預かり	生きたいデイサービス	生きたいデイサービス	生きたいデイサービス	生きたいデイサービス	生きたいデイサービス	生きたいデイサービス	生きたいデイサービス	生きたいデイサービス
自由記入													
生活支援相談員の配置	X	○	X	X	X	1	X	X	X	X	1	X	X
地域住民	X	○	X	X	X	0	X	X	X	X	2	X	X
自治会	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	2	X	X
民生委員	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	0	X	X
地域包括支援センター	X	○	○	○	○	2	X	X	X	X	1	○	○
その他	X	○	○	○	○	2	X	X	X	X	2	○	○

福島県下サポートセンター	相馬市		大熊町		川内村		福島市	南相馬市	広野町	双葉町	葛尾村	新地町	飯館村	合計	割合			
	大野台高齢者等サポートセンター	相馬市自治体	相馬市自治体	いわき市	いわき市	川内村	あさかの社	あさかの社	川内村	福島市	南相馬市	いわき市	双葉町			葛尾村	新地町	飯館村
運営主体の種類	相馬市自治体	相馬市自治体	いわき市	いわき市	川内村	郡山市	郡山市	川内村	福島市	南相馬市	いわき市	双葉町	葛尾村	新地町	飯館村			
対象仮設数	9	1	10	6	12	18	4	1	4	35	2	-	10	8	5			
対象仮設設置戸数	920	192	1,112	565	870	1,435	-	-	260	260	-	-	-	-	338			
対象借り上げ戸数	-	-	-	1,101	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	-			
広さ	299.7㎡	298.12㎡	131㎡	300㎡	300㎡	300㎡	132㎡	98.54㎡	268.3㎡	300㎡	300㎡	300㎡	300㎡	299.7㎡				
スタッフ数	4	4	8	13	3	16	2	1	3	12	2	6	3	19	9	239		
社会福祉士	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	
介護福祉士	0	0	0	3	0	3	1	0	1	3	1	0	0	5	1	52	21.8%	
※重複する場合は見守り数とする	0	0	0	0	1	1	0	0	0	3	0	0	0	2	1	22	9.2%	
ヘルパー	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0.4%	
他	0	0	0	1	0	1	1	1	2	2	1	5	0	3	4	38	15.9%	
新就業者数	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	2	1	2	1	31	13.0%	
内被災者雇用数	4	4	8	13	2	15	-	1	10	3	0	4	0	-	4	99	48.8%	
被災者/新就業者数	4	4	8	13	0	13	-	1	0	3	0	0	0	-	2	34	16.7%	
被災者/新就業者数	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%	86.7%	-	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-	-	50.0%	34.3%	
開所時間	9:00~18:00	9:00~18:00	8:15~17:15	8:15~17:15	8:15~17:15	8:30~17:30	8:30~17:30	8:30~17:30	9:00~17:00	8:15~17:15	8:30~17:15	8:30~17:15	8:30~17:00	8:30~17:00	8:00~20:00			
休日	年末年始のみ	年末年始のみ	土日	土日	土日	なし	なし	なし	日曜	土日祝日	なし	なし	なし	土日、年末年始	なし			
見守り	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	12	48.0%
借り上げ	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	6	24.0%
在宅被災者	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	1	4.0%
地域	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	1	4.0%
仮設のみ	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	21	84.0%
借り上げ	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	18	72.0%
在宅被災者	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	8	32.0%
地域	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	7	28.0%
介護保険	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	8	32.0%
自立支援	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	0	0.0%
配食サービス	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	6	24.0%
その他	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		
自由記入																		
生活支援	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	11	44.0%
建物内	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	16	64.0%
連携	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	6	24.0%
地域住民	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	8	32.0%
自治会	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	4	16.0%
民生委員	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	7	28.0%
地域包括支援センター	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	14	56.0%
その他	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		

2) 3 県調査の県別比較

(1) 組織

① 運営主体

岩手県では、介護保険事業所による運営が最も多く、18 センターと全体の 78.3% を占めており、3 県の中でも特徴的となっている。自治体直営方式や市町村社協による運営は 2 センター（各 8.7%）ずつとなっている。

宮城県では、市町村社協による運営が 31 センターと最も多く、全体の 52.5% を占めている。自治体直営方式も一定数みられ、東松島市、亶理市、名取市、山元町の 4 センター（6.8%）において行われている。

福島県でも、市町村社協による運営が 13 センターと最も多く 52.0% で、自治体直営方式は 2 センター（8.0%）となっている。原発事故により避難先の市町村にサポートセンターの作られている例が 19 センター（76.0%）と多く、広範囲となっていることから、浪江町や富岡町のように社会福祉法人や NPO などの運営によっているところがある。

② 対象仮設団地・戸数など

対象戸数の規模にできるだけ片寄りがないように、サポートセンターの設置への検討がなされたと思われるが、沿岸部での被害は甚大で建設可能な土地の少ない中、応急仮設住宅の建設が優先された関係もあり、サポートセンター設置は「設置できる場所にせざるをえなかった」という自治体の声も聞かれた。

市に一つであるため、対象の仮設戸数と借り上げ戸数が合わせて 8,000 戸となるサポートセンターがある一方で、市町村に複数のサポートセンターを配置している場合がみられる。ただし、必ずしも網羅的ではないところもある。この場合、対象仮設団地が限定的となることで、サポートセンターの有無でサービス格差も生じてきている。

③ スタッフ（専門職種・被災者雇用）

岩手県における 21 センターでは、以下のようなスタッフの状況であった。

- ・ 専門職では、介護福祉士の割合が高く 33.7% となっており、その他（ケアマネージャー、相談支援専門員など）24.5%、ついでヘルパーが 19.4%、看護師 11.2%、社会福祉士 6.1%、保健師は 0% となっている。3 県の中で岩手県は介護事業所が運営主体となっている割合が高いため、専門職の占める割合が非常に高いのが特徴的である。
- ・ 98 名のうち、新規雇用者数は 50 名と約半数となっており、内被災者の雇用は 28 名（全体の 28.6%、新規雇用者中 56.0%）となっている。

宮城県においては、以下のようなスタッフの状況であった。

- ・ 専門職では、把握可能な 55 センター 677 名のうち、その他が 7.8%、介護福祉士 6.1% となっており、ヘルパー 5.6% ついで看護師が 4.1% となっている。社会福祉士は 2.1%、保健師は 1.3% である。
- ・ 把握可能な 45 センター 581 名のうち新規雇用者数は 530 名で割合は 91.2% であり、非常に高い新規雇用率であると言える。内被災者の雇用は 396 名（全体の 68.2%、新規雇用者中 74.7%）となっており、3 県で最も高い被災者雇用率となっている。これらは甚大な被害を受けた宮城県において、サポートセンターのスタッフとして積極的に被災者の雇用促進をしたことによるものである。

福島県においては、以下のようなスタッフの状況であった。

- ・専門職では、25センター 239名のうち、介護福祉士の割合が高く 21.8%となっており、ついでヘルパーが 15.9%、その他 13.0%、看護師 9.2%、社会福祉士 1.7%となっている。
- ・把握可能な 22センター 203名のうち、新規雇用者数は 99名と半数弱となっており、内被災者の雇用は 34名（全体の 16.7%、新規雇用者中 34.3%）となっている。

図表 1-5 スタッフにおける専門職割合（※複数資格を有するものは重複）

(名)

専門職	岩手県		宮城県		福島県	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
社会福祉士	6	6.1%	14	2.1%	4	1.7%
介護福祉士	33	33.7%	41	6.1%	52	21.8%
看護師	11	11.2%	28	4.1%	22	9.2%
保健師	0	0.0%	9	1.3%	1	0.4%
ヘルパー	19	19.4%	38	5.6%	38	15.9%
その他	24	24.5%	53	7.8%	31	13.0%
スタッフ数	98	21センター	677	55センター	239	25センター

図表 1-6 スタッフにおける新規雇用者と被災者数

(名)

	岩手県		宮城県		福島県	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
スタッフ数	98	21センター	581	45センター	203	22センター
新規雇用者数 A	50	51.0%	530	91.2%	99	48.8%
被災者雇用数 B (※ Aのうち被災者の数)	28	28.6%	396	68.2%	34	16.7%
B/A	-	56.0%	-	74.7%	-	34.3%

(2) 事業（プログラム）

①開所時間・休日

8時から9時の間に始まり、17時から18時までに終了するものが一般的で、8時30分～17時15分あるいは9時00分～17時00分の開所が多い。釜石市平田地区サポートセンターでは、ケアコールシステムにより24時間対応が可能となっている。

また、定休日の設定では、岩手県では定休日のないセンターが11センター（47.8%）と最も多く、ついで週休1日が9センター（39.1%）となっている。宮城県では、土日、土日祝など週休2日以上センターが40センター（67.8%）と最も多く、定休日がないもしくは祝日のみ休みのセンターは10センター（16.9%）である。福島県では、週休2日以上センターが11センター（44.0%）、定休日がないもしくは祝日のみ休みのセンターは同数となっている。

週休2日以上センターでは、土日が定休であるものが最も多かった。

図表 1-7 サポートセンターの定休日設定

(センター)

	岩手県	宮城県	福島県
定休日なし・祝日のみ休み	11 (47.8%)	10 (16.9%)	11 (44.0%)
週休1日	9 (39.1%)	2 (3.4%)	2 (8.0%)
週休2日以上	1 (4.4%)	40 (67.8%)	11 (44.0%)
その他・不明	2 (8.7%)	7 (11.9%)	1 (4.0%)
合計	23 (100.0%)	59 (100.0%)	25 (100.0%)

②見守り訪問活動やサロン活動

【見守り活動】

岩手県では、21センターのうち、仮設住宅対象14センター(66.7%)、借り上げ住宅対象6センター(28.6%)、在宅被災者対象7センター(33.3%)となっている。宮城県では、56センターのうち、仮設住宅対象35センター(62.5%)、借り上げ住宅対象18センター(32.1%)、在宅被災者対象が13センター(23.2%)となっている。福島県では、25センターのうち、仮設住宅対象12センター(48.8%)、借り上げ住宅対象6センター(24.0%)、在宅被災者対象1センター(4.0%)となっている。(複数回答あり)

このうち、対象を仮設住宅のみに設定している割合は、岩手県10センター(47.6%)、宮城県23センター(41.1%)、福島県6センター(24.0%)に及んでいる。このことから、サポートセンターにおける借り上げ住宅や在宅被災者への見守りは必ずしも十分であるとは言えないが、多賀城市や名取市などにおいては、おそらく社協の生活支援相談員が仮設住宅を担当することから、サポートセンターが借り上げを担当するといった分担がなされているような場合もある。

さらには地域全体に対して実施している割合は、岩手県3センター(14.3%)、宮城県7センター(12.5%)、福島県1センター(4.0%)である。福島県では、仮設住宅への対応が基本であり、一部のセンターでは「借り上げ」にまで対象を拡大しているところがみられるが、地域全体という方法は、ほとんど採用されていないことがわかる。

図表 1-8 見守りとサロン活動 (複数回答あり)

(センター)

	対象	岩手県		宮城県		福島県	
		センター数	割合	センター数	割合	センター数	割合
		21	100.0%	56	100.0%	25	100.0%
見守り活動	仮設住宅	14	66.7%	35	62.5%	12	48.8%
	内仮設住宅のみ	10	47.6%	23	41.1%	6	24.0%
	借り上げ住宅	6	28.6%	18	32.1%	6	24.0%
	在宅被災者	7	33.3%	13	23.2%	1	4.0%
	地域全体	3	14.3%	7	12.5%	1	4.0%
サロン活動	仮設住宅	17	81.0%	39	69.6%	21	84.0%
	内仮設住宅のみ	3	14.2%	19	33.9%	3	12.0%
	借り上げ住宅	17	81.0%	20	35.7%	18	72.0%
	在宅被災者	16	76.2%	20	35.7%	8	32.0%
	地域全体	13	61.9%	19	33.9%	7	28.0%

【サロン活動】

岩手県では、21センターのうち、仮設住宅対象17センター（81.0%）、借り上げ住宅対象17センター（81.0%）、在宅被災者対象16センター（76.2%）となっている。宮城県では、56センターのうち、仮設住宅対象39センター（69.6%）、借り上げ住宅対象20センター（35.7%）、在宅被災者対象20センター（35.7%）となっている。福島県では、25センターのうち、仮設住宅対象21センター（84.0%）、借り上げ住宅対象18センター（72.0%）、在宅被災者対象8センター（32.0%）となっている。（複数回答あり）。

このうち、対象を仮設住宅のみに設定している割合は、岩手県3センター（14.2%）、福島県3センター（12.0%）と少なく、借り上げ住宅にまで広げているところが多い。宮城県は19センター（33.9%）が、仮設住宅のみを対象としており、その割合が高さが特徴的である。

見守り活動に比べサロン活動については、対象を地域全体に広げて実施している割合が高く、岩手県13センター（61.9%）、宮城県19センター（33.9%）、福島県7センター（28.0%）となっている。

③その他の事業

配食サービスについては、各市町村において統一的に実施されているものではなく、岩手県3センター（14.3%）、宮城県1センター（1.8%）、福島県6センター（24.0%）といった実施状況で、福島県での実施の割合が高くなっている。

また、「生きがいデイ」「介護予防教室」は、介護保険事業所が実施している割合の高い岩手県において多く実施されている傾向にある。一方、福島県浪江町のサポートセンターを運営するNPOは、「サポートセンターをデイサービスにはいけない。多機能な支援機能をもつことが重要である」との指摘を行っている。このことから、1歳から未就学児の預かりや学童保育の事業や、居酒屋を行うなど多彩な取り組みを行っている。

（3）連携

①生活支援相談員や生活援助員の配置と連携

岩手県においては、23センターのうち、建物内への生活援助員等の配置が20センター（87.0%）と非常に高く、空間的な近さもあつてか連携についても21センター（91.3%）が連携が取れていると答えている。宮城県においては、57センターのうち、建物内への配置が47センター（82.5%）で、連携が48センター（84.2%）が取れていると答えている。福島県では25センターのうち、建物内への配置が11センター（44.0%）と半数以下であるものの、連携については16センター（64.0%）が取れていると答えている。

概ね、社会福祉協議会が運営主体となっている場合には、生活支援相談員を建物の中に配置するとともに、同相談員との連携が進んでいるという回答が高い傾向にある。また、女川町のように運営主体が異なる場合でも、生活支援相談員をサポートセンターに常駐させることをシステム化し、密な連携を取っている事例もある（26ページ参照）。

②地域住民や自治会、民生委員などとの連携

岩手県においては、民生委員との連携が取れていると答えたのは8センター（34.8%）で、地域住民とは5センター（21.7%）、自治会とは6センター（26.1%）が取れていると答えている。

宮城県では、55 センターのうち、民生委員との連携が取れていると答えたのは 39 センター（70.9%）で、地域住民とは 37 センター（67.3%）、自治会とも 37 センター（67.3%）が取れていると答えていることから、地域との関係を重視し地域との連携も 3 県の中ではよく取れていることがわかる。

福島県では、民生委員との連携が取れていると答えたのは 4 センター（16.0%）で、地域住民とは 6 センター（24.0%）が、自治会とは 8 センター（32.0%）が取れていると答えている。避難先でのサポートセンターが多いことから、民生委員との連携は難しくなっていることが推測される。

③地域包括支援センターとの連携

岩手県においては、地域包括支援センターとの連携は 4 センター（17.4%）にとどまっており、福島県の 7 センター（28.0%）と宮城県の 42 センター（76.4%）と、宮城県における連携が最もとられている。

図表 1-9 生活支援相談員などとの連携関連の比較

(センター)

		岩手県		宮城県		福島県	
		センター数	割合	センター数	割合	センター数	割合
		23		55（※ 57）		25	
生活支援相談員等の配置	建物内	20	87.0%	47 ※	82.5%	11	44.0%
	連携	21	91.3%	48 ※	84.2%	16	64.0%
地域住民		5	21.7%	37	67.3%	6	24.0%
自治会		6	26.1%	37	67.3%	8	32.0%
民生委員		8	34.8%	39	70.9%	4	16.0%
地域包括支援センター		4	17.4%	42	76.4%	7	28.0%
その他（NPO、大学等）		13	56.5%	45	81.8%	14	56.0%

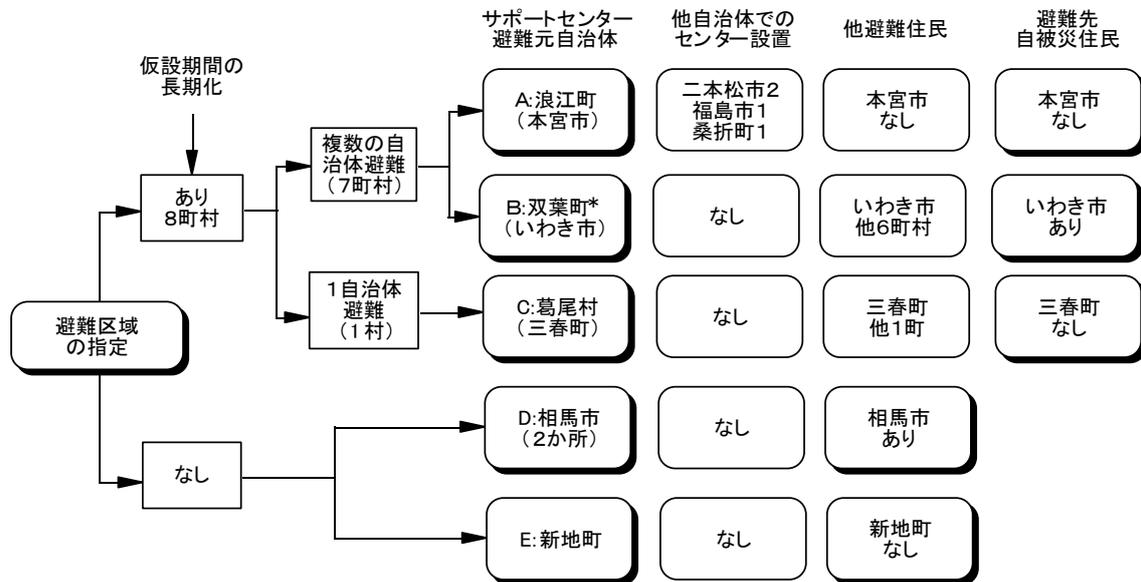
2 サポートセンターの配置と市町村における仕組み上の位置づけ

1) 福島県におけるサポートセンター配置の特徴

福島県下のサポートセンター配置の特徴は、避難区域の自治体とそれ以外の自治体において大きく異なる。避難区域の自治体では、避難先の自治体が複数にわたることが多く、そこでの各サポートセンター間での連携が困難な状況にある。避難区域に指定された双葉郡の 8 町村に代表される町村におけるセンター配置では、次の 3 つのタイプがある。仮設住宅の立地が複数の自治体に及んでいる場合には、すべての立地自治体をカバーする形でサポートセンターが配置されている A：浪江町のタイプと、仮設住宅の立地は複数の自治体に及んでいるが、それぞれには対応できていない B：双葉町のタイプがある。複数に及ぶことなく 1 つの自治体のみでの仮設住宅建設で対応されている場合には、C：葛尾村のように、1 つのセンターで対応が可能となる。

これらのタイプに対して、自自治体内での仮設住宅建設が可能な場合には、他の自治体からの避難住民の仮設住宅があるかないかで、2 つのタイプに分かれる。D：相馬市では、2 か所のセンターを開設しているが、他の自治体からの避難住民の仮設住宅が存在している。E：新地町では、他の自治体からの避難住民の仮設住宅が存在しないので、対応としては自被災住民のみということなる。

図表1-10 サポートセンター配置の5つのタイプ



注：避難区域指定「あり」「なし」に川俣町・飯舘村を含めていない。

*双葉町の分散先（仮設） 他：郡山・福島・白河・猪苗代・会津若松

避難地区に指定されている町村における避難先の自治体が、いわき市のように自被災住民への対応をはじめ、多くの自治体からの避難住民を抱える場合には、サポートセンターによるきめ細かな支援において、当該市が後方支援する条件が乏しいことになる。実際、いわき市では、他自治体からの避難住民と当該市の被災住民や一般住民との間で軋轢が生じている状況にある。

これに対して、C：葛尾村のように避難先自治体において、他町からの被災住民への支援も求められるが、自被災住民への対応が不要であることから、手厚い支援がなされている。

2) サテライト型配置の事例 ー岩手県・宮城県

すでに「サポートセンター3県調査」結果の概要でみたように、サテライト型の配置を行っているところは、宮城県下では、南三陸町、女川町、岩手県下では、山田町である。山田町の場合には、ある医療法人が全体を受託する形で、サテライト型の運営が確保されている。なお、社会福祉協議会組織のなかでのサテライト型となっているものには、宮城県の東松島市と石巻市がある。

以下では、まず南三陸町、補足として東松島市を取り上げ、女川町は別途詳細な分析を加えて紹介する。次に、サポートセンターによるサテライト型の配置とは異なり、別の拠点を配置している釜石市の状況についても触れておきたい。

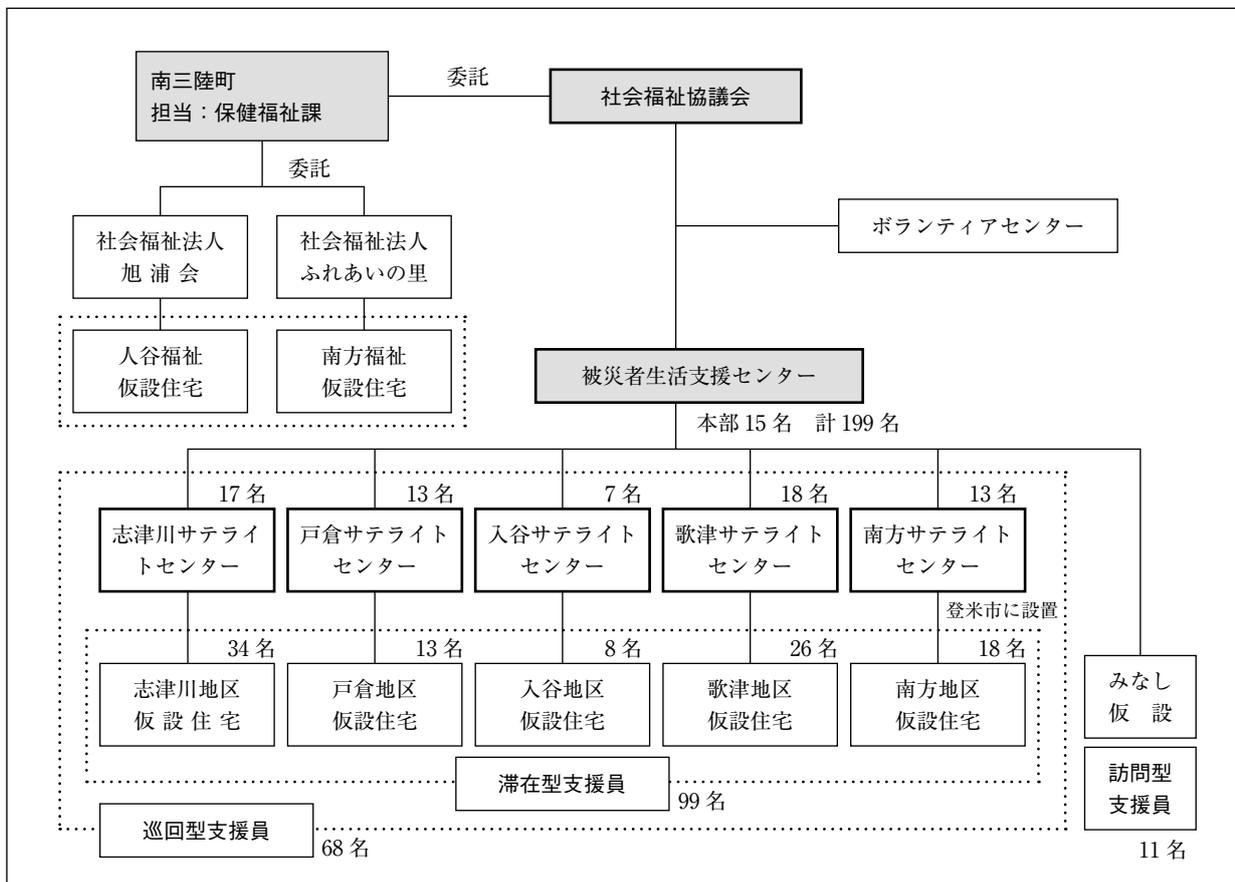
①宮城県南三陸町・東松島市

南三陸町においても、以下に紹介する女川町同様に、早い段階から被災者生活支援の仕組みの検討をはじめていた。国（厚生労働省）によるサポート拠点や生活支援相談員設置が通知される以前から外部専門家のアドバイスを受けながら仕組みの構築に取り組んだ。この背景には、行政ダメージが大きいとともに、町民の半数以上が避難所生活となり、公共施設の多くも津波被害に遭い、応急仮設住宅が町内

だけでなく町外にも建設されるといった厳しい状況の中で、被災者支援の仕組みを現場で判断し、早急に構築する必要性が高かったことがあげられる。

被災者生活支援センターを中枢的なセンター(仮設庁舎内)として1ヶ所配置し、仮設集会所5ヶ所(町内4ヶ所、登米市1ヶ所)に地域活動支援のためのサテライトセンターを設置している。各サテライトセンターに配置されている、「巡回型見守り支援」を担う生活支援員とは別に、「滞在型支援員」を全ての仮設住宅地に配置している。これは、仮設住宅に居住する者が、同団地内の登録高齢者の安否確認を行うというものである。「滞在型支援員」の担い手は、独居、高齢者、要支援者等、本来見守りの対象となる可能性のある方で、本人の希望をもとに業務を担ってもらっている。平成24年5月末現在104名、「滞在型支援員」の平均年齢は70歳代である。「滞在型支援員」は、2名1組で毎日1回必ず登録高齢者の住戸を訪問し、安否確認を行い、訪問結果をセンターに報告することが業務となっている。80代の支援員が登録高齢者宅を訪問した後、そこから自分の住む住戸に帰り着くまで、訪問を受けた登録高齢者が心配でじっと見守るといような光景も見られるという。このように、被災した高齢者を支援の対象として見るだけでなく、高齢者の残存能力、潜在的な力を引き出すことも支援の一つと捉えて、このような独自の仕組みで実践している点は、南三陸町の特徴的な取り組みといえる。さらに、町外のみなし仮設(民賃)で生活している方を定期的に訪問する、訪問型支援員を設けている。月に1回程度、県内12市12町のみなし仮設の住民対象に、12名の訪問支援員が3班体制で定期的に訪問し安否確認、相談を行っている。

図表1-11 南三陸町の被災者支援体制図



以下実績（平成 23.7～24.7 の1年間）を示しておく、「巡回型見守り支援」：訪問 4 万 5 千件、「滞在型見守り支援」約 310 世帯、延べ訪問 15 万件、「訪問型見守り支援」：3600 件といった状況である。身近な地域のなかでのサテライトセンターの配置と地域住民の参加による見守り支援の成果が実績に出ているとあってよい。

南三陸町と同様に社協がサテライト機能をうまく運営している例として、東松島市がある。東松島市では、2011 年 10 月 1 日からサポートセンターを開設。サポートセンターの統括として、市役所に隣接した場所に東松島市中央被災者サポートセンターを配置し、仮設住宅への訪問活動などは、市内に 3 か所設置した地区センター（矢本東被災者サポートセンター、矢本西被災者サポートセンター、鳴瀬被災者サポートセンター）が行っている。サポートセンターの運営は東松島市社会福祉協議会に委託されている。

東松島市中央被災者サポートセンターには、住民からの相談対応や被災者支援のコーディネート機能を強化することを狙いとし、地域包括支援センター職員を配置している。そのため、地区センターだけでは対応が難しい相談事や要援護者に対しての同行訪問、サービス等へつなげるなど、地区センターのサポートを円滑に行うことが可能になった。

各地区センターでは、個別支援として、個別定期訪問、個別相談、要支援者・介護者の見回り、非常時の連絡方法の確保などが実施されている。また地域支援としては、各種相談会、自治会運営のサポート、ミニコミ誌の編集発行、お茶会、交流サロン、料理教室、子ども対象のサロン、送迎、カーシェアリングなどが実施されている。

社協では、「地域福祉復興支援計画」を作成し、仮設住宅等からの移転が本格化する時期への対応を地域福祉の視点から取り組む方針を固めている。訪問活動の充実強化をはじめ、行政における生活復興支援センターとの協働による復興支援と地域福祉の融合の促進を図ることが目指されている。

②岩手県釜石市

3つの代表的な介護保険事業所がそれぞれのサポートセンターを運営するという特徴もつのが、釜石市である。図表 1 - 2 に示されているように、サロン活動や見守り活動が、それぞれのセンターを拠点に多様な形で取り組まれている。これらに加えて、介護予防や生きがいデイサービスなどの独自のサービス事業も実施されている。

しかし、震災以前から行政が「生活応援センター」を設置しているエリア区分（8 地区）からすれば、3つのセンターではこれらエリアのすべてをカバーできていない。その意味では、被災地域での生活支援の現状分析は、かかる 8 地区に配置されている行政による保健師・見守りスタッフ、社協による生活支援相談員、さらには「生活応援センター」に配置されているわけではないが定期訪問を行っている「支援連絡員」などの取り組みを見ておく必要がある。なお、こうしたネットワーク型の生活支援は、サポートセンターとの連携が十分とはいえない。

では、8 地区にサポートセンターを配置することが必要かとなると、必ずしもそうとはいえず、担当エリアとの関連で、どこまでの機能をサポートセンターに持たせるかが課題となる。以下の女川町のサブセンターに与えられている機能は、釜石市のように重装備のセンターではないことを考慮すると、介護サービスを展開しうるセンターの配置は、仮設に併設となるサポートセンターのタイプとしては適切でないのかもしれない。むしろ、住民の支え合いを育成する地域支援機能を重視したサポートセンターの

タイプが、サテライト型の配置に向いていると考えるべきである。

3) 女川町の「こころとからだとくらしの相談センター」の配置

(1) サテライト型サポートセンターの特徴

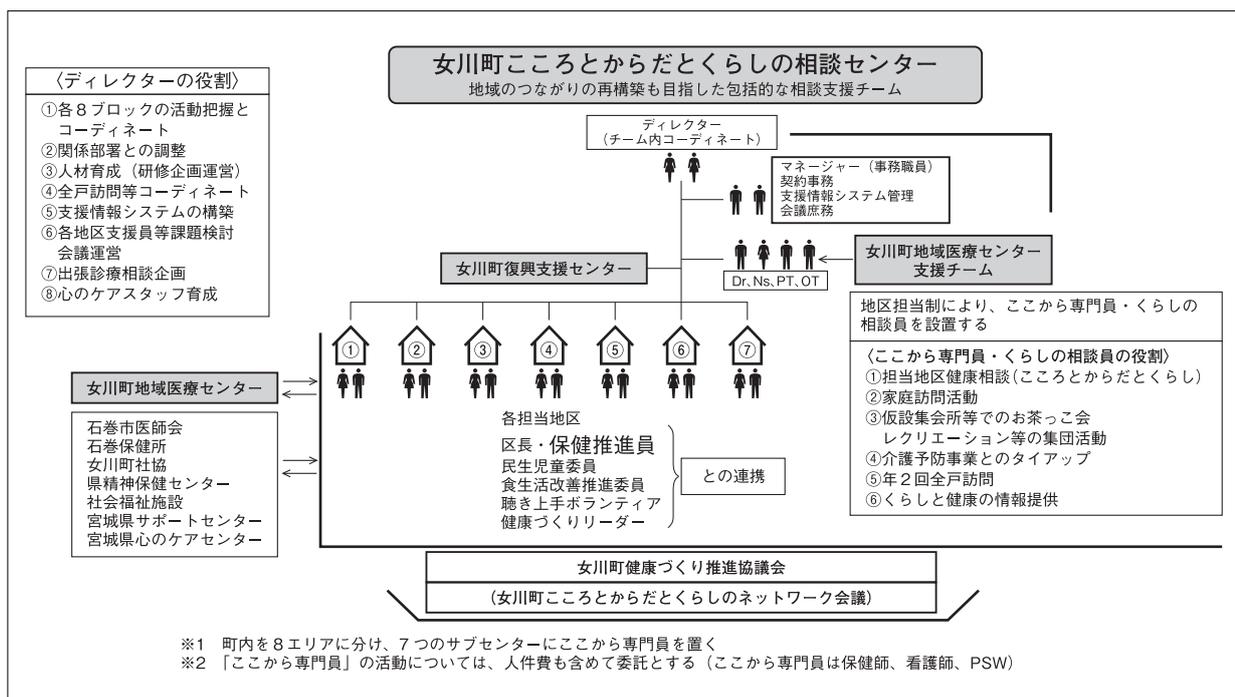
女川町のサテライト型サポートセンターの特徴は、次の5点に整理できる。

第1に、「女川町こころとからだとくらしの相談センター」という名称に特徴がある。10人に1人が被災で亡くなっており、その意味で住民誰もが深い喪失体験を有し、仮設期における居住環境の変化と強まる喪失感の中で、被災者のケアを「こころ」と「からだ」と「くらし」に分けず一体的に考えることが重要だと行政判断が背景にある。それぞれの役割を分担する「ここから（こころとからだ）専門員」と「くらしの相談員」の連携のもとに支援が展開されている。「ここから専門員」をケアマネジャー、保健師、看護師、保育士といった有資格者に限定している。これは震災直後に、住民の声にならない思いを察知できる人材の必要性を感じたからだという。「ここから専門員」は、住民の些細な変化に気づき、住民の抱える多様な相談に対応し、かつ、必要に応じて福祉・医療機関につなぐ役割を担う。なお、「ここから専門員」と「くらしの相談員」は、事前に専門員の役割や、具体的な事例をとおしてサポートセンターの役割を学ぶ研修を受講している。活動の目的を全員が共有し、確認し合うためである。

第2に、仮設住宅の集会所に7つのサブセンターが置かれて専門員と相談員が常駐し、各担当地区の区長や仮設住宅自治会長、保健推進員などと連携しながらこれらの各種活動を行っていくことで、地域とのつながりの再構築をも目指している点である。

開設当初は「ここから専門員」と呼ばれるケアマネジャーや看護師といった専門職が仮設住宅のある7つのエリアごとに1人体制で活動にあたっていた。2012年5月より、女川町社会福祉協議会職員による「くらしの相談員」が各エリアに2人配置され、石巻市内に建つ女川町の仮設住宅を含む、7か所

図表 1-12 女川町「こころとからだとくらしの相談センター」による支援の仕組み



の仮設住宅の集会所などに活動拠点として設けられた「ここからセンター」のサブセンターに、「ここから専門員」、「くらしの相談員」の計3人体制を基本に常駐している。住民のこことからだの相談に応じるのはもちろんのこと、訪問活動やイベントの企画、暮らしと健康に関する情報提供などを行っている。

第3に、サブセンターの運営主体を例えば社協に統一するのではなく、地域に根差して事業展開を行ってきた事業体にも参加をもとめ、異なる事業主体による運営の弊害を以下の連携会議等の活用によって克服している。

第4に、情報の共有化と連携を意識した会議を定期的に行うことで、行政、社協、事業者、専門機関との包括的な相談支援体制が生まれている点も着目すべき点である。連携のためには、ディレクターやマネージャーなどが重要な役割を果たしている。「ここからセンター」では、さまざまなミーティングが定期的に行われている。「ここから専門員」と「くらしの相談員」が、情報交換や活動に関する相談の場として、それぞれ月に2回ずつの定例ミーティングを行うほか、月に1回関係機関が集まるエリア会議、各サブセンターの運営を町から受託している事業者同士の受託事業者会議、支援にかかわる関係者全員での全体会議が行われ、女川町全体の課題やよりよい地域づくりを話し合っている。

エリアという横のつながりだけでなく、専門員同士、受託事業者同士といった縦の連携も図り、全体での話し合いの場を設けることで、訪問回数など、エリアによる活動の不平等さの解消にもつながっている。実際に、「こういった縦と横が話し合える機会があることは、自分たちの活動を改めて見直す機会にもなっている」との声が聞かれている。

第5に、住民の自主的な活動が形成され、「ここからセンター」のエリア会議に自治会や民生委員が参加したり、ボランティアとつくった農園のそばに住民たちがテントを張り、憩いの場をつくったりと、各仮設住宅で住民の主体的な動きが生まれてきている。自治会のほかにも、町の聴き上手ボランティア養成講座を受けた住民たちが「聴き上手の会」を結成し、町内で活躍している。

(2) サブセンターの導入と担い手の確保

「ここからセンター」のディレクターである佐藤由理保健師、三浦ひとみ保健師、およびマネージャーの佐藤毅参事からは、次のような説明がなされている。

- ①津波により身内や親族や友人知人を失っている人たちも多く、地域の環境も変化した中で、「こことからだとくらしの相談センター」は中核機能として行政が責任をもち、町全体を対象とし町内を分割しサブセンターを置くことが検討された。
- ②女川では10人に1人が亡くなり喪失体験が大きい場所なので、医療が必要な人たちを医療につなげていくだけでは事すまないなという思いがあった。エリアに分けてそれぞれに看護職をつけ、巡回するのではなく、エリアに常駐し地域を守るという仕組みを作らないと住民の信号に気づけない。心のありようは被災の状況によっても異なるし、日によっても変化があるので常駐で置きたかった。
- ③大きく分けると女川町では5つに分けられる。被災の無かった地域もしくは一部が被災した地域、離半島地域、中心部の仮設住宅、石巻市に設置された仮設住宅、中心部でも一部が被災した地域。それぞれに対応することから、サテライト型が展望された。
- ④町が直営するには震災後人材が不十分であり、また1つの事業所においてお願いすればまとまりやすいとは考えたが、震災後社会資源を失っている中で、町にゆかりのある福祉事業者複数に請け負って貰いサ

ブセンターを担って貰おうと進めてきた。

(3) 女川町の取り組みにみる自治体の仕組みづくりの意義

最初の調査研究の枠組みに触れているように、自治体－拠点－人材の3つの層が必要である。①サポートセンターの運営は、それを担う運営主体の性格によって異なるのはもちろんであるが、センターを行政上どのように位置づけるかを定め、支援する県や市町村の立場により大きく左右されている。サポートセンターの現場から浮かび上がってくる課題を受けとめる装置のひとつは、自治体での計画づくりである。②サポートセンターがいかなる意味での拠点性をもつのかに、関心をおく。これまでも期待されてきた「個別支援」とともに「地域支援」としての拠点機能の発揮についての分析を行なう。③サポート拠点を基盤とする人材育成も、本調査の柱の一つである。サポーター研修方法に関心をおいて研究する。調査によるサポートセンターの運営課題の抽出と研修場面で把握された生活支援相談員の支援課題の整理とを融合させ、そこから見えてくる方向性を研修に反映させるといった方法である。

これら3つの要素が、女川町のなかで循環的に取り組まれていることが、サポートセンターの機能を強化していることにつながっている。①の自治体の仕組みとして先に示したような明確な判断のもとに、サテライト型の配置を選択している。②拠点機能のなかで、個別支援において、被災者のケアを「こころ」と「からだ」と「くらし」に分けず一体的に実践しつつ、地域支援である住民の自主的な活動への協力も取り組まれている。③「ここから専門員」と「くらしの相談員」は、事前に専門員の役割や、具体的な事例をとおしてサポートセンターの役割を学ぶ研修を受講しているなど、独自の人材育成の方法を確立している。さらにこれらが、各種福祉計画の策定のなかで、好循環をもつように仕組みづくりが補強されている。

3 サポートセンターによる具体的な支援の成果

1) 「サポートセンター3県調査」の結果

(1) 仮設等入居者との訪問等による関係づくり

○訪問活動における工夫

- ・訪問活動は、一般の見守り支援を拒否するような世帯にも「障がい」の専門という違う角度で入り込むことができている。(石巻市)
- ・毎日の訪問により、独居の方には話し相手として喜ばれているほか、高齢世帯の電球交換、エアコンやテレビのリモコンの使い方がわからないなどの小さいことではあるが問題解決をして喜ばれている。(塩釜市)
- ・石巻市内に住んでいて被災した方の名簿(宮城県のみなし仮設に住んでいる方へのアンケートから)を石巻市から提供され、宮城県内の登米市から白石市まで訪問活動を行った。石巻市街に住んでいる方などからは、「初めて支援の人が来てくれた」と言われた。※この訪問活動は2012年5月～11月。(石巻市)
- ・リスクに合わせた見守り頻度の設定による訪問活動(七ヶ浜町)
- ・毎日の訪問活動によって、40代後半の独居男性が失職したものの周囲にSOSを出せずに部屋におり、食事も満足に取れていないことがわかった。すぐに食料品の支援を行い、町やハローワークにつない

だ。その後、町の緊急雇用で職を得て、雇用期間後の職のあてもできている。訪問活動と連携がうまくいったケースである。(七ヶ浜市)

- ・配食中に「DS利用したいのだけれど、どうすれば…」など、相談を受けることがあった。ただ単なる配食サービスではないことを実感した。(陸前高田市)
- ・訪問時、物資として配られた黄色いTシャツをみんなで着たところ「この人は相談していい人」と、住民にとっての目印に。訪問が始まったばかりの頃は、同じように訪問に訪れる支援団体も多く、住民たちは誰が誰だかわからず困惑していたが、黄色いTシャツを着た人がいることにより認識してもらえた。(新地町)
- ・借上げの訪問を民生委員と一緒にやっていることで、住民のなかには安心感を感じる方もいる。(双葉町・いわき市へ避難)
- ・2012年10月に、富岡町民の現在の連絡先を掲載した「富岡町民電話帳」を完成させた。同年5月から作成を始め、全世帯にはがきを出し、了承を得た人のみ掲載。あいうえお順・地域別・県別に分かれており、どこに暮らしているかわからなかった知人と連絡がとれたり、同じ地域に暮らしている知人はいないか探れるツールに。今年また新たに作り直す予定。(富岡町・郡山へ避難)

○富岡弁でのFM放送

- ・FMを聞き、生きる希望が持てたと話す人が多数いる。そして、県外に避難した住民からも、富岡弁で話す、富岡の情報が聞けて嬉しい、心が穏やかになったと話されている。(富岡町・郡山へ避難)
- ・サポートセンターでFMを行っている。自宅に閉じこもってしまい、なかなか出れなかった人が、「辛くて辛くて、何度も死のうと思った。ラジオを聞き、富岡弁で話す富岡の情報を聞いていたら元気になった」と、明るくなり、外に出るようになった人もいる。(富岡町)

(2) デイサービス(DS)・グループホーム(GH)事業等との関連

- ・以前同じ地域に住んでいたが、バラバラの仮設に暮らすこととなった人たちがDSで再会を果たした。送迎付ということもあり、仮設同士の距離が離れている大槌では好評。(大槌町)
- ・GH利用者のBさん(60代・女性)。うつ病の傾向あり。少々神経質。家族がBさんを診ることに精神的に参ってしまったため、GH利用となった。部屋からも出ず、引きこもっていたが、徐々に部屋の扉を開け、様子を伺い、サロンに参加するようになった。今では毎回サロンに参加し、周りの人たちとも楽しみながら良好な関係を築いている。(大槌町)
- ・SC内にカラオケやDSのレクエーションなどで使うバランスボールなどが置いていることもあり、SCが子供たちの遊び場になっている。当初、高齢者や独居の方を対象に、と市から話されたが、今では子供の支援がメインになっている。学校が終わったらSCに遊びに来るとするのが定着。30名ほどの子供が集まり、ビデオを見たりDSのレクに加わり、利用する高齢者の方たちと話したりと意図的に子どもを集めたわけではないが、いい場所になっているのかなど。また、親御さんも大人がいるということで安心できる、リラックスする時間があるということで喜んでおり、子どもを通じて、お母さんたちと仲良くなることもできた(以前は訪問に行くと「なにこの人？」という目で見られていた)。(釜石市)

(3) 要援護者等へのかかわり

○認知症の方への対応

- ・11月まで定例的に行ってきた、心のデイケア。内容は、うつ病気味の方や認知症の方などが集まったの交流会。自分の干支を伝えながらの自己紹介や調理が盛り上がる。家族ともつながりができ、家族からは、愚痴が話せる、介護負担感が和らいだとの声も聞かれた。(大船渡市)
- ・在宅に暮らす認知症のおばあさんがいた。出歩くことが多く、周りの人もいい目では見ていなかった。気にかかり、おばあさんがどこへ向かうとのかついていくと、津波から助かった牛たちの世話をしていた。牛舎はきれいとは言えず、しかしおばあさんは牛舎の掃除などもしていた。そのことを周りの人たちに知らせると、おばあさんを見る目に変化が。ある日世話をしていた牛が出産することに。最初は手伝うのを断った住民たちだが、おばあさんの姿を見て協力。牛は無事出産した。最初は偏見の目で見られていたおばあさんだったが、このことを期に、つながりが生まれたように感じる。(気仙沼市)
- ・夫婦での利用で夫は認知症。仮設に入ってから夫が妻に暴力をふるうようになった。ケアマネとともに訪問し、DS利用へ結びつけた。DS利用してからは暴力はなくなり、妻からもお礼の手紙をいただいた。現在は、夫は4回/週、妻1回/週利用中。(浪江町・桑折町へ避難)
- ・心のデイケアが開催される前日にチラシをもって声掛けに行ったり、次の日につくった作品と撮った写真を持っていくと、認知症の方など「こんなことしたっけ？」と話されるが、楽しそうに作品や写真を見る。(大船渡市)

○電動車椅子の紹介と対応

- ・仮設住宅に、足の不自由な住民(Aさん)。旦那さんの送迎により毎日訪れていたサロンの際に「自分でも来れたらいいのに」と漏らす。その言葉を聞き、スタッフが電動車椅子を紹介。試してみると、とても気に入り、利用を決めた。それまで、一人では移動できず、部屋に閉じこもっていたんだと話すAさん。しかし電動車椅子を使用してからは、「息子が魚を送ってきたから」と、同じ仮設住宅に暮らす友達へお裾分けに行ったりと、自由に外出できることを楽しんでいる。サロンにも一人で訪れるようになり、スタッフもサポートセンターの周りがある砂利道にその都度ダンボールを敷き、車椅子が通れるようにするなどサポートした(現在は道路が舗装されたため、ダンボールは使用せず)。Aさんが生き生きと過ごせるきっかけとなっただけでなく、旦那さんの介護負担の軽減にもつながったのではないかと思われる。(大槌町)

○他機関との連携による対応

- ・問題を抱えた住民への支援を、関係機関と連携し、必要なサービスを利用につながり生活が良い方向へ変化した。(女川町)

○ターミナルへの対応

- ・ターミナルの方を仮設で看取ることができた。(釜石市)

○若者への関わり

- ・開設当初、訪問時など、若者世代の人たちに名前を聞きにくいということもあり、名前のない回覧板を回した。「何号棟・何番・世帯地主」を書いてもらうように明記。訪問時、「○○さん」と呼べるように。そこから、「何人暮らしなんですか？」などと、話をつなげやすくなった。(釜石市)

(4) サロン等の事業を通じての多様な展開 (県別に整理)

【岩手県】

○ラジオ体操

- ・集会所前で毎日行っているラジオ体操。2012年1月から始まり、15人ほど参加。いつも来る人が来ないと、住民同士なんとなく心配になり、お互いに気に掛けあう関係ができ始めている。(大船渡市)

○パソコン教室等の開催

- ・東京の支援団体の協力を得て、パソコン教室を開催 (PCは行政から借りている)。もともと集会所にはPCはあったが、「やってみたいけど(壊すと)怖いから使えない」と話す人が多かったこと、男性が参加できる支援を考え、実施に至った。住民の方たちに大変好評で、男性も10名以上参加。夫婦で参加する人もいる。(山田町)
- ・介護予防教室として、ヨガ教室や書道教室をSC内で開催。講師にSCスタッフほか、地域の住民さんにも協力をお願いし、実施している。2011年初めより全て無料にて開催。住民たちが得意なことを発揮し、仮設と住宅に暮らす人々が交流する場になっている。(釜石市)

○小物やかごづくり

- ・仮設のお母さん方は働き者だったため、家にこもっているのがつらかったよう。小物づくりが始まってからは、「楽しみができた」と、喜ばれた。(山田町)
- ・PPバンドを使ったかご作りが好評。手先が器用な方が教える側になったり、作業で使う備品のセッティングなども自分たちで行うようになった。「部屋にこもっているとおかしくなりそう。かご作りをしていると嫌なことも忘れる」「死にたくてしょうがなかったけど元気になった」という声も聞かれている。また、作った物を友達にあげて喜ばれたことがやりがいにつながったり、足腰が弱いため、談話室に来れなかった人に「教えに行ってくるね」と住民の方が部屋まで教えに行ってくれたりという、住民同士のつながりの形成にもなった。(山田町)
- ・サポートセンターに訪れた人たちから、なにか物づくりがしたいという声があった。同じく、拠点に訪れた方の中に小物づくりが得意な女性がいたため、みんなに教えてもらえないかと相談。控えめな方のため、最初は遠慮していたが、少人数であればと承諾。現在、サポートセンターで4人の方に小物づくりを教えており、良き友達になっている。(奥州市)
- ・SC内に住民の方たちがつくった小物などの作品を展示するスペースを設けた。自分の作品が飾られ、訪れる人に見ていただくことに嬉しさを感じており、なにかに取り組む意欲につながっている。(釜石市)

○自主的な声掛け

- ・独居の方たちにサロンやイベントへの参加の声掛けをしていたら、楽しみになったようで、独居の方同士で声を掛けあい、外に出るようになった。(山田町)

【宮城県】

○住民の主体性を重視

- ・住民を講師に手芸教室や書道教室、パソコン教室など住民の力を引出し、交流の定着につながっている。(女川町)
- ・企画実施した事業が、住民によるサークル活動として定着している。(女川町)

○ポイントカードの活用

- ・健康教室は仙台大学の学生が協力してくれており、住民からは学生とのふれあいが楽しいとの声が聞かれる。学生も次第に企画・運営に積極的に参加してくれるようになり、ポイントカードを作り参加してポイントが溜まるとプレゼントをお渡しするなどの工夫をしてくれている。(亶理町)

○借り上げ等へのサロンの実施

- ・地域に常設サロンを設置し、借り上げや在宅被災者向けのサロンを実施している。スタッフとして、地域の人にボランティアに来てもらい、その土地のことをよく知った地域の方と借り上げの方がふれあえる機会をつくっている。(名取市)
- ・ほかの地域の借り上げ住宅に暮らす友達をサロンに連れてきたり、そこからさらにつながりが広がっている。(仙台市)

○サロンの派生的な展開

- ・サロンは2時間ほどだが、話したりなくて、サロン帰りにグループになって出かけていく姿もある。(仙台市)
- ・参加者に「この8人のメンバーで日帰り温泉に行くから、来月のサロン日には参加できない」と言われた。サロン実績としては参加者数が減るが、サロン以外で交流が深まっていたことに驚き、とても嬉しかった。その8人の核となっているメンバーをさがして、サロン運営も自主的にまとめただけたらと考えている。(仙台市)

○出身地別サロンの開催

- ・太白区の特徴として、福島県からの避難者が多いため、借上げ住宅に住む福島出身者限定の「ピーチサロン」を定期開催。サロンで仲間づくりをして1年経ち、参加者の横のつながりができて、ママ友ランチに行く姿もある。(仙台市)
- ・同じ故郷の人と話したいという要望に応じて、石巻市雄勝地区出身者のサロン「おがつ会」をはじめたところ、最初は参加者5人だったが現在は15人に増え、月1回定例で開催しており、今後自主的に運営してもらえるようにと考えている。(仙台市)

【福島県】

○外出のきっかけ・生きがいづくり

- ・老人クラブのメンバーが、震災前から行っていた麻雀をここでもやりたいとサポートセンターへ相談。麻雀の会をつくった。すると、気晴らしになると人が集まり、朝8時頃から集まって麻雀をするように。震災前は農家など、働いていた人たちが、避難してきたことにより、外に出るきっかけがなくなってしまったため、集まれる場所ができたことはよかった。(葛尾村・三春町へ避難)
- ・もともと広野町は家と家との距離が離れていたため、仮設に来て初めて会う人も多かった。そのため、サロンがあったからこそ知り合いになれたと喜ばれている。サポートセンターはサロンのない日も開放しているため、冬には「ごはぬぐぐていいな」と、サポートセンターに集まったり、夏はサポートセンターの外の階段に腰かけて談笑したりと、集いの場になった。(広野町・いわき市へ避難)
- ・富岡にいた頃は、絵を描くことなどなかった方が、サロンで絵を描いてみると、素晴らしい仕上がりに。本人もまわりもみな驚いた。他にもそういった事例があり、豊富なメニューのあるサロンは、好きなものを選び、楽しめること、そして新たな発見をする機会にもなっている。(富岡町・郡山へ避難)
- ・多様なプログラムのあるサロンが好評。震災前に全く絵を描かなかった人がサロンで絵を描いてみたら素晴らしい作品に仕上がったりと、隠れた才能が開花する場にもなっている。また、サロンに来れば富岡町の人たちと富岡町の話ができるため、「ここには富岡がある」と話す人も。サロンはみんなの楽しみや生きがいになっているようだ。(富岡町)

○サロンのシステム化や派生的な展開

- ・高齢化率が40%（震災前20数%）となり、借上げ住宅の人は孤立しているため、いきいきサロンは好評。市の長寿福祉課が介護予防事業として取り組む3か月限定のサロン参加者が、終了後にいきいきサロンへ来るようになる例も。巡回訪問を密にしているため、困りごと相談に対応して喜ばれている。(南相馬市)
- ・バスを使った外出ツアーが人気（温泉、買い物、観光など）。サロンへの送迎やツアーなどバスの運行についてはタクシー会社に委託している。(福島市)
- ・サロン活動に会津美里町の住民も参加。郷土料理の講師をしてくれた。その後、サロン以外でもお互い会っているようで、交流が生まれた。(楢葉町・会津美里町へ避難)

○他町からの避難者との交流

- ・サロンをとおして友達になったり、住民同士でサークルを立ち上げたりと、仲間づくりにつなげることができた。また、サロンに、他の町からの避難者の方たちも掲示板を見て参加しに来ることがあり、垣根を越えた仲間づくりに。(川内村・郡山市へ避難)

(5) 地域とのかかわり

○出前サロン

- ・仮設の近くに住む人たちが仮設の集会所でサロンには参加しにくいと話されていた。そのうちの一人の方が、自宅を開放してくれると話してくださったこともあり、出前サロンを実施。それまで地域に対しての支援が少なかったこともあり、大変喜ばれた。(山田町)

-
- ・配食を仮設住宅の自宅ではなく、集会所に届け、利用者に集まってもらい、みんなで食べる仕組みをとっている。手作りの献立表を見て、作り方について住民同士が話しながら食べたりと、楽しく食事ができ、かつ、友だちづくりもできる場になっている。(山元町)

○仮設以外への働きかけ

- ・地域全体でのサロン活動。これまで季節のイベントのほかにカレーパーティーなど開催。当日の運営等、参加者の住民が積極的に取り組むようになった。加えて、地域の行事に仮設で暮らす人たちが呼ばれるなど、仮設と地域の壁が無くなった。(遠野市)
- ・既存の施設（農業担い手センター）を使い、かご作りのサロンを実施。集会所のサロンだと参加しにくい地域の方たちも、区長さんに「私も参加できるの?」と、問い合わせるなど、興味を持った。口伝てに広まり、大勢集まった。(山田町)
- ・自治会のイベントに集会所のない仮設や借り上げ、地域の住民も参加を呼び掛けている。仮設以外の人たちから、参加費を払わないと申し訳ないという声があり、最高500円を参加費としていただき、自治会の会費と併せて実施。「縁あってこの地域にすむことになったんだもんね」と、徐々につながりが生まれている。(山田町)
- ・地域交流イベントを、仮設から出た人にもお知らせしている。距離的に参加するのが難しい方もいるが、「仮設を出たあとも気にかけてくれる」と思ってもらえているようだ。(釜石市)
- ・被災者だけのサロンだけでなく、地元の地区社協などが主催するサロンも増えており、借上げ住宅の人同士で誘い合って地元のサロンに参加し、地域との交流を深めている。(仙台市)

○仮設団地間の交流

- ・石巻社協の知り合いの方と連携し、にっこりサンパーク仮設でつくっているミサンガと、こちらの仮設（内響）でつくっているお人形をお互いに教え合うという企画を立て、3、4回実施。東松島に来てもらい、話しながら一緒に作業し、とても楽しそうだった。(東松島市)
- ・仮設住宅の住民を講師として実施した、しめ縄教室。講師となった住民もやりがいを感じていたよう。また、教えられる側も「すごいね、つくれるんだ」と感心していた。(東松島市)
- ・南相馬から避難してきた方々が暮らす仮設があり、当初、隣は全く知らない人同士ということもあって、交流がなかった。そこに埼玉県から子ども向けのイベントを行っている支援団体に来てもらいイベントを開催。それまで交流がなかったお母さん同士も、子どもをとおして関係を築くことができた。(新地町)
- ・大野台の9仮設団地で共有して利用する場のため、他仮設との交流や再開の場になっている。(相馬市)

○仕事づくり

- ・絵の得意な方（60才男性）が、おたまじゃくしをイメージした「和野っこお玉」というキャラクターを考えた。そのイラストを見たSCスタッフが「せっかく素敵な絵だから、なにか形にしよう」とコースターを作成。そこに仮設に住む女性たちが加わり、女性たちの手仕事となった。そうこうするうちに、メンバーの一人の旦那様が、木工が得意だということで、和野っこお玉の木工ストラップを作成。SC内で販売したところ、その男性はずっと欲しかった新しい電動のこぎりを買うことができ、がん

ばって作るぞと、生活の張りにもつながった。(大槌町：以下のコラムを参照)

◎和野っこハウス（岩手県大槌町）

木工の技術を活かしたサロンでの交流

岩手県大槌町にある3つのサポートセンターのうちの一つ、「和野っこハウス」は、約500世帯の仮設住宅の敷地内にあり、大槌町社会福祉協議会が運営している。開所から1年が経過し、手芸やカラオケ、料理と、さまざまなサークル活動が行われ、多くの人が集まる場となっている。サポートセンターの入り口では、地域の住民が手がけた手工芸品を販売しており、他県からの訪問者やボランティアへのお土産として直売や商品の発注を受けている。

その商品のなかに、特産物などを表現した木製のキーホルダーが並んでいる。作成者は、和野っこハウスの近くにある仮設住宅で暮らす三浦久さんだ。キーホルダーをつくり始めたきっかけは、支援物資で彫刻刀をもらったこと。震災前は、趣味でお祭りの神楽の頭や木彫りの置物、仏像をつくっていたが、津波によりすべての作品や道具がなくなった。仮設住宅での生活の時間が始まったとき、周辺にある木材と彫刻刀が結びついた。

「作品をつくっているときは、なんにも考えず、没頭できる」と、三浦さん。生活環境の変化のなか、作業の間は自分の居場所や時間をつくりだせるのだ。妻のセツさんとサポートセンターの職員から、サポートセンターで販売してみてもどうかと話を受け、販売もスタート。サポートセンター職員が小物デザインのアイデアや値段などの相談にも乗ってくれ、新たな作品に取り組んでいく、よきチームとなっている。

今は、楽しく作業に没頭できる時間と、自分の作品がよこばれている反応が聞けることがうれしいと笑顔で話す三浦さん。「もう少し作業場が大きくなったら、木彫りの置物などもつくってみたい」と抱負を語る。

- ・ 買い物バスが来るとき以外、家から出ず(買い物も嫌がっていた)ずっと部屋で泣いている女性がいた。いつも部屋で編み物をしていたので、集会所でアクリルタワシをつくり販売している女性たちがいることを伝え、外に出れなくとも、ここでつくって、女性たちのものと一緒に販売しないかと提案。後日、売り上げをお渡しすると、まさか売れるとは思わなかったと、大変驚いていた。現在もまだ、みんなの中には入れないが、仮設に移って1年半以上経った先日、初めて炊き出しに参加した。また、小物の売り上げで電子レンジを買ったと喜んでサポートセンターのスタッフに見せてくれ、少しずつだが、変化を感じられた。(東松島市)

○自治会支援

- ・ カーシェアリングのメンバーから仮設団地内でのゴミ拾いなどの活動がはじまり、それが自治会発生へとつながった。この流れで、石巻仮設住宅自治連合会が発足し、初年度はカーシェアリングコミュニティサポートセンターが事務局のサポートをしていた。場所もカーシェアリングの事務所で行っていた。※現在連合会は助成金を得て独自で活動している。(石巻市)
- ・ 上記連合会とのタイアップで、カーシェアリングとは別に2トントラックやハイエースの貸し出しを行い、引っ越しなどに役立てられている。これは住民同士の助け合いにつながっている。(石巻市)
- ・ 自治会活動を一緒に企画、実施し、行事が成功することで、自治会が次の活動を主体的に取り組むよ

うになった。(女川町)

- ・自治会等、住民さんたちが本当に積極的。自ら居場所づくりをしたり、花火などの企画をする人たちも。そういった際の、チラシづくりや申請の仕方など、住民だけでは難しいものをサポートセンターがお手伝いしている。(気仙沼市)

○広報・要望活動

- ・広報誌は身近な人が写真入りで掲載されることもあり、離れてしまった知人の安否がわかったとか、この催しを取り上げて欲しいなどの取材依頼が入るなど、喜ばれている。(南三陸町)
- ・仮設住宅住民からの要望を行政に伝える際、連絡カードを使用している。これは、カード半分にした片側には要望を、もう片側には、いつ・どの機関の誰がその要望を受け取ったか、改善へ向け、どう進んでいく予定か、要望に対する現段階の進捗状況などを書き記すようになっている。このカードに記入したものを要望を出した住民にも見せることで、自分の想いはしっかり届いているのだと安心してもらえているようだ。(多賀城市)

2) 調査結果の考察

(1) 個別支援機能の成果

第1に、支援の名簿作成の取り組みが、個別支援の前提な作業として存在する。それぞれのSCにおいて行政の協力を得ながら関係機関との連携のもとで、名簿作成が試みられる必要がある。この点では、後で紹介する行政への要望のなかでも、その点での行政協力が乏しいことが指摘されている。なお、「若者世代の人たちに名前を聞きにくいということもあり、名前のない回覧板を回した。『何号棟・何番・世帯主』を書いてもらうように明記。訪問時、『○○さん』と呼べるように」になったなどの報告もなされている。

第2に、訪問活動を契機とし、これまでにSOSを出せずにいた人への支援の展開が重要な機能ということになる。「毎日の訪問活動によって、40代後半の独居男性が失職したものの周囲にSOSを出せずに部屋におり、食事も満足に取れていないことがわかった。すぐに食料品の支援を行い、町やハローワークにつないだ。その後、町の緊急雇用で職を得て、雇用期間後の職のあてもできている。訪問活動と連携がうまくいったケースである」という事例は、その代表的なものといえる。また、「配食中に『DS利用したいのだけれど、どうすれば…』など、相談を受けることがあった。ただ単なる配食サービスではないことを実感した」との気づきが広がることが期待される。

第3に、認知症の方への対応をはじめ、要援護者への支援事例の紹介が個別支援の実践として注目される。岩手県下では、介護保険事業所がサポートセンターを運営していることもあり、介護保険事業とSCの事業と連携をもとに支援している事例がみられる。

(2) 地域支援機能の成果

第1に、仮設の集会所の活用にとどまらない、出前サロンの取り組みや地域における既存のサロン活動との結びつきは、サポートセンターにおける重要な地域支援の機能である。その関連では、仮設団地間の交流も貴重な取り組み事例といる。なお、以下で紹介する民生委員や地域包括支援センターなどの関係機関との連携した取り組みは、今後のコミュニティづくりの総合的な展開の条件ともいえるもので

ある。

第2に、地域支援のなかでも今後重要となるのが、自治会活動の支援である。サポートセンターのスタッフ主導のサロン活動から地元自治会主導のサロン活動への移行や、センターでのサロン活動から派生した自主運営のサロンに対して、間接的な支援を行うことが重要となる。例えば、「チラシづくりや申請の仕方など、住民だけでは難しいものをサポートセンターがお手伝いしている」との回答が示すような間接的な支援がありうる。

なお、仮設住宅の自治会活動などにおける取り組み事例については、次の「第2章 仮設期における地域支え合い活動 - 7つの事例から」において紹介する。

第3は、仕事づくりへの展開である。「小物の売り上げで電子レンジを買ったと喜んでサポートセンターのスタッフに見せてくれ、少しずつだが、変化を感じられた」といった紹介にあるように、サロン活動の展開として、手作りの製品の販売は、有効な生きがいとなっている。サポートセンターで見られた仕事づくりでの男性の活躍は、技術を活かせる、社会的役割への関与、地域自治などへと反映させることができるとみるべきであろう。

新たに暮らしを組み立てる環境においては、サポートセンターがその人を含む地域がもつ技術や力を発揮できる環境やチャンスを見出せる一つの仕組みなのかもしれない。

第4には、個々の活動から把握された課題を仕組みそのものの改善に結びつける取り組みとしての地域支援の役割が期待される。この点では、「仮設住宅住民からの要望を行政に伝える際、連絡カードを使用している。これは、カード半分にした片側には要望を、もう片側には、いつ・どの機関の誰がその要望を受け取ったか、改善へ向け、どう進んでいく予定か、要望に対する現段階の進捗状況などを書き記すようになっている」とした記録の取り組みが、その条件となる。

3) サポートセンターを支える関係機関 ー宮城県山元町と福島県新地町

これまで調査結果を用いて紹介した支援事例は、民生委員や社会福祉協議会、地域包括支援センターなどとの連携のなかで、サポートセンターの機能が発揮された結果でもあることに留意する必要がある。そこで、2つの事例を紹介するなかで、関係機関とサポートセンターとの連携の具体的な例を示しておきたい。

(1) 宮城県山元町¹

宮城県山元町では、東日本大震災によって被災した人たちへの支援を、行政、山元町地域サポートセンター、やまもと復興応援センター、山元町社会福祉協議会の4つの機関が、多様な支援活動を分担して実施している。集会所などでの交流会の開催や心のケア、料理教室などといった、さまざまな支援活動があるなかで特に印象的だったのは、山元町サポートセンターで行っている「配食サービス事業」と「サロン事業」だ。

○集会所への配食サービス

“配食”というと、栄養バランスの良い食事を業者が利用者それぞれのお宅に届けるといったサービ

1 住民同士の交流を広げる支援活動『月刊地域支え合い情報』(CLC) (Vol.3) 2012.11

スを想像するが、山元町で行っている配食サービスは、仮設住宅内の集会所へ配達するという特徴をもつ。希望する65歳以上の住民を対象とし、仮設住宅ごとに、週2回、300円の昼食限定で行われる。時間になると利用している人たちが一人、また一人と集会所に集まり、食事を楽しんでいく。みんなで話をしながら食事ができるようにと、このような形になった。

弁当は山元町地域サポートセンターの活動を一部受託している、社会福祉法人静和会の調理師がつくっている。栄養バランスのよい献立になるよう配慮されていることも魅力の一つだが、なにより「おいしい」と評判だ。利用している人たちも、「これを食べにくるのが楽しみ」と、太鼓判を押している。

毎回、その日のメニューとつくり方や食材に関する豆知識が書かれたチラシを渡しており、そのチラシを話のネタに、会話も弾む。集会所での配食サービスで顔なじみになった人たちが、違う場でも挨拶するようになったりと、自宅に届ける配食サービスでは得られない住民同士の交流のきっかけになっている。

○楽しみは“お風呂”

サロン事業は、介護保険を利用していない65歳以上の住民を対象とし、山元町地域サポートセンターを拠点に、送迎付きのサロン活動を行っている。9時から15時半まで行われるサロンの目玉は入浴だ。「仮設住宅のお風呂はとにかく狭い。お風呂は好きだけど、ゆったりと入れないからと、シャワーだけで済ませる住民も多いんです」と、山元町地域包括支援センターの大槻久美子さん。住民から入浴に対する悩みを聞き、サポートセンターに浴室を設置することを決めた。サポートセンター管理者の鈴木陽一さんは、「浴槽の広さは家庭用を少し大きくしたくらい。それでも、利用者のみなさんが知り合いに『今から温泉に行ってくるんだ！』ってうれしそうに話をしている。お風呂を楽しみにしていることを感じます」と話す。通常は、一人ずつ好きな時間に入るのだが、仲の良い人同士で「一緒に入ってくるから！」と、2人でぎゅうぎゅうになりながらもお風呂を満喫していたりと、“温泉”と言ってしまう気持ちも頷ける。

○離れ離れになった住民たちが再会できるサロン

サロンは1日10人を定員としているが、希望があれば10人以上でも受け入れている。仮設住宅ごとに利用する曜日を決めているが、ここにも一つ、住民への心遣いがあった。山元町は行政区ごとの入居となっているが、なかには同居する家族の職場に近いところ、通院している病院に近いところ、といった理由により、以前の行政区でない仮設住宅に入居している人もいる。そういった人たちから、「私の仮設住宅は月曜日がサロンの日だけど、〇〇さんと一緒の日がいいから水曜日に参加したい」という希望が出た場合に、柔軟に対応しているのだ。「仮設住宅間が離れているから、運転ができない人はどうしても外に出ることが難しくなってしまう。以前の友だちと話す機会をつくることができれば」と鈴木さんは話す。震災前のように顔を合わせられなくなった住民たちが、サロンをとおして再会し、またともに過ごせる時間と場所ができた。

○新たな取り組みも

山元町では、2012年度からは企業の協力を得て、50歳～70歳代のひとり暮らしの住民を対象とした「見守り愛ネットサービス事業」という新たな活動を始めている。高齢者はサービスにつながりやすいが、

50歳～70歳代の人たちが必要としているものや状況が把握しにくいという印象があったからだ。希望者に血圧計・体重計・万歩計を貸し出し、毎日同じ時間に自宅で測定してもらう。測定結果が役場に届き、表で確認できる仕組みをとった。健康状態の把握はもちろん、測定が数日行われていないときは、役場の保健師が連絡を入れるなど、万一の変化にも対応できるようになっている。

また、行政と社会福祉協議会の共同で行った傾聴ボランティアの養成講座を受講した17人が2012年9月から、お話をしたいと希望のあった高齢者への傾聴活動を行っている。「どこにどんな高齢者がいるかを知っているだけでも、それが住民同士の見守りにつながります。今後部屋に閉じこもりがちな高齢者にも活動ができれば」と大槻さんは話す。

復興に向けて新たな活動も取り入れながら、一つひとつの活動を丁寧に積み重ねていることが感じられた。

(2) 福島県新地町²

「新地町はもともと住民の結束が強い地域。私たちがなにか言う前に、それぞれが自分たちでどうすべきか考えて、行動しているんです」と話すのは、福島県新地町の健康福祉課長の富田いさ子さん。東日本大震災の津波により、新地町では死者、行方不明者が合わせて116人に及んだ。500戸を超える住宅が全半壊し、JR常磐線新地駅も全壊。復旧のめどは立っていない。現在、町内に建てられた8か所の仮設住宅には、原発近隣地域など、町外からの避難者も含め、548世帯1423人が暮らしている。

新地町で被災者支援にあたっているのは、福島県から派遣された保健師と看護師で構成された絆支援員、新地町社会福祉協議会が運営しているサポートセンター（サポートセンターまごころ）に常駐する生活支援相談員と地域交流サロン支援員、民生・児童委員、地域包括支援センターや在宅介護支援センター、保健センターなどの各種専門職だ。月に1回、会議を開き、それぞれが経験した事例を話しながら情報共有を行っている。訪問活動やサロンの運営を担っているサポートセンターまごころのスタッフに活動の様子を伺うと、「自分たちでどうすべきか考えて、行動している」という富田さんの言葉どおりの活動がそこにあった。

○二度楽しめるサロン

もう一つ印象的なのはサロン活動だ。仮設住宅の集会所だけでなく、借り上げ住宅と在宅被災者を対象とした活動も行っている。サロン活動を担当するのは、

門馬純子さんと小島仁子さん。2011年10月に民生・児童委員の運営で開始されたサロン活動は、2012年4月からサポートセンターで行うことになった。もともとは仮設住宅のみを対象として、一つの仮設住宅につき月2回行っていたサロン活動。しかし、生活支援相談員からの一言が状況を変えた。「借り上げ住宅と在宅被災者たちには、支援の手が少ないという話を聞いたんです」と門馬さん。

なんとかできないかと、2012年6月から17世帯がまとまって入居している借り上げ住宅でサロン活動を開始。続いて同年7月に在宅被災者の多い大戸浜地区での活動を始めた。手芸を楽しむサロン活動は、参加者から「楽しい」「出かける場所ができてよかった」という声が聞かれている。大戸浜地区のサロン活動には、30歳代から80歳代までという、幅広い世代が参加。サロン活動がなければ接点がなかつ

2 「支援の始まりはちょっとした気づきから」『月刊地域支え合い情報』(Vol.4) 2012.12

たかもしれない人たちが出会い、交流する場になっている。

「サロンが終わってからの、お茶やお菓子を食べながらお話を楽しむ時間が長いです。そっちのほう
がサロンみたい」と笑いながら話す小島さん。10時から11時半までと時間は決めているものの、それ
以上にゆっくりしていくことが多いそうだ。住民たちにとって、手芸を楽しむことはもちろん、隣近所
の人と交流する、二度楽しめるサロンになっていることを感じた。

○気づきが関係性を変える

そのほかにも、サポートセンターまごころは、町外からの避難者が暮らす仮設住宅と、あるボランテ
ア団体を結びつけた。新地町の行政区ごとに入居する仮設住宅と違い、さまざまな地域から入居した仮
設住宅では、お母さん同士のつながりが薄いことが気にかかっていた。そこで、子ども向けのイベント
を行っているボランティア団体にその仮設住宅を紹介。イベントをとおして、お母さん同士が仲良くな
れる場になることを目指した。ボランティアがイベントを行うようになってから、希薄だったお母さん
同士のつながりが、またたく間に深まった。髪を束ねるシュシュづくりを行ったときには、「こんなに
若いお母さんたちがいたの？」と思うほど、多くの人が参加し、大盛況だった。ちょっとした気づきと
行動が、住民同士の関係性を変えたのだ。

支援員自身がどうするべきか考えて、行動する。住民のこと、新地町のこれからを日々一生懸命考え、
真摯に向き合っているからこそ、その行動はよい結果へとつながっている。新地町の支援員たちは、今
日も誰かのことを思いながら、活躍している。

4 サポートセンターの支援機能の強化課題

1) 宮城県サポートセンター支援事務所からみた運営課題

宮城県サポートセンター支援事務所の鈴木守幸所長は、次の4点を運営上の課題として整理している。

第1に、サポートセンターのスタッフのアセスメント力は高まってきたが、被災者の生活課題解決に
むけてのマネジメント・コーディネイト力の不足が目立ってきた。

第2に、個別支援が閉塞し、支援員が抱え込んでしまうような状況が目立つ。連携すべき機関・関係
団体と協働での支援を停滞させているのではないか。現状は、社会資源の活用や市町担当者、地域包括
等との連携体制がうまくいかないケースも少なくない。

第3に、地域支援は、避難生活で生活・社会活動の基盤を失った被災者の生活再建・自立に向けた多
様な活動を提供していくことであり、生活不活発病予防に向けた取組、サロン活動等の交流活動等、就
労支援活動等があるが、いろいろな活動が単発的であったり、参加者が限定的であったり、ニーズにマッ
チしたメニューに苦勞している。

第4に、被災者支援活動の基本は、地域福祉の基本でもある。個別支援、地域支援の担い手は市町の
社協ではないのか。サポセン事業は単に委託事業ではない。市町社協に課せられた「地域福祉」を疎か
にしたための「追試」としてもらいたい、とのことである。

2) 「サポートセンター3県調査」からの行政への要望

(1) サポートセンター（SC）業務や役割（3県別）

【岩手県】

- ・業務は「見守り」だからつなぐだけでよいと市からは言われているが、つなぐだけではなく、次のステップに踏み出す過程もSCで支援できれば。（岩手県）
- ・気になる住民たちを社会資源につなげたら終わりなのか、モニタリングはどうするのか。SCもつなげて終わりではなく、継続してかかわっていけるような仕組みが必要ではないかと思う。（岩手県）
- ・SCを3か所だけにするのではなく、何か所か点在させ、対象となるエリアをもう少し小さくできるとよかったのではと思う。（岩手県）
- ・SCの活動のビジョンや目標を提案してほしかった。（岩手県）
- ・SCとして、なにを行えばよいのか、明確な指示が欲しかった（岩手県）
- ・なんらかのトラブルがあった際に、当事者に一度でもいいから声掛けや顔を出してくれるとよかったと思う。行政への不満もすべてサポートセンターにくるため、負担を感じる。（岩手県）

【宮城県】

- ・仮設住宅の管理を任せるといっているのであれば、スペアキーなどの管理もSCに行わせてほしい。以前、部屋から出て来ず、安否を確認できなかった方がいた際、行政がスペアキーを持っているため、鍵を持ってきてほしいと電話で話したところ、取りに来てと言われた。住民の方になにもなかったからよかったが、往復している間になにかあったらどうしようと、こちらは気が気でならない。土日は対応してもらえないし、ある程度の権限をサポートセンターにもつけてほしい。（宮城県）
- ・助成事業に関して、単年度の事業ばかりで現状に即しているとは言えない。スタッフを補充したいが、先が見えず不安定なので雇用が難しい。（宮城県）
- ・震災によって以前から地域にあった問題が表面化しているように感じられる。そうした問題に対応しきれているか、この支援の形で良いのかわからないので、行政には客観的な形で示してもらえるとありがたい。（宮城県）

【福島県】

- ・住所を見てもその地区がどこにあるのかわからない。病院も店も交通機関もなにもわからない状態で始まったため、訪問が大変だったし、住民の方に地区の情報を聞かれても答えられなかった。事前に地区の詳細な地図が欲しかった。（福島県）
- ・支援者が多すぎて、サロン等バッティングしてしまう。もう少し連携をとれる仕組みが欲しい。（福島県）
- ・仮設に1人ないし2人、行政の職員が窓口として配置されているといいと思う。（福島県）
- ・SCは地域住民も利用できる場だが、仮設の人しか使えないと思われるなかで、自費で市独自事業で続けることへの批判も出てくるかもしれず、先々がわかるように市町村に情報提供をしてほしい。（福島県）
- ・予算をいただく際に、なににどのくらい、・・・というのは、こういった支援の場合、予測が難しい。この中であれば何に使ってもいいですと、どんともらいたい。（福島県）

-
- ・わからない土地での訪問（借り上げ）は、すごく大変。ポスティングもいつ引っ越ししているかわからないから難しい。事前に地図の配布や、随時の情報の更新などがあるといい。（福島県）

（２）スタッフの研修や専門職の必要

- ・震災支援に対する知識を得たいが、人・機関がない。研修なのかスーパーバイザーなのか、なにかそういう手だてが欲しい。（岩手県）
- ・自分たちを支援する立場の人がいてくれたら。（岩手県）
- ・初めてのことなので寄り添い方等わからない。経験者のアドバイスが欲しい。（岩手県）
- ・長期に携わってくれる看護師・ケアマネといった専門職が必要。（福島県）

（３）個人情報の扱いと情報共有

- ・行政からいただいた情報に基づいて借り上げを訪問した際、住民から「どうして住所がわかったんだ」との言葉が。事前に行政から伝えられているはずだとは思うのだが、住民に対してもっとしっかり説明してほしい。（福島県）
- ・情報共有と個人情報の扱いに不満。必要な情報がなかなか入ってこない。（岩手県）
- ・個人情報の扱いに対して。守秘義務を徹底するという条件のもとであれば、業務上必要な情報は、開示していいのではないか。ただ、守秘義務への理解が浅い人も個人情報に触れる場に参加すると、情報が漏れる可能性もあるので、会議などへの参加者が守秘義務を理解しているか、その見極めは大事だと思う。（岩手県）
- ・情報共有と言いつつも、会議でも当たり障りのない範囲での情報しかもらえない。社協は全戸訪問したが、その情報については「話せない」と。どうにかできないものか。（岩手県）
- ・住民の最低限の情報が欲しかった。（岩手県）
- ・個人情報であるがために「〇〇さんいますか？」と聞かれた際に「あそこの部屋だよ」と教えてあげたいが教えることができない。個人情報の線引きが難しい。（岩手県）
- ・個人の情報の取り扱い。引っ越しなどの情報はやはり欲しい。（宮城県）
- ・会議など、もう少し詳細な情報共有ができるといい。（宮城県）
- ・行政から仮設住宅入居者の名簿の提供がなく、当初の訪問活動は手探り状態だった。（宮城県）
- ・個人情報の扱いを含めた連携がもっと取れれば（福島県）

（４）サポートセンター・仮設住宅等

○サポートセンターの立地・設計

- ・サポートセンターの立地。仮設とも離れており、かつ、坂の上にあるため集まりにくい。仮設との併設がよかった。（福島県）
- ・設計等、市町村にニーズや状態を聞いてから、整備してほしい。（福島県）

○仮設住宅

- ・津波がきたところには仮設を建てないでほしい。また、抽選ではないほうが良かったと思う。（岩手県）
- ・仮設の規模が小さくても談話室はほしい。（岩手県）

- ・ 網戸や道路に電灯を設置するなど、最低限のサポートはしてほしい。(岩手県)
- ・ 建物(仮設住宅)の使い勝手が悪い。浴槽の手すり位置など、見当違いのところに設置されている。専門職が入るなど、最初にもっとしっかり設計してほしい。(岩手県)
- ・ 施設や認知症対応のグループホームなど、入居待ちが多い。仮設型でもいいからそういった方たちが暮らせる場所があれば、本人だけでなく、家族の負担も軽減されるのでは。(福島県)

(5) 今後について

○仮設住宅からの退去

- ・ 仮設から出た人を支える明確な機関がない。(岩手県)
- ・ 仮設から撤去する人も出てきており、空き部屋がある。その空き部屋を有効利用できるよう、柔軟に対応してほしい。(岩手県)
- ・ 今いる仮設から別の仮設への入居やみなし入居から仮設への入居などが可能になってほしい。(岩手県)
- ・ 仮設住宅を退去する方が出始めているが、せっかくできたコミュニティがばらばらになることが危惧される。送り出す方法も、退去する方も絆を維持したまま次につなげられないか。(宮城県)

○サポートセンターやスタッフの今後

- ・ サボセンの建物は立派で、ゆくゆく解体するのはもったいない。今後も継続して、地域の交流拠点として活用できるような補助金を望む。(福島県)
- ・ サポートセンターが廃止になったとき、スタッフの行き場はどうなるか不安。フォローがほしい。(岩手県)
- ・ 仮設住宅からの退去者が増えていることにより見守りスタッフを減らすことが考えられると思うが、復興住宅や高台への移転後のコミュニティづくりに、見守りスタッフが培ってきた人脈やノウハウを活用して欲しい。(宮城県)
- ・ サポートセンターのスタッフに資格かなにか付けられないか。この実務経験がなんらかの形として評価されない、残らないのはもったいない。(福島県)

○復興公営住宅建設

- ・ 復興公営住宅建設の目途が立っていないため、住民が希望をもてない。(岩手県)
- ・ 復興住宅、災害公営住宅にSCのような機関が配置されれば。そのSCが、地域の人々が気を遣わずに集まれるスペースとして活用されたり、今のSCスタッフが継続して配属することができるかというところを感じる。(岩手県)
- ・ 途中で予定変更になってもいいから、集団移転先がいつ決まるか、いつ復興住宅が建つかなど、決めてほしい。そうでないと住民たちは希望が持てない。(岩手県)

○事業の見通し

- ・ 事業費が単年度で計算されているので、マンパワーの確保や事業計画を立てるのが難しい。国として長期間での方向性を示してほしい。(宮城県)

-
- ・今後の方向性を示してほしい。仮設住宅がいつまでなのか、SC事業もいつまでなのか。でないと、動きようがない。(福島県)
 - ・どなたか一人でもいるうちは仮設住宅を残し、支援も続けたいが、いつまで補助金がいただけるか不透明。(福島県)
 - ・この事業はいつまで続くのか。(福島県)
 - ・難しい部分もあると思うが、今後について何か少しでも情報を得たら、その都度伝えてほしい。(福島県)

(6) 要望への対応他

- ・町に出した要望が県に行き、何も変わらないまま戻ってくるだけ。どうしてそんな状況になるのか、きちんと対応してほしい。(岩手県)
- ・こちらからの質問に、的確に判断、振り分け等の対応ができる窓口を自治体に1カ所つくってほしい。(岩手県)
- ・同じような調査が何度も来るが、もう少し早く調査を行い、現状把握をしてほしかった。(福島県)

3) サポートセンターの機能強化の課題整理

(1) 個別支援機能の強化

第1に、「個人情報の扱いに対して、守秘義務を徹底するという条件のもとであれば、業務上必要な情報は、開示していいのではないか」との要望にみられるように、支援のための情報提供が重要なSCの基盤支援といえる。

第2に、「業務は『見守り』だからつなぐだけでよいと市からは言われているが、つなぐだけではなく、次のステップに踏み出す過程もSCで支援できれば」との提起にみられるように、今後は、仮設期から復興期への移行に関する支援を視野に入れることが機能強化につながる。こうした要望の背景には、「仮設住宅を退去する方が出始めているが、せっかくできたコミュニティがばらばらになることが危惧される。送り出す方法も、退去する方も絆を維持したまま次につなげられないか」との支援員の思いがある。

(2) 地域支援機能の強化

第1に、「仮設住宅からの退去者が増えていることにより見守りスタッフを減らすことが考えられると思うが、復興住宅や高台への移転後のコミュニティづくりに、見守りスタッフが培ってきた人脈やノウハウを活用して欲しい」との要望にあるように、この間の支援員の成長を踏まえて、コミュニティづくりでの活用が期待される。この点は人材の問題にとどまらず、「SCの建物は立派で、ゆくゆく解体するのはもったいない。今後も継続して、地域の交流拠点として活用できるような補助金を望む」にあるような、拠点機能の活用も機能強化として取り組む必要がある。同様に、「復興住宅、災害公営住宅にSCのような機関が配置されれば。そのSCが、地域の人々が気を遣わずに集まれるスペースとして活用されたり、今のSCスタッフが継続して配属することができるといいと感じる」との意見が述べられている。

第2に、「震災支援に対する知識を得たいが、人・機関がない。研修なのかスーパーバイザーなのか、なにかそういった手だてが欲しい」との要望にあるように、コミュニティづくりにむけてのマネージャー

的な人材育成が重要となる。この点では、「SCを3か所だけにするのではなく、何か所か点在させ、対象となるエリアをもう少し小さくできるとよかったのではと思う」との意見にみられるように計画的な視点でのエリア配置が本来必要であり、その判断のためのマネージャーの存在が必要である。

第3に、「震災によって以前から地域にあった問題が表面化しているように感じられる。そうした問題に対応しきれているか、この支援の形で良いのかわからないので、行政には客観的な形で示してもらえるとありがたい」という意見にみられるように、今後の復興のまちづくりのなかで、サポートセンターの経験を生かし、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。例えば、地域福祉計画などの福祉計画の策定などの機会を活用することも有用といえる。

・・・第2章・・・

仮設期における地域支え合い活動 －7つの活動事例から

はじめに

第1章においては、「サポートセンター」の現状と今後に向けての機能強化の課題について見てきた。一方、被災後2年が経つも仮設期が長期化する状況の中で、住民の地域支え合いの住民活動の中にも注目すべき活動が生まれてきている。

以下は、『月刊地域支え合い情報』に掲載した地域支え合いの取り組み活動事例を、編集し直したものである。

1. 男性の居場所・活動の場づくり
 - 1) 大橋仮設住宅「大橋メンズクラブ」(宮城県石巻市)
 - 2) 福祉の里住宅「男の定例会」(宮城県気仙沼市)
2. 多彩な交流の場づくり、情報発信
 - 3) 愛島東部団地仮設住宅自治会(宮城県名取市)
 - 4) 矢本運動公園仮設住宅東自治会(宮城県東松島市)
 - 5) グリーントウンやもと仮設住宅「おがるスターズ」(宮城県東松島市)
3. 町外避難先での交流、仲間づくり
 - 6) コンテナおおあみ(宮城県登米市)
 - 7) 浪江町応急仮設住宅建設技術学院跡地自治会(福島県二本松市)

1 男性の居場所・活動の場づくり

1) 大橋仮設住宅「大橋メンズクラブ」¹(宮城県石巻市)

石巻市にある大橋仮設団地の集会所で毎月第3木曜日に開催される大橋メンズクラブには毎回、多くの男性が参加する。大橋仮設団地の住民だけでなく、近くの大橋中央仮設の住民も参加する。「男性はなかなか外に出て集まることがない」という問題の解決を目指している。注目したいのは石巻市健康推進課、石巻市社会福祉協議会(仮設住宅の訪問支援員)、宮城県看護協会、そして仮設住宅の住民が協力してイベントを開催することだ。石巻市の保健師や栄養士による健康教室をメインにしながらも、多くの人が集まる場をさまざまな人の協力のもとでつくり出している。

きっかけは、石巻市の健康推進課の担当者から仮設住宅の集会所で健康教室を開きたいという話を石

1 「男性の居場所はみんなの誇り」『月刊地域支え合い情報』(CLC) vol.6

巻市社会福祉協議会が受けたことだ。「せっかく健康教室を行政が開いてくれるのであれば、たくさんの人が集まる場所にしたいと訪問支援員の間で話が盛り上がった」と復興コーディネーターの青沼敬次郎さんは立ち上がりを振り返る。

高齢者が多い仮設団地なので、もともと健康維持や体力づくりへの住民の関心は高かったが、日頃から男性の居場所への課題を感じていた健康推進課担当者と訪問支援員の「健康教室になにか興味をひく内容を加えて男性が集まりやすい場をつくりたい」という思いが一致し、教室のなかに「お酒とうまくつき合うためには」というテーマを入れ、お酒にまつわる話などをすることにした。

2012年7月26日に第1回目の大橋メンズクラブが開催され、その後も毎回30人ほどの参加者がある。大橋仮設団地の入居者はさまざまな地域から入居しているので、この場ではじめて会う人たちも多いという。そこには友だち同士、知り合い同士にならないように座席を分け、新たな出会いの場づくりにつなげようとする訪問支援員の工夫がみられる。

内容は、前半に健康推進課の栄養士による健康講話を聞き、休憩後の後半は、お酒に合う簡単なつまみづくりを行う。「健康とお酒」がテーマにあることで男性にとって身近な話に感じられるようだ。参加者のひとり佐藤善男さんは、大橋メンズクラブへの想いを「男性だけでは外に出る機会も少ないし、きっかけもない。話をするにも共通の話題もない。健康とお酒がテーマであれば、男性だれもがなにかしら話ができる。このような機会はありがたい」と話す。

「お酒と健康」という男性にとって共通の話題が、大橋メンズクラブに男性を集わせる要因となっているのだ。

大橋メンズクラブに毎回、多くの男性が集うのは、訪問支援員と住民の信頼関係がうまく構築できたからだ。大橋メンズクラブ開催の広報も支援員が個別に訪問して呼びかける。「支援員さんが誘ってくれるなら参加してみようかな」と参加して来る人も多い。「訪問支援員をきっかけとしてメンズクラブに参加してきた人であっても、新しいつながりをつくってもらえればいい」と青沼さんは話す。

大橋メンズクラブが立ち上げられたことは訪問支援員の日々の活動の成果であり、それが支援員の誇りにもなっている。宮城県サポートセンター支援事務所が実施している宮城県被災者支援従事者研修内で行われるワークショップ・ワールドカフェの「支援員の活動をとおしてうれしかったことはなんですか？」という質問に対して、多くの訪問支援員が「大橋メンズクラブが立ち上がったこと」と答えている。大橋メンズクラブは住民に楽しみを提供するだけでなく、訪問支援員の心のよりどころにもなっている。

石巻市主催の健康教室がきっかけとなり、石巻市健康推進課と石巻市社会福祉協議会、宮城県看護協会が運営をしていた大橋メンズクラブだが、9月に開催された第3回大橋メンズクラブからは企画運営に大橋仮設団地の自治会も加わっている。月に一度のミーティングでは「次の健康講話のテーマをどうするか」など、住民に提案をしてもらった。

第6回目は大橋メンズクラブの主催により、クリスマス会を開催した。「少しずつ大橋メンズクラブの企画運営が住民主体に移行できるようにサポートしていきたい」と訪問支援員たちは意気込む。大橋メンズクラブの成功は、さまざまな人が協働したことだけでなく、「なんでもやってみよう」という向上心も要因となっている。昼休みには支援員で集まり運動し、情報交換をするなど、日々の雰囲気は訪問支援員の向上心を高めている。

さまざまな立場の人が協働、誇りをもって行う大橋メンズクラブの活動は、石巻市内のほかのサロン

活動を盛り上げていく。

【キーワード】

仮設間交流、健康教室が男性の集いの入口に＝興味が高い健康・酒をテーマ、住民・行政・市社協（訪問支援員）の協働運営→住民の主体的活動へ、訪問支援員の成功体験

2) 福祉の里住宅「男の定例会」²（宮城県気仙沼市）

夜7時過ぎ、宮城県気仙沼市唐桑町に建てられた仮設住宅、福祉の里住宅Aの集会所に笑い声が響き渡る。集会所にいるのは、みな男性。毎月1回行われる「男の定例会」の真っ最中だ。一列に並べられた長机の上には魚料理を中心とした酒の肴が机いっぱい広がる。お酒を飲みながら、男性だけの会合が始まった。

「仮設住宅の新年会をしたときにビールが余ってさ、男たちで飲んでしまおうって話しのが始まりなんだ」と話すのは、福祉の里住宅親睦会の自治会長である坪内正一さん。記念すべき第1回目の定例会は2012年6月に行われた。参加者は14人。昔のこと、今の生活のことなど、ざっくばらんに話しながら男性だけの飲み会をおおいに楽しんだ。「仮設住宅の部屋のなかだと狭いから酔っぱらってゴロンと横になることもできないしさ。女性がいると『そろそろ飲むのをやめたほうがいいんじゃない?』と止められちゃってあんまり飲めないし。男だけってというのは本当に気楽で楽しい。1回目が終わってすぐに、次もやろうって話が出たんだ」と坪内さんは声を弾ませる。

定例会への参加を呼びかけるチラシも作成した。「最初はチラシなんかつくれないと思ってたけど、サポートセンターのセンター長さんにやり方を教えてもらってさ。パソコンでつくっているんだ」と、坪内さん。定例会に参加していた唐桑地区サポートセンターセンター長の軍司智之さんは、「みなさんパワフルでしょう。いつも元気をもらっているんです」と笑いながら話す。

毎回、500円の会費で行われる定例会。「はじめに集めないと、酔っ払ってわかんなくなるからさ」と、一人、また一人と参加者が集まるたび「はいっ！会費！」と男性たちの威勢のいい声が響く。なかには「今日はこれ持ってきたから」と差し入れを持ってくる人も。「この辺は周りが海だからさ。定置網をやっている人がその日採れたものを持ってきてくれたりするんだ」と坪内さん。そういった持ち寄りも多いのだという。だからこれだけの豪華な料理がそろうのかと納得していると、「最初の1、2回はピーナッツとさきいかだけだったんだよ。3回目からコック長さんが来てくれたから料理が豪勢になったんだ」という声。コック長さんと呼ばれた館脇正さんは、もともとの仕事は長距離ドライバー。定例会では、得意な料理の腕を活かし、みんなが持ち寄った素材の味を引き立たせている。男性だけが集まり、男性の手によってつくられた、とっておきの定例会だ。

「飲んでいろいろアイディアが出るからね」と、館脇さん。奥さんから、仮設住宅のゴミ置き場にカラスが集まり、ゴミを散乱させるので困っている、という話を聞いたと定例会でつぶやいた。仮設住宅に設置されたゴミ置き場は、箱のような囲いにネットがかけてあるだけだった。話し合うなかで、カラスのいたずらだけでなく、冬になると雪がゴミ置き場に出したゴミ袋の上に降り積もり、業者の人がゴミの収集がたいへんになるのではないかという意見も出た。そこで思いついたのが新たなゴミ置き場づくり。5日間かけて、屋根付きの立派なゴミ置き場を完成させた。「仮設住宅に暮らしてから1年

2 「なんでも話せるっていい」『月刊地域支え合い情報』（CLC）vo.6

以上経って。どうやったらもっと暮らしやすくなるか、みんないろいろ考えている。でも、女の人と違って毎日会って話してってというのはないし。なかなか思っていることをいう機会もない。だからこの月1回の定例会で、集まって飲んで、気楽に話すなかで、それぞれが感じていたことが出るんだよね」と、舘脇さん。「騒いでるときのほうが多い。でもたまに真面目な話をするときがあるんだよ」とも話す。

楽しく飲んで、時折、真面目な話。気兼ねなく、みんなで盛り上がる場だからこそ、いろいろな意見も出やすく、感じていたことを打ち明けられる場所になっているのだ。

陽気な話し声が続く男の定例会。男性たちの表情は生きいきとし、輝いている。みなあふれんばかりの笑顔だ。取材の帰り際、坪内さんは定例会について次のように語った。「ただ飲んでただ話しているだけだよ。でもこうやってみんなで集まって笑い合って、なんでも話せるっていいだろう？」

【キーワード】

月1回の夜間開催会費制、親睦と気楽な意見交換の場→アイデアを形に→男性の力が暮らしの質向上に活かされる、サポートセンターからのちょっとした支援やアドバイス

2 多彩な交流の場づくり、情報発信

3) 愛島東部団地仮設住宅自治会³ (宮城県名取市)

宮城県名取市にある愛島東部団地仮設住宅には、被災した同市沿岸部の閑上3丁目や4丁目に住んでいた人たちが、2011年5月末より暮らしている。間取りはすべて2Kに統一されており、同じ地区に住んでいた人たちが暮らせるよう市が割り当てを考え、現在182戸、380人が住んでいる。一番多い家族構成は、6～8人で、2戸借りている世帯もある。自治会は2011年7月に立ち上がり、役員10人と班長24人という構成で、自治会費として月300円を徴収し、活動費に充てている。

仮設住宅を離れていく人がいる一方で、賃貸住宅に入っていた人たちが新たに仮設住宅に入居するというケースが出てきている。「見知らぬ土地での賃貸住宅暮らしは、隣近所とあまりうまくいかず、顔見知りの多い仮設住宅へ移ってくるようだ」と、愛島東部団地仮設住宅自治会長の遠藤一雄さんは話す。

愛島東部団地では、大学や支援団体との交流を盛んに図っている。地元の尚絅学院大学や、大学コンソーシアムひょうご神戸、京都の西本願寺などからの支援の申し出を受け入れ、お茶会や畑づくり、よさこい祭りチームによる踊りの披露など、ほぼ毎日なんらかの催しがある。

もちろん、自治会が主催する行事もある。仮設住宅内外の人たちを集めて宮城県の郷土料理である「芋煮会」を開いた。「仮設住宅に入居している、していないにかかわらず、被災した者同士が当時の気持ちを共有しながら親睦を深めることが目的だった」と遠藤さんは話す。

当日は、歌手やパフォーマーをゲストに迎え、食べながら見て楽しみ、交流した。

愛島東部団地仮設住宅の特徴は、多様な情報発信と、集会所に併設された託児所の存在だ。情報発信では、一つ目に仮設住宅内の新聞発行があげられる。二つ目には、フェイスブックやツイッターなどインターネット上での情報発信サイトを使って、より多くの人たちに、現状を知ってもらえるよう毎日画像つきで発信していることだ。こういった発信作業は、遠藤さんの友人の娘さんがボランティアで担ってくれている。今のネット社会をうまく利用して、周辺の地域だけでなく、日本全国や世界に発信して

3 「再生は豊かな交流から」『月刊地域支え合い情報』(CLC) vol.1

いく現代的な取り組みといえる。

愛島東部団地仮設住宅の託児所は市の直営で、保育士2人が勤務している。利用者は2、3人で、仮設住宅の入居者や近隣に住んでいる人たちの子どもを預かっている。仮設住宅の集会所に託児所があるのは珍しく、「はじめは名取市では、愛島東部と箱塚屋敷の2か所の仮設住宅で試験的に始められ、今では石巻市や仙台市にも託児機能を設けた仮設住宅ができています」と、保育士の一人は話す。

託児所というのは、幼稚園のような教育を提供する場ではないため、何をしたらよいかとても悩んだが、子どもたち主体で自由に遊んでもらい、逆に子どもたちに遊びに誘ってもらって現在のスタイルに落ち着いた。母親たちが一息つく時間をつくったり、悩みを共感したりすることで、子育てへの負担感を少しでも減らせるよう支援しているといい、子どもや母親たちとの交流を大切にしていた。

3月からは、箱塚屋敷仮設住宅の託児所と自治会合同の行事を月1回開いており、先日は食べても害のない「小麦粉粘土」をつくって、各自好きな作品に仕上げた。このイベントは、罹災証明を持つ名取市民なら誰でも参加が可能だ。

愛島東部団地仮設住宅ではさまざまな個人や団体とつながりをもつことで、豊かな交流に結びつき、相互に多くの刺激を受けるきっかけになっている。

「これからも続けて、昔あったような隣近所のつながりや希薄化しつつある関係を立て直していきたい」と、自治会長の遠藤さんはとても張り切っている。話のなかで「仲間はずれをつくらない」という言葉が印象的だった。

【キーワード】

大学や支援団体との積極的な交流、地域との交流、仮設住宅新聞の発行、フェイスブックやツイッターでの情報発信、子育て支援、地域のつながりづくり

4) 矢本運動公園仮設住宅東自治会⁴ (宮城県東松島市)

宮城県東松島市にある矢本運動公園仮設住宅は、敷地内で東と西の二つの自治会に分かれ、二つ合わせると400世帯約1,150人が生活している。幅広い世代の人たちが住んでおり、入居者の7割は同市大曲浜の住民だ。

「とにかくみんなを笑顔にしたいんだ」。そう話すのは、東自治会長の小野竹一さん。震災後、多くの人からの支援や住民同士のかかわりによって、住民に徐々に笑顔が戻ってきた。

しかし、年が明けて3月が近づいてくると、住民のなかに1年前の暗い気持ちが戻ってきていることを感じたという。みんなとこれからも笑顔で過ごし続けたい、そんな気持ちが自治会の背中を押した。笑顔の仕かけづくりが始まった。

思い立ったらすぐ行動。やることはお花見に決定！場所は仮設住宅の敷地内にある児童公園。しかし、ただのお花見じゃつまらない。何かいいアイデアはないかと、昨年の大晦日に年越しそばを持ってきてくれた支援団体に協力を依頼した。その団体とはもともと交流があった訳ではなく、大晦日が初めてのかかわりだったが、お花見企画の協力を快く承諾してくれたという。

そこで出たアイデアが、なんとお花見のなかでギネス記録に挑戦するという実に大きな企画であった。これは盛り上がるだろう、みんなどんな顔をするだろうかと胸が高鳴った。計画は着々と進められ

4 「ギネス記録にも挑戦！笑顔になるための工夫」『月刊地域支え合い情報』(CLC) vol.1

ていった。

お花見当日。なんとボランティアだけで100人以上炊き出しは10団体以上が参加した。炊き出しは団体から無料で行いますとの話があったが、あえて有料にもらった。

「これまでたくさんの方に支援してもらって、本当にありがたく感じている。ただいつまでも無料でやってもらうのではなく、これからは自分たちの力でできることは少しずつやっていかなければ。そう思ってお金をとってくださいとお話ししたんです」。震災から1年が経ち、これからは見据え、自立へと向かうための決断だった。

会場の児童公園では、和太鼓の演奏やミュージシャンによるライブ、詩吟と書道のコラボやタレントのベッキーさんのご両親がゲスト出演など、盛りだくさんのイベントが行われた。どこに目を向けても笑い声や笑顔が広がっている。しかし、楽しみはそれだけではない。ギネス挑戦というメインイベントが待っているのだ。

挑戦したのは『123人が輪になって腕を組み、一斉に立ち上がる』『225人で“かえるの歌”を少しずつ歌う』の二つ。始まる前から、みんなどうなるんだろうと期待や緊張が入り混じったこれから起こることへのワクワクが抑えきれない様子で、そのときを待っていたという。

123人が輪になって腕を組み、一斉に立ち上がる』は3回挑戦したが、3回とも失敗。少人数でも難しいこの挑戦、そこに大人数ということもあって力加減やバランスをとるのが難しかったようだ。しかし、そんな場にも笑いが生まれた。「あらあ、難しいごと」「なんだい、うまくいぐど思ったのに転んでしまったわあ」。近くにいる者同士が笑いながら声をかけ合い、笑い合っているうちにその笑いが広がって大笑いとなった。顔をくしゃくしゃにして笑う人、手を叩いて笑う人。失敗も笑いなのだ。

『225人で“かえるの歌”を少しずつ歌う』は、15人が一組になり、15分割されたかえるの歌を1人ずつ次々と歌っていくことを繰り返すものであったが、これは見事成功。それぞれが自分が歌う番号のカードを持って並び、自分の順番を待つ。最後の人が歌うまで成功するかどうかわからない、歌う瞬間、そして最後の人が歌うのを見守るまでの間、みんな手に汗握る思いだったのではないだろうか。全員が歌い終わると参加者だけでなく、その場にいた全員が大喝采。まさにみんなが一つになった瞬間であった。

小野さんは今回のお花見についてこうも話す。「みんなと笑顔でい続けたい、そういう思いが強かったが、それだけが狙いではない。仮設には部屋に閉じこもってなかなか外に出て来ない人もいる。一度に多くの人が参加して、みんなで楽しめる花見にしたかったんだ」

その言葉どおり、多くの人たちでにぎわったお花見は、参加した人たちすべての心に残るものになった。

ほかにもある。矢本運動公園仮設住宅では、今年のクリスマスは3週にわたってクリスマスパーティーを行ったという。このクリスマスパーティーには、約300～400人が参加したというから規模の大きさに驚く。今年8月の夏祭りには、なんと青森からねぶたがやってきた。「一人の力ではなく、みんなできりあげているんです」。住民や支援団体、地域、すべての力でくりあげられる矢本運動公園仮設住宅自治会の活動は、東松島市だけにとどまらず、多くの人たちに笑顔を広げている。

【キーワード】

笑顔の仕かけづくり、多くの人に参加できるチャレンジにより得られる一体感と達成感、自立への意識

5) グリーントウンやもと仮設住宅「おがるスターズ」⁵ (宮城県東松島市)

宮城県東松島市大塩にあるグリーントウンやもと仮設住宅で暮らす住民たちが、仮設住宅のコミュニティづくりを担う「おがるスターズ」を結成。一般社団法人として活動することを目指し、仮設住宅で開催されるお茶会や小物づくり、子育て支援などの活動を続けている。

東北の方言で「成長」を意味する「おがる」、そして、「人たち」を「すたづ」と呼ぶことから、おがるスターズ(成長する人たち)と名付けた。「今はさまざまな支援があるが、仮設を出たらそうはいかない。支援がなくなってもみんなで活動を続けられる体制にしないと」。そう話すのはおがるスターズ代表の内海聡子さんだ。法人化により、仮設住宅を離れたあとも活動したいと考えている。

グリーントウンやもと仮設住宅には、東松島市内の各地から避難した265世帯が暮らしている。おがるスターズ設立のきっかけは、仮設住宅入居が始まった2011年5月から7月までの間、管理する人がいなかったために、集会所が閉鎖されていたことにある。

また、まだ自治会も発足されていなかったため、仮設住宅での行事がまったくない状態。「みんなバラバラの地域から来たけど、なぜか最初から仲がよかった。でも集会所が開いてないと、みんなが集まる場所がないと思ったんです」。住民有志4人で集会所を管理し、毎日開放。みんなが集まり、つながりが生まれるような仕組みづくりを考えた。

ただ集会所を開くだけでは人は集まらない。そこで、お茶会の開催のほか、陶芸教室・パッチワーク教室などのカルチャー講座、小物づくり、子育て支援、季節のイベントを企画・実行した。2011年9月に発足した自治会が、防災や環境整備を担当と、役割を分担。仮設住宅内での活動を自治会役員だけで行うことによる疲弊など、過度な負担がかからないように配慮しているのだ。

現在「おがるスターズ」のメンバーは30歳代から70歳代までの20人。仮設住宅で行われるイベントを積極的に手伝ってくれていた入居者たちが仲間に加わった。小物づくりなどでは、ほかの仮設住宅ではなかなか見られない男性の姿が。力作業を手伝っているうちに、自然と集まるようになった。小物づくりの合間にお茶やお菓子を頬張りながら男女入り交ざり、和気あいあい。笑い声が絶えない、活気ある集会所だ。

自分たちの仮設住宅内だけでなく、ほかの仮設住宅の住民たちにも企画したイベントへの参加を呼びかけていることも、おがるスターズの特徴だ。毎月作成する行事予定表を、近隣の仮設住宅にも配布している。そのおかげで、グリーントウンやもと仮設住宅の入居者でない人もイベントを楽しみに集まる。また、カルチャー講座の講師には、その道のプロをボランティアとして招くだけでなく、地域の芸達者な人たちも協力。イベントをとおして、なかなか顔を合わせることもない仮設住宅内外の人たちが出会い、つながる場になっている。「いろんな人と話せて楽しいよ」「一人で部屋にいたってつまらないしね。外に出ればみんながいるんだから」そんな声が聞かれた。

そのほかにも、子ども担当のメンバーが外部の保育士資格をもつ人たちの力を借りながら、子育て中の母子と集会所でお話や工作を楽しむ子ども支援活動を行っている。

住民からおがるスターズの名前が出ることはないという。「たぶん知らない人のほうが多い。でもそれでいいと思っているんです」と内海さん。作成している行事予定表にもおがるスターズの名前は書いていない。

5 「仮設住宅での「絆」を法人化」『月刊地域支え合い情報』(CLC) vol.3

「私たちは裏方。コミュニティづくりの協力者なんです」。自分たちが主体となるのではなく、住民の一人として、コミュニティが生まれ、育まれていく過程に参加し、支えるという姿勢だ。取材中に内海さんが話した「せっかく出会ったんだから、どんなに短い間でもみんな楽しく過ごしたい。ずっとつながり続けられるように」という言葉が印象的だった。

震災により、新たな出会いがあり、そしていつかまた別れる日が来る。それでもいま、仲間をつくること、仲間と過ごす時間がいかにかけがえのないものなのか、多くの住民の声がにぎわう集会所の様子から感じられた。たとえ離れてもみんなと過ごしたこの時間は思い出となり、きっと心に温もりを与える。

【キーワード】

集会所活用、自立への意識、仮設間交流のため近隣仮設住宅にも行事予定表を配布、自治体との役割分担、子育て支援、カルチャー講座、コミュニティづくりの協力者、法人化を視野

3 町外避難先での交流、仲間づくり

6) コンテナおおあみ⁶ (宮城県登米市)

東日本大震災で被災し、宮城県登米市に避難してきた同県南三陸町の住民と登米市の住民の活動が、登米市で盛り上がりを見せている。

2012年9月には登米市と南三陸町の女性たちで「とめ女性支援センター」を設立。同年11月には、双方の住民たちが交流する場として空き家を改装した居酒屋をオープンした。登米市大綱商工振興会の地域社会活動活性化事業部（コンテナおおあみ）が震災直後、避難場所となった市内の体育館で携帯電話の充電サービスを実施していたときにできたつながりが、今の登米市と南三陸町の交流の始まりとなっている。避難女性の声を形にとめ女性支援センターは、女性同士の語りや情報交換ができる場だ。カフェスペース、相談室、託児スペースが設けられており、女性がゆっくりとくつろげる場所になっている。開設に至ったのには、南三陸町から避難してきた女性たちからの切実な声があった。

登米市と南三陸町は隣接しているので、まったく知らない土地ではないという人もいる。しかし、そこで暮らすとなると勝手が違う。知りたい情報がどこで得られるのかわからないという声が住民から上がってきた。小さい子どもをもつお母さんたちも多く避難してきたなかで、もともと登米市にあった保育所では定員が超過してしまい、保育所に入れられないという問題も出現し、働いているお母さんにとっては大きな困りごととなった。専業主婦の人たちにとっても、狭い仮設住宅のなかで小さな子どもを育てることに、“落ち着かない”といった悩みがある。

その現状を知った、コンテナおおあみでは、情報を一か所に集約できる場所、そして、女性とその子どもたちが、ゆったりとした気持ちで過ごせるような場所をつくる必要があると、とめ女性支援センター開設の構想が浮かんだ。その運営の中心となったのが、登米市と南三陸町の女性たちで結成した「ララクラブ」だ。

コンテナおおあみが避難所での支援活動を行っていた際、避難してきた南三陸町の女性たちの活躍が目にとまった。物資の配布の際にも、てきぱきと動き、適切な対応をとっている姿を見て、女性のたく

6 「まじわる2つのまち」『月刊地域支え合い情報』（CLC）vol.4

ましさを実感。女性の目線を支援活動に活かせるのではないかと考え、避難所で顔見知りになった南三陸町の女性たちと登米市の女性たちを引き合わせた。ララクラブの結成だ。メンバーは30歳代から50歳代の、登米市に避難してきた南三

陸町の女性と南三陸町在住の女性、そして登米市の女性たちを含め15人。一緒に食事をしたり、仮設住宅で名物のはっと汁をふるまったりと、交流を楽しむうちに、避難してきた女性が抱える不安に目を向けるようになった。2012年の年明けに全員が集まり、話し合いを実施。心配ごとがある女性たちの力になるために、「子育て」と「女性」という大きな二本の柱を打ち立て、女性支援センターの開設という目標を掲げた。ララクラブの牧野直子さんは、「女性たちの特技を活かせるような場所にもしたいと思っています。なにか得意なことがある人を講師としてワークショップやセミナーのようなものを開催できれば」と、話す。住民たちの手づくり品を販売するコーナーも備えつけられており、幅広い利用ができるを感じさせる。「登米市の人、南三陸町の人、と分けるのではなく、出会ったみんなが仲間。ララクラブがその第一歩で、とめ女性支援センターを通じて、もっと大きな仲間の輪を広げていきたい。みんなで成長して、“ここに来ればなんでもわかる”“夢が実現できる””と思ってもらえるような場所にしたい」と牧野さんは熱い思いを語る。

コンテナおおあみでは、登米市にある空き家を利用し、登米市と南三陸町の交流の場づくりも仕かけた。空き家の改装を行ったのはもちろん住民たち。地元の大工の協力も得て改装、住民たちの思いがぎゅぎゅ詰まった交流スペースになった。「改装作業のときだけの交流や、建物が完成してから交流しましょうでは意味がないと思ったんです」と話すのはコンテナおおあみの松原忠史さん。夏には双方の住民が集まり盆祭りを計画、開催した。1,200人もの人が集まった盆祭りは、来年もまたやりたいという声も多くあり、双方の結束をさらに深めた。昼はランチや学習支援、住民活動の場、夜は居酒屋となるこの場所には、さまざまな可能性がある。「料理が得意な人がキッチンで料理教室として使ってもいいだろうし、お母さん方に仮設住宅の狭いキッチンではつくるのが困難な手の込んだ料理をここでつくってもらって、仮設住宅に住んでいる、さまざまな理由で外に出ることが難しい人たちに安い値段で販売するなど、いろいろな使い方があると思う」と、松原さんは今後の展望を話す。双方の住民たちが築いてきた関係は、多様な可能性を含んでいる。

【キーワード】

女性の不安や困り事解消のための情報交換の場づくり、子育て支援、町外避難先住民との交流の場づくり、空き家活用

7) 浪江町応急仮設住宅建設技術学院跡地自治会⁷ (福島県二本松市)

福島県二本松市には、原発事故で避難区域となった福島県浪江町民が暮らす仮設住宅団地が11か所ある。

その1つ、建設技術学院跡地仮設住宅には26世帯、48人が暮らす。

敷地内は、入居者が手づくりしたという木材のオブジェや花々があふれ、東屋のベンチでくつろぐ人たちの姿、集会所からは元気な歌声が響いていた。ペットとの同居が可能な住宅のため、ペットも多い。入居者のほとんどが75歳以上の高齢者だが、誰かが「カラオケ大会をしよう」と呼びかけると、翌日

7 「おすそわけは日常茶飯事」『月刊地域支え合い情報』(CLC) vol.1

には大会が開かれるという。しかも、終了後には、お手製のおかずやお酒を持参し、二次会と称するおしゃべり会が開かれるのが恒例だ。

スウェーデンハウス施工の仮設住宅は、実用的で見た目もあたたかく、これまで雪の降らない地域で暮らしてきた浪江町民にとって、初めて雪かきを経験した昨冬の寒さへの大きな味方となった。

自治会長の鎌田優さんは、「規模の小さな仮設住宅だから、おかずのおすそ分けは日常茶飯事だし、料理やお酒の好きな人が多くて集まる機会が多いから、自然と見守りにつながっている。入居者が少ないため、雪が降れば、いやでも雪かきに参加しないとイケない面もあるが、それが自治会としてのまとまりにつながっている」と話す。そして、「サポートセンターなどの訪問員が戸別訪問に来るけれど、誰も家になくて、集会所にいるということが多い」と笑う。

買い物の足は、地元のショッピングセンターによる送迎バスが週2回あるほかに、町のバスも数本運行しているが、車で乗り合わせていくことも多いという。

「お互いが面倒を見合っている。少人数だからできることかな」。鎌田さん。

建設技術学院跡地仮設住宅への入居が始まったのは2011年8月。その後、町の指導で自治会を立ち上げることになり、同年10月29日に初めて一堂に会し、東北の秋の恒例行事「芋煮会」を楽しんだのだが、同じ浪江町民とはいえ初めて会う人ばかりで、参加者の表情は暗かった。

翌日に自治会を発足させ、鎌田さんは活気を呼び込もうと、近隣の駐在所に呼びかけて交通安全講話と、懇親会を行った。これをきっかけに、徐々に絵手紙教室や手芸クラブ、フラダンス、入居者が講師役を務めるカラオケ教室や、尺八とケーナ演奏教室などが主体的に定期開催されるようになった。狭かった集会所は6畳分増築して48人全員が入れるようになり、忘年会ではみんなの明るい笑顔がみられた。

人気のカラオケ教室には、毎回12～13人の参加があり、仮設住宅の人だけでなく、地元の人たちも参加する。「ここは垣根のない場所だからね。地元のお祭りにも参加するし、子どもたちが豆まきに来てくれたりと、交流がうれしい」「浪江町は相馬藩6万石の趣ある城下町だけど、ここは鬼ババの逸話が残る民話の里なんだ」と語る鎌田さん。

二本松市での暮らしを楽しみながら、しかし、故郷への思いは強い。

「目が黒いうちに浪江に帰れるなら、全員で帰ろうといつも語り合っている」「4月に仮設住宅の自治会長会が発足し、早速浪江町を視察に行ったが、放射性物質の置き場になっていて、除染作業の様子は見せてもらえなかった」

いまでは入居者同士、「打てば響く関係」に深まった。故郷への思いをにじませながら、「ここにはもう絆がある。世帯全員で復興住宅に入りたい」というのが今の鎌田さんの願いだ。

【キーワード】

集会の機会を増やし顔なじみに、カルチャー講座、町外避難先住民との交流の場づくり

・ ・ ・ 第 3 章 ・ ・ ・

制度外福祉型仮設住宅の 運営の実態と支援課題

はじめに

本章は、東日本大震災の被災地 3 県に供給された制度外の福祉型仮設住宅を対象に、以下の 3 項目の構成により検討する。

1. 被災 3 県における制度外福祉型仮設住宅の運営の実態
2. 制度外支援の支援ケースの分析
3. 「あがらいん」事業の地域展開～昼食会に関する調査を通しての考察～

1 被災 3 県における制度外福祉型仮設住宅の運営の実態

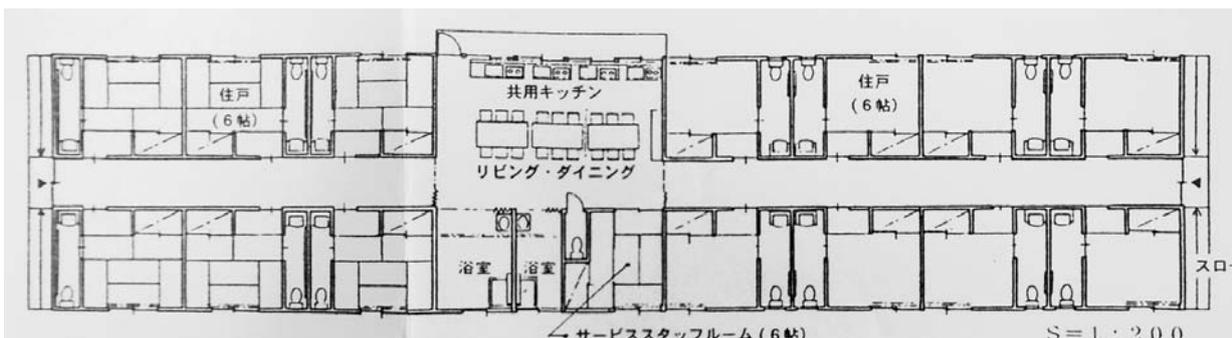
1) 制度外福祉型仮設住宅とは

ここでは、被災 3 県に供給された福祉型仮設住宅（グループホーム型仮設）のうち、「認知症高齢者グループホーム」という位置づけで介護保険制度の介護報酬により運営されるもの、および「障害者ケアホーム、グループホーム」という位置づけで障害者自立支援法の障害報酬により運営されるものを除いたものを制度外福祉型仮設住宅とする。介護保険制度、障害者自立支援法の制度の対象者ではない、援護や支援が必要な被災者を対象に、居住と生活の支援を行うものと考えることができる。ただし、その対象や運営の方法については、一様ではないことから、その運営の実態と支援の課題について検討するものである。

今回の東日本大震災の被災地に供給されたグループホーム型仮設は、災害救助法においてその供給について規定されているものではない。したがって、形態や運営方法について制度により定まてはいない。

グループホーム型仮設のようなタイプの仮設住宅が初めて供給されたのは、1995 年に発生した阪神・

図表 3-1 阪神・淡路大震災において兵庫県芦屋市に建設されたケア付き仮設住宅



淡路大震災の被災地である。高齢者や障害をもった被災者が多くいたことから、一般の仮設住宅では生活に不安があり、一定の見守りが必要になると考えて、ケア付き仮設住宅が供給された。図表3-1は、阪神・淡路大震災の被災地において最初に建設されたケア付き仮設住宅の平面図である(兵庫県芦屋市)。トイレと洗面を備えた個室14室と共用のキッチン、リビング・ダイニング、浴室が配置されて、生活援助員が24時間常駐することとなっている。共用キッチンに、4つのコンロと流しが設置されているのが特徴である。

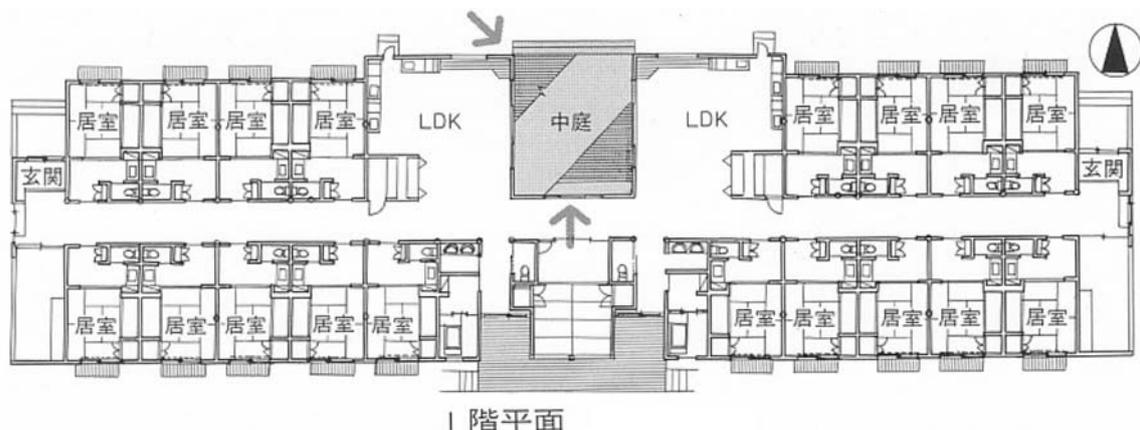
入居対象者は高齢者・障害者等の一人暮らしまたは夫婦のみの世帯で、生活に不安があり見守りや支援が必要な人とされた。ただし、自立生活が基本とされ、生活援助員は自立生活を支援することを前提としており、入居者は4つのコンロを共用し、それぞれ自分で食事をつくり生活をしていた。

当時は、介護保険制度や障害者自立支援法はなく、認知症高齢者グループホームの制度もなかったことから、ケア付き仮設住宅はすべて、今回でいう制度外という位置づけであったといえる。

また、尼崎市に供給されたケア付き仮設住宅の1ヶ所が、運営を受託していた社会福祉法人が、市と交渉を重ねた結果、1棟だけ恒久的な建物「グループハウス尼崎」として存続している。これは、災害公営住宅という位置づけではなく、市独自のものとして設置された。高齢者や障害者で自立生活に不安のある方が入居し、生活援助員の支援により生活を続けている。建物の平面構成は、ケア付き仮設住宅とほぼ同じで、建物を恒久的なものに建て替えている。仮設の際と異なるのは、棟の中央には屋外デッキがあり、イベントの開催や移動販売車の訪れるスペースとして活用され、地域の住民とのふれあい、交流が可能になっている点である。

阪神・淡路大震災におけるケア付き仮設住宅およびその後のできたグループハウス尼崎の取り組みを踏まえて、東日本大震災の被災地にグループホーム型の仮設住宅の供給をするという方針が示された。ただし、その具体的な建物形態や運営のあり方については、被災した県および市町村の実状に応じて設置してよいこととなった。その結果、グループホーム型仮設住宅の中に、認知症高齢者グループホームや障害者グループホーム、ケアホームの制度にもとづき運営する「制度内」のものと、被災者のニーズに応じて、入居対象や運営を県および市町村で決めて運営する「制度外」のものが生じることとなった。

図表3-2 グループハウス尼崎の平面図



2) 被災3県における制度外福祉型仮設住宅の整備状況

最初に被災3県におけるグループホーム型仮設住宅全体の整備状況について概観する。

被災3県の仮設住宅の設置、運営を担当している部局に問い合わせたところ、図表3-3に示すように、2013年3月現在で、3県全体で46ヶ所に61棟が建設されている。

全体で61棟のうち、約半数の32棟が認知症グループホーム、18棟が障害者グループホーム・ケアホームとなっている。3県の比較では、宮城県における認知症グループホーム、障害者グループホーム・ケアホームの設置数がとくに多くなっている。被災を受けた事業所が多かったことが伺える。

制度外福祉型仮設住宅は、被災3県全体でも、9ヶ所、11棟という状況である。3県で設置されている数は大きな差がみられない。宮城県において、制度内のグループホーム型仮設住宅が多いのに対し、制度外は少ないのが特徴的である。また、制度外を設置している市町が限られており、岩手県、宮城県はそれぞれ2つの市町だけ、福島県は1つの町だけである。

図表3-3 被災3県の制度外福祉型仮設住宅の整備状況

(2013年3月現在)

	制度外福祉型 仮設住宅	認知症高齢者 グループホーム	障害者グループホーム・ ケアホーム	合計 (グループホーム型 仮設住宅 全体)
岩手県	4ヶ所／5棟	4ヶ所／5棟	2ヶ所／2棟	10ヶ所／12棟
宮城県	2ヶ所／3棟	12ヶ所／21棟	9ヶ所／12棟	23ヶ所／36棟
福島県	3ヶ所／3棟	6ヶ所／6棟	4ヶ所／4棟	13ヶ所／13棟
合計	9ヶ所／11棟	22ヶ所／32棟	15ヶ所／18棟	46ヶ所／61棟

図表3-4 被災3県の制度外福祉型仮設住宅整備市町村

	制度外福祉型仮設住宅	認知症高齢者 グループホーム	障害者ケアホーム グループホーム
岩手県	山田町、大槌町	山田町、大船渡市	山田町、陸前高田市
宮城県	石巻市、女川町	仙台市、石巻市、気仙沼市、 名取市、東松島市、南三陸町	石巻市、名取市、東松島市
福島県	楨葉町	浪江町、川内村、富岡町、 大熊町、双葉町、南相馬市	富岡町、川内村

3) 制度外福祉型仮設住宅の運営実態

(1) 検討対象の概要

被災3県に設置された制度外福祉型仮設住宅の中から、図表3-5に示す事例を対象に、運営実態の把握とグループインタビュー調査を実施した。

制度外福祉型仮設住宅7ケースに加えて、福島県相馬市が設置した、高齢者共同居住型の災害公営住宅「井戸端長屋」を検討に加えた。この事例は、災害公営住宅として供給されたものであるが、シルバーハウジング等の既存の高齢者向け公営住宅によるものではなく、制度外福祉型仮設住宅を恒久住宅化したような特徴を有していることから検討対象に加えた。

(2) 制度外福祉型仮設住宅の運営内容と特徴

8つの事例をその内容や特徴をもとに分類すると以下に3つに分けることができる。

① 高齢者・障害者向け見守り付きグループ住宅

図表3-5 検討の対象とした制度外福祉型仮設住宅

市町	施設名	運営者	位置づけ	入居対象
岩手県 大槌町	あじさい館1号棟 あじさい館2号棟	大槌町社会福祉協議会	高齢者等共同仮設住宅	高齢者、障害者等
	YELLホーム	医療法人あかね会	高齢者等共同仮設住宅	高齢者、障害者等
宮城県 石巻市	あがらいん	全国コミュニティライフ サポートセンター	福祉仮設住宅	入居対象を特定しない
宮城県 女川町	新田福祉仮設住宅	ばんぷきん株式会社	福祉仮設住宅	高齢者、障害者等
福島県 楡葉町	SORA	楡葉町社会福祉協議会	児童向けデイサービス等	入居機能は持たない
	グループホームならば	楡葉町社会福祉協議会	共生型ショートステイ	高齢者、障害者、児童等
	憩の家	社会福祉法人 希望の杜福祉会	グループホーム	高齢者、障害者
福島県 相馬市	相馬井戸端長屋	相馬市役所建築課 住宅管理係	高齢者共同居住型 災害公営住宅	高齢者（自立、要支援）

図表3-6 高齢者・障害者向け見守りグループ住宅

	入居者状況	食 事	スタッフ
あじさい館1号館・2号館	2棟20室に 高齢者 11名	自炊を前提／職員がサポートして 入居者と一緒に作ることもある	スタッフは24時間常駐 夜間は各棟1名
YELLホーム（大槌町）	1棟10室に 高齢者 7名 若年障害者 1名	あかね会の施設から配食 （1食750円）	スタッフは24時間常駐、夜間は2名 （内1名はシルバー人材センター）
新田福祉仮設住宅（女川町）	1棟9室に 高齢者 3名 障害者 2名	夕食（750円）、朝食（350円）の 2食を配食	スタッフは24時間常駐、夜間は1名
憩の家（楡葉町）	1棟9室に 精神障害者・ 知的障害者 8名	3食、食事を提供	スタッフは24時間常駐、生活支援員2 名、世話人2名、夜間は宿直1名
相馬井戸端長屋（相馬市）	1棟12室に 高齢者 12世帯 （単身・夫婦）	朝食、夕食は自炊／昼食はNPOが 配食し入居者全員が共同スペース で会食（昼食代は市が負担）	管理スタッフ2名が日中滞在、夜間は不 在／共用スペースの光熱費は市が負担

② 居住機能を持たない、多様な被災者を対象とした支援拠点

③ 多様な被災者を対象とした居住支援と地域支援

① 高齢者・障害向け見守り付きグループ住宅

制度内のグループホーム型仮設住宅と同様の建物において、入居対象を柔軟に設定して運営しているタイプで、検討対象の大部分を占める4ケースであった。（図表3-6）

設置に至る経緯においては、避難所で生活している高齢者、障害者の状況を把握する中で、一般仮設住宅で生活することは難しいが、制度対応の施設の対象にはならない人が相当数いると判断し、設置している。

運営者は、社会福祉協議会が1ケース（大槌町あじさい館1号館・2号館）、社会福祉法人が2ケース（大槌町YELLホーム、楡葉町憩の家）、株式会社が1ケース（女川町新田福祉仮設住宅）と自治体によっ

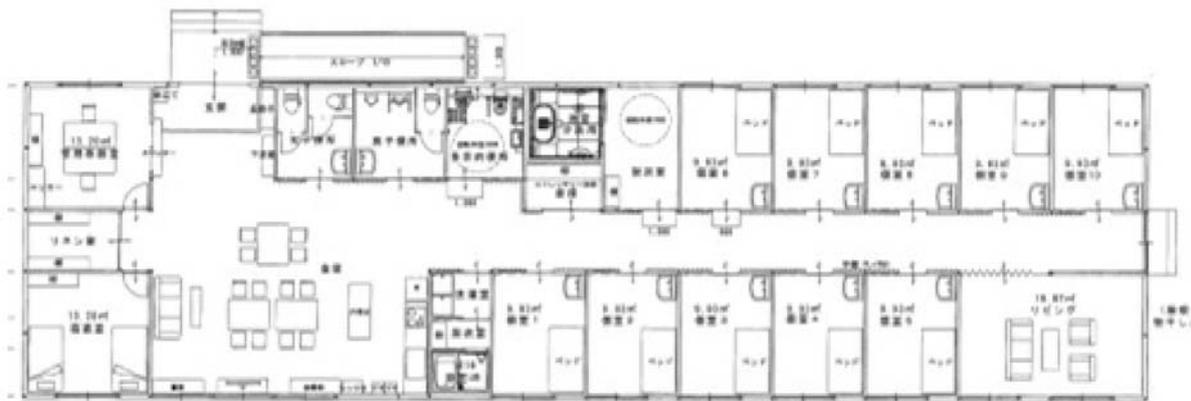
て多様であるが、いずれも母体となる事業所があり、そのバックアップのもとで運営が可能になっている。

スタッフはいずれも24時間常駐で、夜間も1名はいる体制をとり、見守り、安否確認体制を整えている。食事の提供については、自炊を前提として必要に応じて支援するという、阪神・淡路大震災のケア付き仮設住宅タイプは少なく、1ケース（大槌町あじさい館）だけで、残りの3ケースは食事が提供されている（運営者の母体施設からの配食等）。

相馬井戸端長屋の事例は、仮設住宅ではなく災害公営住宅として設置されたものだが、この高齢者・障害者見守りグループ住宅の事例を復興後の住宅につなげていく上での参考にすることができる。

相馬井戸端長屋は、災害公営住宅ではあるが、共同で利用するキッチン・ダイニングスペースが充実していると共に、日中は管理人が滞在していることから、運営においては制度外の対応といえる。入居対象は、自立または要支援とし、朝食、夕食は入居者の自炊を前提としている。昼食については、市がNPOに委託して、外部からの配食により入居者全員による会食を行っている。それにより、住民同士

図表3-7 グループホーム型仮設住宅の平面図



制度外福祉型仮設住宅の外観および内部（岩手県大槌町）

の交流、コミュニティづくりを行い、日常生活における助け合いにつながることを市としては期待している。

② 居住機能を持たない、多様な被災者を対象とした支援拠点

福島県楢葉町が、居住機能を持たない被災者支援拠点として、楢葉町住民の避難先であるいわき市の仮設住宅団地内に設置したものである。

これは、福島第一原発事故による放射線被害の影響で、仮設で生活する子どもたちの生活に制限が加わっていることへの対応として、学校から帰った子どもの居場所が必要と考えて設置されたものである。福祉型仮設の計画の段階から市が関わり、建物計画を変更して、児童の放課後の居場所（児童館）機能を設けた。また、仮設住宅での男性の閉じこもりへの対応として、男性一人暮らしを対象とした料理教室ができるように、家庭科室のような設備のある部屋を設けている。

地域の実状に合わせた福祉型仮設をつくる上では、計画の早い段階から自治体の保健福祉関連の部局が関わる必要があることを示唆している。

③ 多様な被災者を対象とした居住支援と地域支援

三つ目のタイプが、東日本大震災被災地において独自性をもって取り組まれているケースである。居住機能を有しているが、単に仮設住宅として見守り支援の機能がついた居住の場を提供するだけではなく、様々な理由により仮設や自宅で生活することが困難な被災者の入居を受け入れることで、自立を支援していくことをねらいとしている。

一つは福島県楢葉町が、住民避難先であるいわき市の仮設住宅団地内に、共生型（高齢者、障害者、児童）のショートステイとして設置し、運営しているものである。制度によるショートステイではなく、多様な対象者の一時的な居住を受け入れることをねらいとしている。ただし、設置された時期との関係もあり、利用実績がまだ少ない現状にある。仮設住宅での生活期間が長期化する中で、利用ニーズが増えることが予想される為、今後の利用状況、運営状況の推移を見守る必要がある。

もう一つは、宮城県石巻市が設置した、「あがらいん」という福祉型仮設住宅である。DV、軽度認知症、虐待など、制度では対応できない対象者の入居を受け入れている。多様なニーズをもった人たちの共生型である点と、入居した人の生活全般を援助するというのではなく、入居者それぞれの状況に応じて、自立に向けての支援を行っている点が特徴である。また、入居者への個別支援と合わせて、大規模な仮設住宅団地の中にあることを踏まえた、地域食堂の運営（週1回）や映画会、お茶っこなどのサロン活動を展開している。このように、個別支援と地域支援を組み合わせる運営しているところがもう一つの特徴である。この点については、次項以降でさらに詳しく分析、検討を行う。

4) まとめ

制度外福祉型仮設住宅は、設置された数は少ないが、運営内容の特徴から以下の点を把握することができた。

① 入居対象を柔軟にしたグループホーム型仮設が最も多い

制度外福祉型仮設住宅で最も多かったのが、グループホーム型の入居対象を高齢者、障害者等と柔軟にして、運営しているものであった。その原型は、阪神・淡路大震災の際のケア付き仮設住宅、尼崎グループハウスであった。しかし、今回のものが阪神・淡路のものと大きく違うのは、自炊を前提としたタイプが少なく食事が提供されるものがほとんどで、入居者の自立生活を促そうとする傾向がみられな

い点である。仮設から復興へと進む中で、支援を受けることに慣れた被災者をどのような居住の場につなげていくかを考える上で課題があると考えられる。そういう意味では、災害公営住宅として設置された相馬市の井戸端長屋の取り組みは、自立生活を前提としている点で、各地の今後の取り組みの参考になる事例といえる。

② 被災地の実情に応じた福祉型仮設設置の必要性

災害では想定していないことが起こるのが常である。福島第一原発事故による放射線被害による被災者の生活への影響は、想定することができなかった事態を生じている。そのような状況の中で、被災地の実状に応じて、子どもの放課後の居場所づくり、男性一人暮らしへの対応、共生型のショートステイなどが、取り組まれている点は興味深い。

福祉型仮設として、単に居住機能を前提とするだけでなく、被災地の多様なニーズに柔軟に対応した設置、運営が求められていることを示唆している。

③ 被災者の自立支援に向けての拠点として

石巻市で取り組まれている「あがらいん」は、居住機能と合わせて、地域支援を展開することで、被災者の自立に向けた支援を行っている。この取り組みは、次項以降でさらに詳しく分析、検討を行うが、被災地の仮設期における対応というだけでなく、復興後の居住の場と地域支援の機能の整備のあり方、被災地外における地域生活支援のあり方にも通じる検討要素が含まれている。

今後の運営状況および復興に向けての取り組みを含めて、さらにその意義や課題について検証していくことが求められる。

○GH型仮設住宅整備状況 (岩手県 (25.3.1 現在) 宮城県 (H24.1.18 現在) 福島県 (25.3.1 現在))

県名	市町村名	施設名 (宮城県は住宅団地名)	所在地※	運営者	位置付け	整備財源	運営財源	開設	備考	
岩手県	山田町	はまなす学園	豊間根第3地割150	社会福祉法人親和会	障がい者支援施設	災害救助費	障がい報酬	7月		
	山田町	はまなす学園	豊間根第3地割151	社会福祉法人親和会	障がい者支援施設	災害救助費	障がい報酬	7月		
	山田町	ケアホーム希望	山田第1地割11-3	社会福祉法人親和会	障がい者ケアホーム	災害救助費	障がい報酬	8月		
	山田町	GHまぶる	下水処理場予定地 (山田第2地割)	(有)ヘルパーはうす	認知症高齢者GH	災害救助費	介護報酬	8月		
宮城県	山田町	やすらぎグループホーム型 仮設住宅	船越第6地割140	社会福祉法人親和会	仮設住宅・サポート 拠点	災害救助費	県補助金	8月	サポート拠点 兼ねる	
	大槌町	あじさい館2号棟	和野橋下流側民有地 (大槌第5地割恵水講)	大槌町社協	仮設住宅・サポート 拠点	災害救助費	県補助金	9月	サポート拠点 兼ねる	
	大槌町	あじさい館1号棟	和野橋下流側民有地 (大槌第6地割恵水講)	大槌町社協	仮設住宅・サポート 拠点	災害救助費	県補助金	2月	サポート拠点 兼ねる	
	大槌町	YELLホーム	清掃事業所上流側民有地 (小槌第16地割)	医療法人あかぬい	仮設住宅・サポート 拠点	災害救助費	県補助金	9月	サポート拠点 兼ねる	
	大槌町	ぬくっこハウス	吉里吉里第9地割	社会福祉法人親福社会	仮設住宅・サポート 拠点	災害救助費	県補助金	10月	サポート拠点 兼ねる	
	大船渡市	GHさんりく	山村広場(三陸町越喜来 字杉下56-4)	社会福祉法人三陸福社会	認知症高齢者GH	災害救助費	介護報酬	9月		
	陸前高田市	松原ホーム	高田町字大隈69-2	社会福祉法人愛育会	障がい者GH	災害救助費	障がい報酬	8月		
	陸前高田市	あすなろホーム	米崎町字館20	社会福祉法人賑々々	障がい者GH	災害救助費	障がい報酬	8月		
	仙台市	あすと長町26街区	あすと長町26街区	仙台市太白区あすと長町 4丁目		高齢者用グループ ホーム				(9戸×2)
		開成公園(あがらいん)	開成公園(あがらいん)	石巻市開成		高齢者用グループ ホーム				(9戸×2)
	石巻市	同上	同上	同上		障がい者用グループ ホーム				(7戸×2)
		めぐみの東公園	めぐみの東公園	石巻市蛇田字新大塚		高齢者用グループ ホーム				(9戸×1)
		北上公園	北上公園	石巻市中里三丁目		高齢者用グループ ホーム				(9戸×3.7戸 ×1)

○GH型仮設住宅整備状況

岩手県 (25.3.1 現在) 宮城県 (H24.1.18 現在) 福島県 (25.3.1 現在)

県名	市町村名	施設名 (宮城県は住宅団地名称)	所在地※	運営者	位置付け	整備財源	運営財源	開設	備考
宮城県	石巻市	中里7丁目公園	石巻市中里7丁目		高齢者用グループホーム				(9戸×2)
	石巻市	垂水3丁目公園	石巻市垂水3丁目		障がい者用グループホーム				(7戸×1)
	石巻市	清崎公園駐車場	石巻市鮎川浜字清崎山		障がい者用グループホーム				(7戸×1)
	石巻市	中里1丁目公園	石巻市中里2丁目		障がい者用グループホーム				(7戸×1)
	石巻市	新中里南公園	石巻市南中里2丁目		障がい者用グループホーム				(7戸×1)
	石巻市	599号開発公園	石巻市渡波字沖六勺		障がい者用グループホーム				(7戸×1)
	石巻市	にっこりサンパーク③	石巻市北上町十三浜字小田		高齢者用グループホーム				(9戸×1)
	石巻市	駅前北通り3丁目地区	石巻市駅前北通り3丁目		障がい者用グループホーム				(7戸×1)
	気仙沼市	松崎外ヶ沢地区	気仙沼市松崎外ヶ沢		高齢者用グループホーム				(9戸×1)
	気仙沼市	松崎柳沢地区③	気仙沼市松崎柳沢		高齢者用グループホーム				(9戸×2)
	気仙沼市	田中前四丁目地区	気仙沼市田中前4丁目		高齢者用グループホーム				(9戸×2)
	名取市	昭和下地区	仙台市太白区四郎丸字昭和 和		高齢者用グループホーム				(9戸×1.7戸×1)
福島県					障がい者用グループホーム				(5戸×1)
	東松島市	寺前地区	東松島市矢本字寺前		障がい者用グループホーム				(5戸×2)
	東松島市	駅前2丁目地区①	東松島市牛網字駅前2丁目		高齢者用グループホーム				(9戸×1.7戸×1)
	女川町	新田地区	女川町女川浜字新田		高齢者用グループホーム				(9戸×1)
	南三陸町	山の神平地区	南三陸町入谷字山の神平		高齢者用グループホーム				(9戸×2)

○GH型仮設住宅整備状況 岩手県 (25.3.1 現在) 宮城県 (H24.1.18 現在) 福島県 (25.3.1 現在)

県名	市町村名	施設名 (宮城県は住宅団地名)	所在地※	運営者	位置付け	整備財源	運営財源	開設	備考
宮城県	南三陸町	イオン南方店跡地②	登米市南方町鴻ノ木		高齢者用グループホーム				(9戸×1)
福島県	浪江町	GH 虹の家	本宮市荒井字恵向121-6	(有) 秋桜	認知症高齢者グループホーム	災害救助費	介護報酬	H23.10.5	
	川内村	GH 高原の家かわうち	いわき市四倉町鬼越114-2	(有) T & T	認知症高齢者グループホーム	災害救助費	介護報酬	H23.10.14	
	富岡町	GH シニアガーデン	大玉村玉井字上額沢26番1	(株) ユアライフ	認知症高齢者グループホーム	災害救助費	介護報酬	H23.10.11	
	大熊町	GH やすらぎの里	会津若松市一箕町松長一丁目17-1	(社福) おおくま福寿会	認知症高齢者グループホーム	災害救助費	介護報酬	H23.10.11	
	楢葉町	-	いわき市平上山口字大沢地内	直営 (楢葉町社会福祉協議会委託)	グループホーム型福祉仮設	災害救助費	県補助金	H23.10.3	
	楢葉町	-	会津美里町宮里94他	直営 (楢葉町社会福祉協議会委託)	グループホーム型福祉仮設	災害救助費	県補助金	H23.9.20	
	双葉町	GH せんだんの家	いわき市南台三丁目1-1	(社福) ふたば福祉会	認知症高齢者グループホーム	災害救助費	介護報酬	H24.1.20	
	南相馬市	GH 小高	南相馬市鹿高区寺内字塚合89	(社福) 南相馬福祉会	認知症高齢者グループホーム	災害救助費	介護報酬	H24.1.11	
	富岡町	いわき市内郷宮町グループホーム (東洋学園児童部)	いわき市内郷宮町峰根65-189	(社福) 福島県福祉事業協会	応急仮設住宅 (GH型)	災害救助費	障がい、報酬	H24.8.26	
	富岡町	いわき市内郷宮町グループホーム (東洋学園成人部)	いわき市内郷宮町峰根65-4	(社福) 福島県福祉事業協会	応急仮設住宅 (GH型)	災害救助費	障がい、報酬	H24.8.26	
	富岡町	田村市船引文珠グループホーム (グループホーム富岡事業所)	田村市船引町文珠字洞181-2	(社福) 福島県福祉事業協会	応急仮設住宅 (GH型)	災害救助費	障がい、報酬	H24.2.11	
	川内村	田村市船引文珠グループホーム (あぶくま更生園)	田村市船引町文珠字洞181-2	(社福) 福島県福祉事業協会	応急仮設住宅 (GH型)	災害救助費	障がい、報酬	H24.2.21	

※ 原子力災害の影響により警戒区域指定の市町村は避難先等の市町村に設置されている。(福島県)

2 制度外支援の支援ケースの分析

ここでは、前述の制度外福祉型仮設住宅の一つである「石巻・開成のより処あがらいん」（以下「あがらいん」）と、そのモデルとされた「国見・千代田のより処ひなたぼっこ」（以下「ひなたぼっこ」）、双方の居住型支援ケースの分析を通し、制度外支援拠点がどのようなニーズに応じ、役割を担ってきたのかについて考察する。

また、「あがらいん」については、個別支援と地域支援の関連について考察するため、後にその事業の地域展開の1つである昼食会を中心に調査した結果を踏まえ、その分析の報告を行うこととする。

1) 「ひなたぼっこ」の支援ケースの分析

(1) 「ひなたぼっこ」の概要

2009年12月より、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、仙台市より「ふるさと雇用再生事業」を受託して宮城県仙台市青葉区に開所し、運営している。

元学生下宿などで使用されていた建物の1、2階部分を賃借して改装し、多彩な交流の場（地域食堂、居酒屋、喫茶、手作り小物の委託販売＝チャレンジボックス、駄菓子などの販売、貸室、マッサージ等）、地域での暮らしを支える活動（外出サロン、弁当販売、弁当配食サービス、ミニおつかいサービス、居住型支援、認知症講座等）、子育て・子育て支援の拠点（乳幼児・学童の一時預かり、きつずルーム貸出、親子サロン、託児付き買い物ツアー等）、福祉人材・地域人材の育成（ホームヘルパー2級養成講座、介護講座、まちづくり講座の開催）など、制度外のサービスや多彩な機能で“誰もが住み慣れた地域で最期まで”を叶えるための地域に根差した拠点となることを目指してきた。



ひなたぼっこ外観

特徴的なのは、ニーズに幅広に対応していく中で地域内での認知度がさらに高まり、活動が地域により深く根ざし浸透していくことでさらなるニーズがもたらされ、さらにそれに積極的に応えていくという、柔軟な取り組みが行われてきた点である。

「ひなたぼっこ」の運営に関しては、地域の町内会長、民生委員、地区社協の会長、国見地区連合町内会長、児童委員、老人会会長、介護事業所職員、葉山地域包括、国見地域包括、児童館長などを委員とする運営推進委員会を、2013年2月までに19回（現在は2か月に1回）開催し、活動報告をするとともに、そこで出た意見を受けて地域のニーズに応える事業拡大の検討を行ってきた。

例えば、コミュニティニュース・マガジン「みんなのわ」2010年8月第4号には、第3回運営推進委員会が出た意見をもとに、「ひなたぼっこ」ではこのように検討していくと掲載されている。

- ・地域食堂や居酒屋へのお客さまは増えてきましたが、曜日により都合が悪いなどのご意見もあり、地域食堂（毎週水曜日）を週2回に、居酒屋（月1回）を月2回に増やします。
- ・地域食堂や居酒屋の広報が十分ではないため、今後、地域包括支援センターなどでも「みんなのわ」を設置していただくなど、設置場所を増やします。
- ・一人暮らしの高齢者等への家事支援、便利屋の開始に向けて検討します。

- ・子どもの利用が少ないため、夏休み中に子ども向けのイベントを開催します。
- ・子育てサロンが近辺にないため、子育てサロンの開催を検討します。
- ・18時以降の学童保育のニーズがあり、18時～20時の時間帯で、小学校6年生までを対象に検討を始めます。

その後、地域食堂は週3日の営業を経て月～金曜日までの週5日営業となり、居酒屋も毎週金曜に拡大されている。弁当販売・弁当配食サービス、お茶っこサロン（親子サロン）、乳幼児・学童の一時預かりなどが現在行われているように、「ひなたぼっこ」の柔軟な変容の過程で、居住型支援についても同様の検討がなされてきたと言えよう。

（2）居住型支援ケースの類型化

2013.2月末までの居住型支援の26事例（25名）を、「ひなたぼっこ」の果たした役割から分類してみると、次の4つに整理することができる。Ⅰ．被災による一時避難、Ⅱ．在宅生活継続・困難への対応、Ⅲ．医療から生活場所へのつなぎ、Ⅳ．DVシェルターである。この4つの分類をもとに、①「ひなたぼっこ」の果たした具体的な役割、②利用（情報）経路、③年齢・性別、④述べ利用日数の状況を一覧にした（図表3-9）。

被災による一時避難では7名、在宅生活継続・困難への対応では13名（同一人物の再度の利用あり）、医療から生活場所へのつなぎでは3名、DVシェルターでは3名の利用が見られた。

①「ひなたぼっこ」の果たした具体的な役割

Ⅰ．被災による一時避難

仙台市青葉区においても東日本大震災の被害は大きく、最も多い利用は、震災によって自宅や介護サービス事業所が全壊あるいは損傷を受けるなどして在宅独居の生活が困難となることでの、一時避難的な利用であった。ひなたぼっこでは震災の翌日から、受け入れを開始した。被災した高齢者が抱える震災後の生活への不安の軽減や、生活支援による生活の安定が、次の生活への移行や在宅生活の再開に結び付いている。

また、県外母子避難者の利用も1例あった。自宅への被害はなかったものの、子どもへの放射線の影響を考え福島から避難してきた母子を受け入れた例である。母親は調理師免許を有していたため、当時震災ボランティアの宿泊拠点でもあったひなたぼっこでの食事づくりに活躍。これにより、慣れない土地に対する不安や震災後の生活の不安の軽減、生活の安定、社会参加して得られる有用感が見られた。また、当時2歳の子どもを職員や訪問者が関心をもって見守り、保育をする中で、母親が安心して働くことができ、大勢の人たちに関わることで子どもものびのびと成長する姿が見られた。

他に、自宅への被害はなかったものの、独居で被災後の在宅生活に不安を抱える本人からの連絡による、利用も見られた。震災後の不安が軽減されて落ち着き、短期利用で在宅生活の再開に至っている。その後も弁当の配達を利用し、継続的な職員の見守りにより安心が増した。

Ⅱ．在宅生活継続・困難への対応

高齢者世帯で配偶者が入院する期間、独居への不安がある場合にも利用されている。また、引っ越しして間もなく慣れない生活の場に食生活や生活リズムが乱れがちとなり、体力や認知能力が低下して

図表3-8 「ひなたぼっこ」の居住型支援

(2013年2月末現在)

役割	ひなたぼっこの具体的役割	利用(情報)経路	利用時の年齢	性別	利用日数
I. 被災による一時避難	緊急的な生活の場、震災後の不安の軽減、引っ越し手伝いのボランティアを調整	ひなたぼっこ大家 ⇒ひなたぼっこ	87	女	4
	緊急的な生活の場、震災後の不安の軽減、引っ越し手伝いのボランティアを調整、ボランティア活動の場を提供	地域包括⇒ひなたぼっこ	77	男	25
	震災後の不安の軽減、生活支援による生活の安定	ケアマネ⇒ひなたぼっこ	92	男	13
	緊急的な生活の場、震災後の不安の軽減、生活支援による生活の安定	地域包括⇒ひなたぼっこ	70代	男	85
	緊急的な生活の場、生活支援による生活の安定	よりそいホットライン仙台 ⇒ひなたぼっこ	不明	男	11
	緊急的な生活の場、震災後の不安の軽減、生活支援による生活の安定、県外避難者の社会参加の場づくり、ボランティア活動の場の提供、保育	知人(ひなたぼっこスタッフの家族) ⇒ひなたぼっこ	23	女	32
	震災後の不安の軽減、生活支援による生活の安定	本人⇒ひなたぼっこ	80代	女	4
II. 在宅生活継続・困難への対応	同居者の入院により在宅生活に不安を感じる場合の一時的な生活の場、在宅生活継続の支援	地域包括⇒ひなたぼっこ	80	女	6
	生活支援による健康・体力の回復と生活の安定、服薬管理	青葉ヘルパーステーション ⇒ひなたぼっこ	66	女	9
	介護者の入院により在宅生活が難しくなった場合の一時的な生活の場	次女⇒地域包括 ⇒ひなたぼっこ	88	女	26
	介護者の入院により在宅生活が難しくなった場合の一時的な生活の場、在宅生活継続の支援、ひなたぼっこでは親子での受け入れが可能	ケアマネ⇒ひなたぼっこ	84	女	8
	同上	同上	57	女	8
	介護者の入院により在宅生活が難しくなった場合の一時的な生活の場、在宅生活継続の支援	地域包括⇒ひなたぼっこ	76	女	8
	生活環境を変えることで気持ちの安定、在宅生活継続の支援、家族のレスパイトや支援	区障害高齢課⇒ひなたぼっこ	18	男	12
		本人からの連絡	20代	女	6
	突然の同居家族の死亡で独居が難しく支援を受ける親族もいない場合の緊急的&当面の生活の場生活支援によりADL改善、在宅生活継続支援(この例では目指して活動したものの、親族の支援環境が整わず在宅生活に結びつかなかった)、施設入居への移行支援	警察⇒市保護課 ⇒ひなたぼっこ	86	女	19
	自宅が失われ支援を受ける親族もいない場合の緊急的&当面の生活の場、医療から次の生活場所へ移行することが難しい場合の生活の場の提供、看取りまでを視野にいれた生活支援	民生委員と社協会長 ⇒ひなたぼっこ	86	女	1140
	緊急的な生活の場、ボランティア活動の場の提供、社会参加の場づくり	区保護課⇒ひなたぼっこ	70代	男	58
	緊急的な生活の場、震災後の不安の軽減、生活支援による生活の安定、服薬管理	地域包括⇒ひなたぼっこ	83	女	49
	施設入所への不信感の取り除き、生活支援による生活の安定、服薬管理(上と同一人物)	地域包括⇒ひなたぼっこ	83	女	283
III. 医療から生活場所へのつなぎ	生活支援による健康・体力回復、不安の軽減	地域包括⇒ひなたぼっこ	85	男	42
		地域包括⇒ひなたぼっこ	80代	男	34
		ケアマネ⇒ひなたぼっこ	84	女	12
IV. DVシェルター	DV者から隔離することで精神的な安定、緊急ショートステイ受け入れ困難時の対応、生活保護申請、将来的な生活のあり方を考えるきっかけ、施設入居への移行支援	地域包括(区障害高齢課に相談し) ⇒ひなたぼっこ	79	女	41
	DV者から隔離することで精神的な安定、生活支援による生活の安定と自立、将来的な生活のあり方を考えるきっかけ	地域包括⇒ひなたぼっこ	66	女	27
	DV者から隔離し生活環境を変えることで気持ちの安定、在宅生活継続の支援、有用感、将来的な生活のあり方を考えるきっかけ	仙台市障害高齢課 ⇒ひなたぼっこ	70代	男	37

倒れ利用に至った事例では、服薬管理や食生活の安定で健康や体力が回復し、在宅生活の再開が可能となった。

家族介護者の入院により、在宅生活が困難となった場合の入院期間等の利用も、4事例見られた。入院する家族にとっても安心でき、再び退院に伴って在宅生活が再開できるため、今後のニーズも高まると予想される。認知症の母、知的障害の姉と同居していた妹が入院した事例では、制度サービスを利用すれば2人の受け入れ場所は異なっていたが、「ひなたぼっこ」を利用することで2人一緒の生活を送ることができている。

発達障害傾向のある若い世代の利用も、2例あった。様々な不安を抱え在宅生活に困難を生じた時に、生活環境を一時的に変えることで精神的な安定を得て落ち着きを取り戻し、在宅生活の再開に結び付いている。また、それ自体が家族へのレスパイトともなった。

最も利用が長い利用者は、自宅の全焼で生活の場を失い緊急的に「ひなたぼっこ」を利用。要支援1であったが、利用中に脳内出血を起こし入院、胃ろうとなり要介護5となった。退院後は施設入所をせず、本人の意志を尊重してひなたぼっこでの生活を再開することを遠方に住む親族も希望した。この時点では24時間対応の職員体制ではなかったため、対応に向け話し合いを重ねた結果、受け入れを決定することとなった。この事例から、「ひなたぼっこ」の職員体制に変化がもたらされ受け止める幅が広がったことは、特筆すべきであろう。

可能な限り自宅や地域で暮らすための支援を続けているので、施設入所の待機場所としての利用は特殊な事例に限られている。施設入所に馴染めず再び利用されている事例では、規則正しい生活や服薬管理、また震災で感じた恐怖や不安を職員や地域の人に話すことで精神的な落ち着きを取り戻し、認知症状や不安も軽減されつつある。

Ⅲ. 医療から生活場所へのつなぎ

退院後に、在宅で病後期を過ごすことへの不安や困難さなどからの利用されている。独居の場合や、同居者がいても有職で日中独居となる場合など、「ひなたぼっこ」を利用することで生活支援を受けて健康や体力の回復がなされ、その中で本人の在宅生活への不安も軽減されることから、スムーズに在宅生活に戻るための移行支援ともなっている。

Ⅳ. DV シェルター

ドメスティックバイオレンス（以下 DV）を配偶者や子ども等から受け、安定的な生活の場が確保できないことからの、緊急避難的な利用がなされている。専門シェルターの利用を望まない場合や、ショックや混乱の中で落ち着いて考えることができない場合に、「ひなたぼっこ」をシェルター的に利用することでDV者から一旦離れ、精神面と生活面での安定を得て、将来的な生活のあり方を考えるきっかけとなっていることがわかる。

②利用（情報）経路

どのようにして、「ひなたぼっこ」に情報が入り利用に結び付くことになったのかについては、全26事例中、地域包括から11例、行政から4例、ケアマネージャーから4例、本人から2例、知人から2例、ヘルパーステーションから1例、民生委員などから1例、よりそいホットラインから1例となっている。

利用開始順に並べ替えて見てみると、2009年12月の開所後2010年1月に最初の利用があり、2010年中の利用は民生委員などやケアマネからの連絡による2名に留まっていたが、2011年3月の震災を機とする一時避難で、7名が利用した。経路としてはケアマネ、知人、地域包括、本人からの連絡であった。

その後、同年秋過ぎから2012年春にかけて地域包括からの連絡が続き、また、行政からの連絡も増え始めていく。これらは、運営推進委員会やコミュニティ・ニュースマガジン「みんなのわ」の配布、口コミなどにより、徐々に「ひなたぼっこ」の制度外の居住型支援の受け止める幅の広さが地域に浸透し、認知されてきた結果だとも言えよう。

③年齢（利用開始時）と性別

利用開始時の年齢を年代別にとすると、図表3-9のとおりである。80代11名(44.0%)、70代6名(24.0%)となっており、70代以上の高齢者が72.0%と高い割合を占めている。男性9名、女性16名の利用となっている。

図表3-9 「ひなたぼっこ」利用者の年代

10代	20代	50代	60代	70代	80代	90代	不明	
1名	2名	1名	2名	6名	11名	1名	1名	合計25名

④述べ利用日数

- I. 被災による一時避難・・・短期から3か月（被災状況などにより違いがある）
- II. 在宅生活継続・困難への対応・・・比較的短期間の利用が多いが、施設入所を前提として目途が立たず長期化している場合もある
- III. 医療から生活場所へのつなぎ・・・10日から40日（病後の回復事情による）
- IV. DVシェルター・・・30日から40日

長期的な受け入れを想定するのではなく、生活支援などにより生活や精神面での安定やADLの改善を目指して、可能な限り在宅生活の再開に結び付けていくことに力が入れている。施設入所までのつなぎにしても、その先に必ず施設ありきという方針では決してなく、ひなたぼっこでの生活を通して生活力を高め、本人や親族の考えを尊重しながらも、より良い暮らしの場がないかという点への検討が常になされている。

2) 「あがらいん」の支援ケースの分析

(1) 「あがらいん」の概要

2011年12月よりCLCが石巻市より運営を受託し、宮城県石巻市の市内最大規模の団地である開成仮設住宅内において、1棟9室のグループホーム型制度外福祉仮設住宅として運営を行っている。同年8月に要介護高齢者向けグループホーム型福祉仮設住宅として2棟が整備されたものの、受託先が決定せず利用対象者も少なかったことから運営開始できないままであったが、震災後半年以上経ち被災者の抱える様々な問題への対応が制度の枠組みによる支援だけでは解決できないという石巻市の判断のもと、1棟が制度外ケア付き（職員が24時間常駐）福祉仮設住宅として運営されるに至った。

具体的な受託内容については、契約条文より以下に抜粋した。

(第2条) この契約に基づく委託業務の範囲及び内容は、次に掲げるとおりとする。

- 通常の仮設住宅での生活が困難で現行法でのサービス対応ができない被災者のため、また、多様なニーズに柔軟に対応するため、要援護者向けの福祉仮設住宅を管理運営する。
- 付随的事業：配食・サロン事業の展開
- 備考：本件運営は、多様なニーズに対応する必要があることから、運営内容等について、本市と適宜、協議調整を図ることとする

(厚生労働省“地域支え合い体制づくり”整備運営・石巻市との業務委託契約書より抜粋)

入居の対象者は限定されておらず、備考の「本件運営は、多様なニーズに対応する必要があることから、運営内容等については、本市と適宜、協議調整を図ることとする」という一文により、受け止めるケースやその支援のあり方を限定することなく、被災者の抱える様々な問題についてより良い支援をしていくために、その都度協議しながら幅広に受け止めていくことが想定されていたとわかる。利用決定については石巻市の保健・福祉の関係課長や専門職を含むワーキングチームにより、行われている。

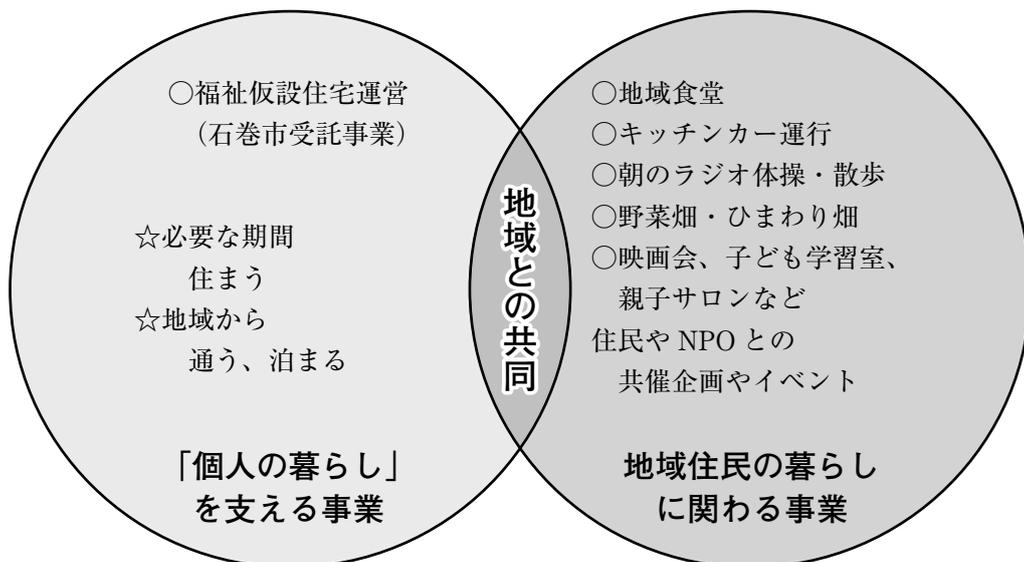
先に示したように、「あがらいん」の運営モデルは、制度だけでは支えられない人たちが可能な限り地域社会の中で生活をするための支援に取り組み、先行的に運営されてきた「ひなたぼっこ」である。

被災地域の仮設住宅である「あがらいん」では、「ひなたぼっこ」での実践を踏まえながら、事業の柱を個別支援と地域支援の2つとし、その重なりにおいて「地域との共同」を目指している(図表3-10)



あがらいん外観

図表3-10 「あがらいん」の事業の2つの柱(CLC作成)



これらは、独立的に存在するものではなく、関係性を持つものとして「あがらいん」ではとらえてい

る。居住型支援では、地域での暮らしを継続していくことを前提としての受け入れがなされており、早期対応による「重度化の予防」と「日常生活の立て直し支援」を目標に、必要な期間の利用が可能となっているが、地域支援事業の取り組みや空間を活かしながら効果的な支援のあり方が模索されている。

(2) 居住型支援ケースの類型化

2013.2月末までの入居利用者の13事例(13名)を、「あがらいん」の果たした役割から分類してみると、次の3つに整理することができる。Ⅰ. 在宅生活継続・困難への対応、Ⅱ. 医療から生活場所へのつなぎ、Ⅲ. DVシェルターである。この3つの分類をもとに、①「あがらいん」の果たした具体的な役割、②利用(情報)経路、③年齢・性別、④延べ利用日数の状況を、一覧にした(図表3-11)。

在宅生活継続・困難への対応では6名、医療から生活場所へのつなぎでは4名、DVシェルターでは3名の利用が見られた。

図表3-11 「あがらいん」の居住型支援

(2013年2月末現在)

役割	あがらいんの具体的役割	利用(情報)経路	利用時の年齢	性別	利用日数
Ⅰ. 在宅生活継続・困難への対応	高次脳機能障害と排尿障害を抱え、転院を繰り返した後の生活の場が定まらなかったが、ストップパーとなり当面の生活の場に。介護認定申請中。就労支援も意識し、ボランティア活動の場も提供。	市保護課・福祉総務課 ⇒あがらいん	66	男	143
	中程度の認知症で元の独居が難しいと判断されるも、家族関係断絶のため行き場を失ったが、当面の生活の場に。家賃収入はあるものの無保険状態→国保加入へ。	警察⇒市福祉総務課 ⇒あがらいん	81	男	318
	高次脳機能障害により金銭管理や日常生活行為に困難が生じた結果、栄養失調状態となったが栄養状態と生活習慣の立て直しの場に。介護認定申請中。就労支援も意識し、ボランティア活動の場も提供。	市保護課・市福祉総務課 ⇒あがらいん	64	男	105
	高次脳機能障害により金銭管理や日常生活行為に困難が生じた結果、栄養失調状態となったが栄養状態と生活習慣の立て直しの場に。介護認定申請中。就労支援も意識し、ボランティア活動の場も提供。	市保護課・市福祉総務課 ⇒あがらいん	77	男	17
	要介護認定に反映されない高次脳機能障害の症状と介護の手間を必要に応じてレスパイト、介護予防給付との併用でもいざという時家族に頼れる場があることで安心感に。	保健師・地域包括 ⇒市福祉総務課⇒あがらいん	75	男	2
	仮設住宅環境改善までの一時避難場所	市福祉総務課⇒あがらいん	75	女	26
Ⅱ. 医療から生活場所へのつなぎ	生活支援により体力回復、生活自立度向上→施設入居までの移行支援。	地域包括⇒市福祉総務課 ⇒あがらいん	82	女	224
		市福祉総務課⇒あがらいん	95	女	16
	生活支援により体力回復、生活自立度向上→在宅生活(仮設独居)までの移行支援。	医療機関⇒地域包括・市福祉総務課⇒あがらいん	91	男	114
		市保健師⇒市福祉総務課医療機関⇒あがらいん	54	男	24
Ⅲ. DVシェルター	DV者から隔離することで、生活力や健康の回復の場に。また、家族に対する精神的支援にもなり、本人の社会参加意識の高まりも得た→在宅生活(仮設、アパート等)までの移行支援。	市保健師⇒市福祉総務課 ⇒あがらいん	75	女	215
		市保健師⇒市福祉総務課 ⇒あがらいん	71	女	32
	DV者から隔離することで、生活力や健康の回復の場に。また、家族に対する精神的支援やDV者の治療促進にも。	警察⇒市福祉総務課 ⇒あがらいん	80	男	83

①「あがらいん」の果たした具体的な役割

Ⅰ. 在宅生活継続・困難への対応

高次脳機能障害を抱えて生活の場が定まらない、あるいは生活力が低下し在宅独居が続けられなくなった人たちの利用が見られた。生活の立て直しの場合としての支援だけでなく、地域や人とのつながりを得られる地域食堂やキッチンカーの運営などに一定の役割をもって関わらせることで、就労支援や生きがいづくりを視野に入れ、積極的に彼らの力を引き出してきている。本人たちも、さらなる自立の道を模索するようにもなってきた。これらの事例では、養護老人ホームへの措置入所が検討されてきたものの、「あがらいん」の利用により、今後支援を受けながら在宅生活を送ることのできる可能性も見えてきている。

また、家族の介護負担の軽減やレスパイトにも役立っており、「いざという時に利用できる場所が見つかった」ことへの安心を、家族が口にしている。

Ⅱ. 医療から生活場所へのつなぎ

退院後に、在宅で病後期を過ごすことへの不安や困難さなどから、高齢者の利用が多い。「あがらいん」を利用することで生活支援を受けて健康や体力の回復がなされ、段階的な移行準備にもなっている。福祉避難所から療養型病床に入院しかなり食事形態やADLの低下が見られていた事例では、有料老人ホームへの移行支援として「あがらいん」が利用されたが、かなり食事形態やADLの改善が見られ、離床にもつながった。

Ⅲ. DV シェルター

震災を機にDVが激化しての利用事例が2例ある。潜在的な家庭内DVが、被災によるストレスの積み重なりなどで重症化していることが伺える。DVを配偶者や子どもから受け、安定的な生活の場が確保できないことからの、緊急避難的な利用であるとともに、他の家族への精神的な支援やDV者の治療促進にもなっていることがわかる。

ショックや混乱の中で落ち着いて考えることができない場合に、「あがらいん」を利用することでDV者から一旦離れ、精神面と生活面での安定を得て、将来的な生活のあり方を考えるきっかけともなっている。3例のうち2例では、仮設住宅入居やアパート入居によりDV者と離れての新たな生活へとつながった。

「あがらいん」で家事をボランティア的に手伝い、他の利用者や住民と交流を深めて社会参加意識や自立への意識が高まり、近隣の仮設住宅での一人暮らしを開始することになった方（後述の事例①と同一人物）は、現在も有償ボランティアとして関わっている。居住型支援を経て新たに在宅生活（仮設独居）を開始できるようになってからも、「あがらいん」が社会参加や交流の場を提供しボランティアとして受け入れることで新たな生きがい生まれ、継続的な「通い型支援」にもつながっている。

DVシェルターとしての利用の場合、専門シェルターではないため、情報をどのように遮断するかというところでの困難があり、被害者に帰宅願望が強い場合などの対応の難しさが見える。

②利用（情報）経路

どのようにして、「あがらいん」に情報が入り利用に結び付くことになったのかについては、全13事

例中、行政 13 例（地域包括とともに 1 例含む）となっている。先に記したとおり利用決定は緊急を除いて行政の会議承認にゆだねられている部分もあるため、地域包括などが把握した情報が行政に集約され「あがらいん」へと情報が入る仕組みになっていることがわかる。

利用開始順に並べ替えて見てみると、2011 年 12 月の開所後同月に最初の利用があり、DV 者からの隔離として利用された。2011 年度内の利用は 4 名に留まっていたが、その後徐々に利用に結び付いてきている。

③年齢（利用開始時）と性別

利用開始時の年齢を年代別にするると、図表 3 - 12 のとおりである。70 代 5 名（38.4%）、80 代 3 名（23.1%）、90 代 2 名（15.4%）となっており、70 代以上が 76.9% と高い割合を占めている。男性 8 名、女性 5 名の利用となっている。

図表 3 - 12 「あがらいん」利用者の年代

50 代	60 代	70 代	80 代	90 代	
1 名	2 名	5 名	3 名	2 名	合計 13 名

④述べ利用日数

I. 在宅生活継続・困難への対応

…高次脳機能障害や中程度の認知症などで、次の生活の場所が未定である場合に長期化する傾向

II. 医療から生活場所へのつなぎ

…病後の回復事情や次の生活場所の決定の有無により差が生じている

III. DV シェルター

…DV 者との関係が整理がつかない場合長期化する傾向

「あがらいん」でも、長期的な受け入れを想定するのではなく、生活支援などにより生活や精神面で安定や ADL の改善を目指して、可能な限り在宅生活の再開に結び付けていくことに力が入れている。市の方針に従い、施設入所までのつなぎ的に利用されたとしても、先に必ず施設ありきという方針にくみするものでは決してなく、生活を通して生活力を高め、本人や親族の考えを尊重しながらも、より良い暮らしの場への模索が常になされている。

・「あがらいん」における特徴的な事例について

事例①：DV シェルターとしての利用から仮設独居へ

震災後に夫の DV が激化し、避難所や仮設住宅、病院や子どもの家を転々としていた。生活が落ち着かないことによる気疲れなど精神的なダメージと自信喪失、体力の低下が見られた。移動に関しても、体力が低下しているため杖をついてゆっくりと 10 m 歩くのがやっとであった。

日々の生活を重視した関わりを行い、地域活動においても少しずつ役割を得ていくことで、自信や体力も徐々に回復。生活域も広がり夫との関係にも気持ちの整理がついて、近隣の仮設住宅で独居を開始できるまでになった。親子関係の調整、家族に対する精神的支援も含めて、「あがらいん」が役割を果たした。

(CLC 作成)

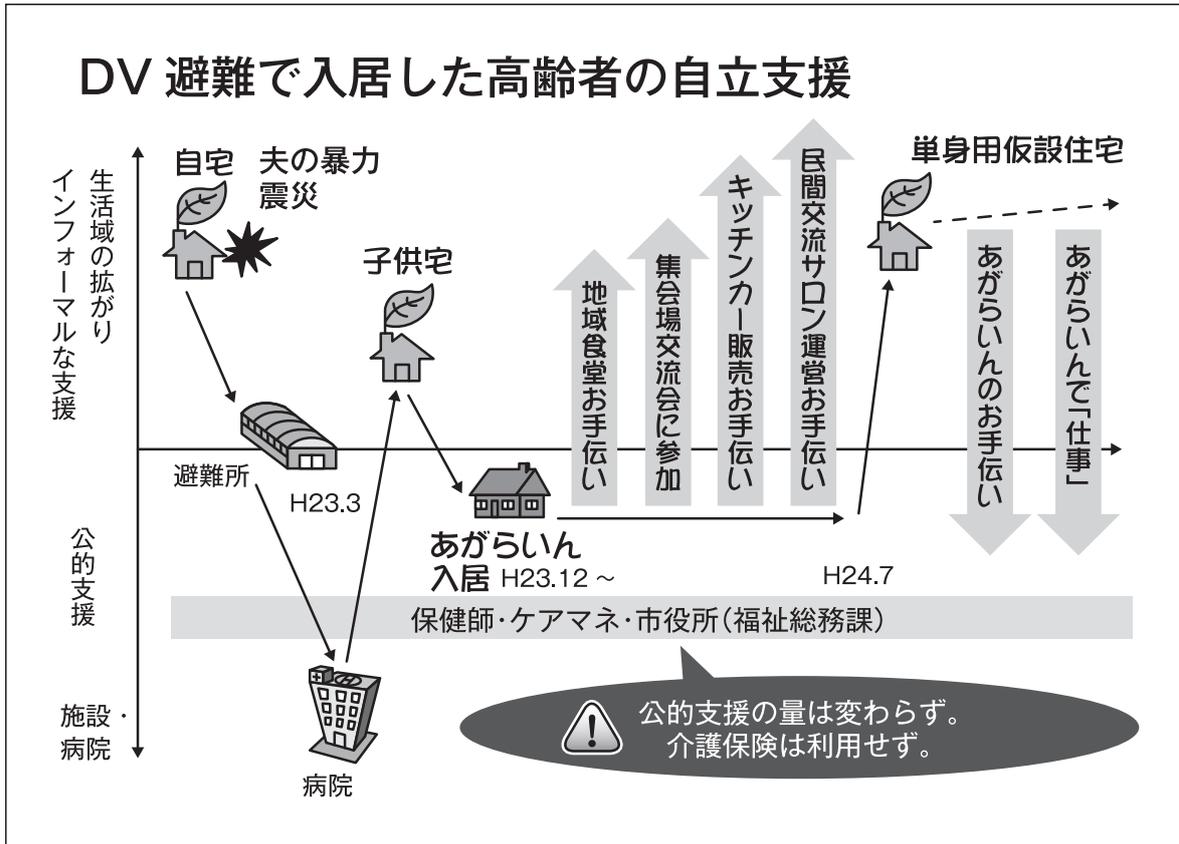
事例① 70歳代女性

「入居と通いを組み合わせて、自宅で暮らす」

- ・震災直後、30年来の夫の暴力に苦しんでいたことが発覚。
 - ・避難所や仮設、病院や子ども宅を転々とし、あがらいんに入居。
 - ⇒ 体力低下、すべてに自信喪失
 - ・日々の生活を重視した関わり。あがらいんの活動にも参加。
 - ⇒ 生活の中の役割が、自信回復へ。
 - ・7か月後、近隣の仮設住宅に転居。
 - ⇒ 有用感、生きがい、さらに活力を生み出す。
- 現在、あがらいんに通いながら一人暮らし中。



DV 避難で入居した高齢者の自立支援



事例②：医療から生活場所へのつなぎ（退院後の生活支援）

認知症状は見られていたものの、市営住宅で一人暮らしをしていた。带状疱疹の悪化による入院で認知症状がさらに進行。退院後の一人暮らしは困難と判断され「あがらいん」を利用することとなる。人の世話になることを嫌っていたが、好きな畑仕事や得意の踊りなどを通し近隣の住民との交流の機会が増えた。

無断外出もたびたび見られたが、自宅でのお茶っこ（茶飲み）に招いてくれる友人もでき、日常的

な交流が生まれた。また、それらの日常生活を通して生活自立度の向上も見られた。

単身者仮設住宅での生活についても検討されたが、家族は、在宅独居にまだ不安があることと、「あがらいん」が有期限の仮設住宅であることから施設を希望。認知症グループホームが見つかり、転居となった。

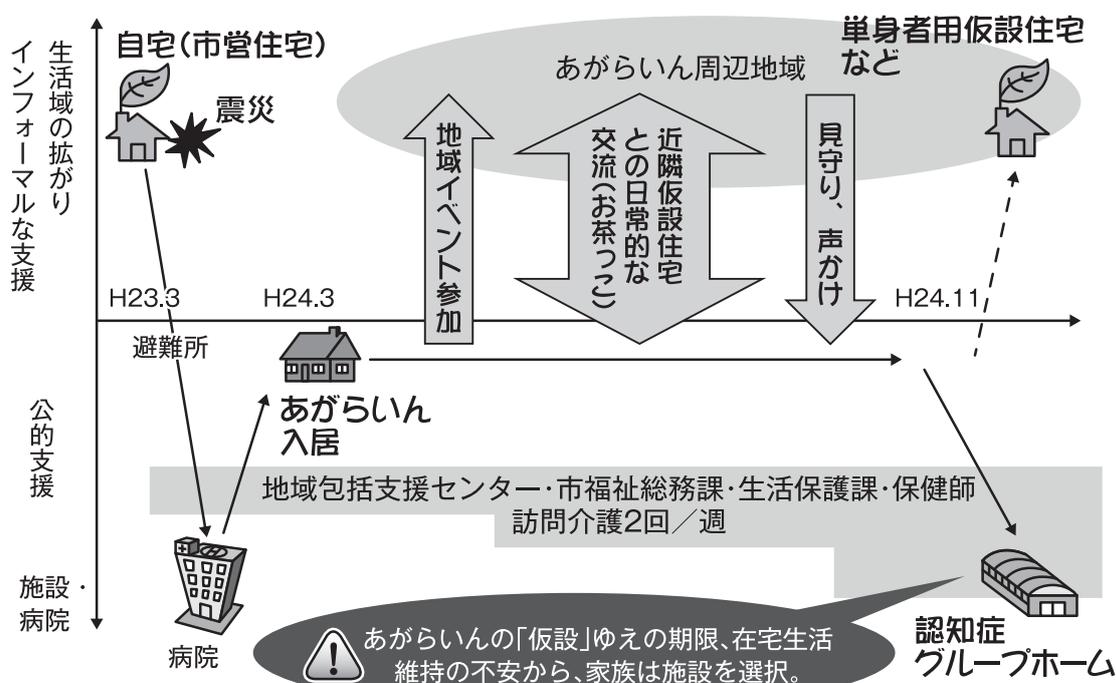
事例② 80歳代女性

「地域とあがらいんの垣根の低さで近所づきあいの介護」

- ・ 带状疱疹の治療で入院。認知症状が進行。一人暮らしは困難。今後の方針を立てるためあがらいん利用開始。「お上や他人の世話になりたくない」
- ・ あがらいんの地域食堂で、近所の仮設住宅の方と顔見知りになる。
- ・ 近所の方に声をかけられ、持ち前の行動力で得意のお踊りを披露。人気者に。
- ・ たびたびの「無断外出」を見かけた近所の方が自宅に招き入れてくれる。
- ・ 無断外出が「友達宅でお茶っこ」に変わる。



自宅退院が困難とされた認知症高齢者の支援



3) まとめ ー支援のあり方と課題

これまで見てきたように、「ひなたぼっこ」と「あがらいん」での居住型支援の広がり、持ち込まれる課題への対応を、制度にとらわれない形で積極的かつ実験的に果たしてきた結果であり、「支援のらせん階段的資源開発」とも言うべきものであった。

すなわち、課題を「受け止め」→必要な「支援への検討」を行い→「資源を開発」していく中で、らせん階段を描くように、次なるあり方を模索して「ステップを上げて」きたのである。地域支援においても同じく、ニーズに幅広に対応していく中で地域内での認知度がさらに高まり、活動が地域により深く根ざし浸透していくことでさらなるニーズがもたらされ、さらにそれに積極的に応えていった。このように、個別支援と地域支援は互いに絡み合うような関連を持ち、「支援のらせん階段的資源開発」が二重のらせん構造を描きながら進められてきたとも言える。

支援を必要とするにもかかわらず、制度では救いきれない人たちを受け止める「ひなたぼっこ」や「あがらいん」の仕組みは、地域特性などに応じた柔軟さをもって地域に交流の場や賑わいを還元しつつ地域での暮らしを支え、居住型支援を受けている人たちの力さえもその中で活かしながら強化し、地域での暮らしの継続を可能にしていくことができる。早期対応による「重度化の予防」と「日常生活の立て直し支援」により、地域での暮らしの継続をしていきたいと願う人たちを支えるこのような拠点は、地域支え合いの拠点として、これからも社会に一層必要とされていくに違いない。

また、現在「あがらいん」の抱えるジレンマを取り上げ、被災地域が抱える問題を提起するとともに克服すべき課題を示しておきたい。要支援1・2以下であるも在宅生活の再開等が困難と思われる生活保護受給高齢者については、養護老人ホームへの措置入所による対応がすぐに困難な場合、必然的に「あがらいん」が入所待機場所とならざるを得ない。しかし、「あがらいん」は長期入所施設ではない＝次の生活の場へのつなぎの場を目指すゆえ、「あがらいん」の利用によりADLが改善し、あるいは役割を持つなどして生活の質が向上し、支援を受けながら在宅で生活できる可能性を迫る。利用者に対する行政判断を修正するような働きかけが不十分な場合、変わらずに入所を前提とした待機が続けられてしまう可能性がある。

「自立した生活を営む場の選定と適切な支援を調整するために利用できる場」を目指している「ひなたぼっこ」や「あがらいん」にとって、適切な支援が利用者の生活力や健康・精神面での回復につながり、在宅生活の再開や次なる生活の場の再考に結びつく例は多い。「制度にとらわれず」受け止めたケースが、結局「制度」という結論への安易なワンクッションに留まる事のないよう、検討を深めていく必要があるだろう。

3 「あがらいん」事業の地域展開 ～昼食会に関する調査を通しての考察～

はじめに

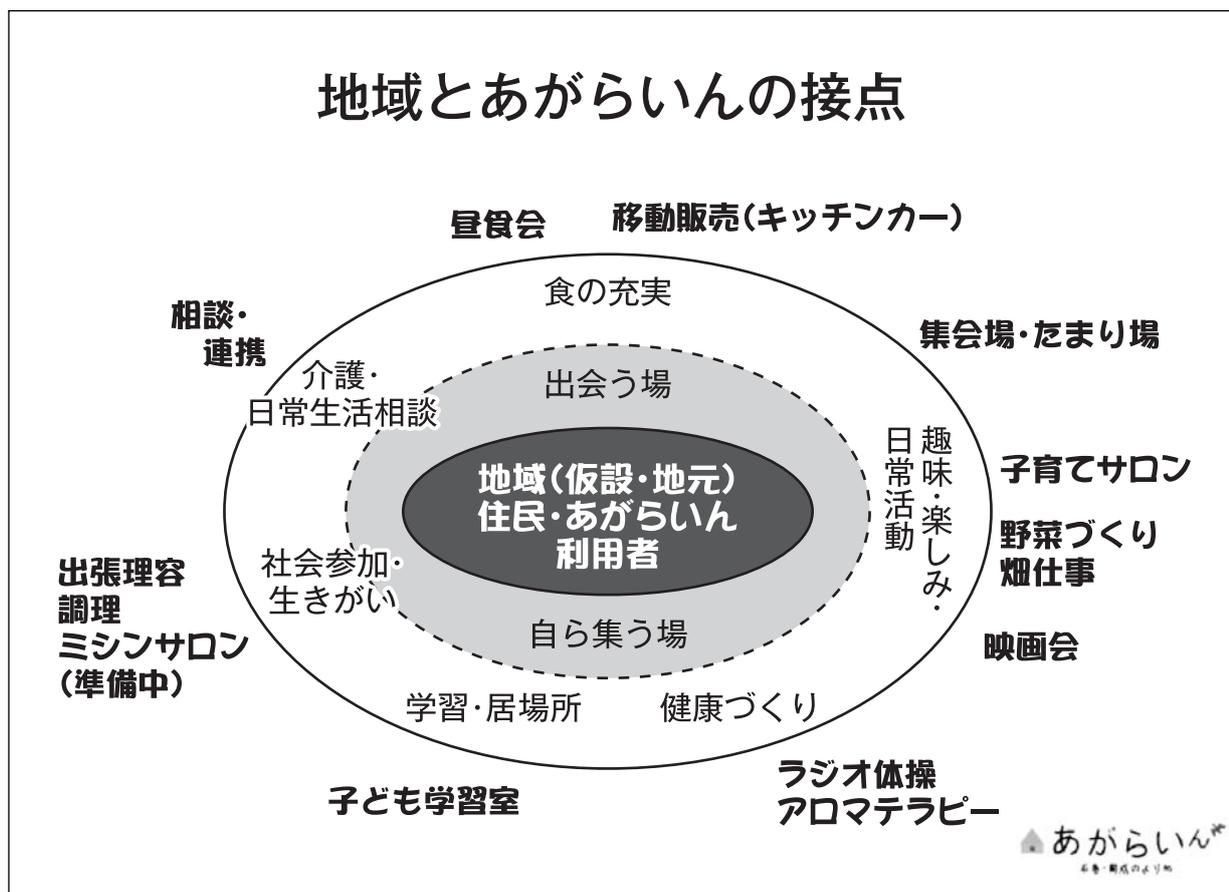
「石巻・開成のより処あがらいん」（以下、「あがらいん」）は、前述の契約条文にもあるとおり、要援護者向けの個別支援と配食やサロン事業といった地域展開の事業を併せ持っている。本項においては、あがらいんにおける地域展開の状況、特に昼食会事業に焦点を絞って実施した調査の報告を行うとともに、今後の地域展開における可能性について考察することとする。

1) 「あがらいん」における地域支援事業

あがらいんでは、1棟9室の仮設住宅スペースを2棟管理し、主に1棟で現行法では対応が難しい要援護者の個別支援を行い、もう1棟でさまざまな地域支援事業を展開している。現在、取り組みを進めている活動・事業は図表3-14の通りである。

また、目的については、主に、①食の充実、②介護・日常生活相談、③社会参加・生きがい、④学習・居場所、⑤健康づくり、⑥趣味・楽しみ・日常活動の6項目に整理され、事業によっては複数の目的を兼ね備えながら企画運営しているものも多い(図表3-13、3-14)。

図表3-13 地域支援事業のイメージ図 (CLC作成)



図表3-14 あがらいんの地域支援事業一覧（CLC作成資料を筆者が一部加工）

事業名	目的	頻度	内容など
昼食会	出会い、集い、活動の場、食の充実	週1回 毎週木曜日 11:30～13:30頃	・あがらいんのホールで定食を提供（飲食店営業許可取得済） ・ワンコイン（500円）、ワンメニュー ・持ち帰り用惣菜、被災し再建中のパン屋の商品、野菜などの販売
あがらいんのキッチンカー（移動販売車）	出会い、集いの場 食の充実	週2回 ○南境仮設団地 （火曜日 11:30～13:00） ○大森仮設団地 （金曜日 11:30～13:00）	・惣菜3～4種類、味噌おでん、フランクフルトなどの販売 ・交流スペースを設置、または集会場を借用し、昼食会（食材はキッチンカーで購入）を開催。あがらいんより遠隔地に居住する仮設団地・被災者を対象とした昼食会のランチ的機能 ・メニューのポスティングを兼ねて、個別訪問。生活上のニーズ把握
ラジオ体操	出会い、集いの場 健康づくり	毎朝 6:30～6:40	・あがらいんの利用者、職員、ボランティアや近隣仮設住民が参加。体操後に20分程度の散歩
アロマセラピー	出会い、集いの場 健康づくり	毎月1回 （土曜日 13:00～15:00）	・東北文化学園大学の教員と学生により実施。 ・マッサージやコロンづくり
ボンボンカフェ	出会い、集いの場 子育て支援	隔週火曜日 10:00～13:00	・地元NPO ベビースマイル石巻と共同実施。食事つきサロン ・子育て中の母親の交流とストレス解消、子育て相談など
野菜づくり・ひまわり栽培	趣味、楽しみ・日常活動		・あがらいん前の空き地を開墾。その他、隣接集落の農家に畑を借りて作物づくり ・利用者、職員、JA 労組、近隣仮設住民や隣接集落の住民が参加。
カラオケ	趣味、楽しみ・日常活動		・大阪リハビリテレビ提供の通信カラオケを活用。フロアの空いている時間帯に希望者に貸出
温泉日帰りツアー	趣味、楽しみ・日常活動	H25.2～ 土曜日（月2回）	・石巻市雄勝の高齢者を対象に市内の温泉に日帰り入浴ツアー ・雄勝診療所小倉医師・東北関東大震災・共同支援ネットワーク共催
あがらいん子ども学習室	子どもの学習支援・居場所づくり	毎週土曜日 10:00～11:30	・元教員夫妻が学習指導 ・小学生5人くらいが参加
子どもの遊び場	子どもの居場所づくり	毎月1回 土・日曜日夏・冬休み	・日本福祉大学生による萩の花プロジェクトに協力 ・定期的に来石。子ども達の遊び場運営。
出張理容	社会参加・生きがいの場づくり	随時	・理容店を営んでいた被災者夫婦による出張理容 ・あがらいん利用者が希望時に依頼

あがらいんの地域支援事業は、主に昼食会の展開から広がりを見せているのが特徴であるといえる。

キッチンカー（移動販売車）はその典型例であり、「あがらいんまで昼食を食べに行くのはしんどい」という声に対応する形で、あがらいんより遠隔地に居住する仮設団地・被災者を対象として、週に1回、移動販売を実施している。また、昼食会に集う参加者からのニーズを把握し、カラオケ等の活動や参加者同士の日常的交流が生まれる等、昼食会が仮設住宅におけるインキュベータ的役割を果たしていることがわかる。



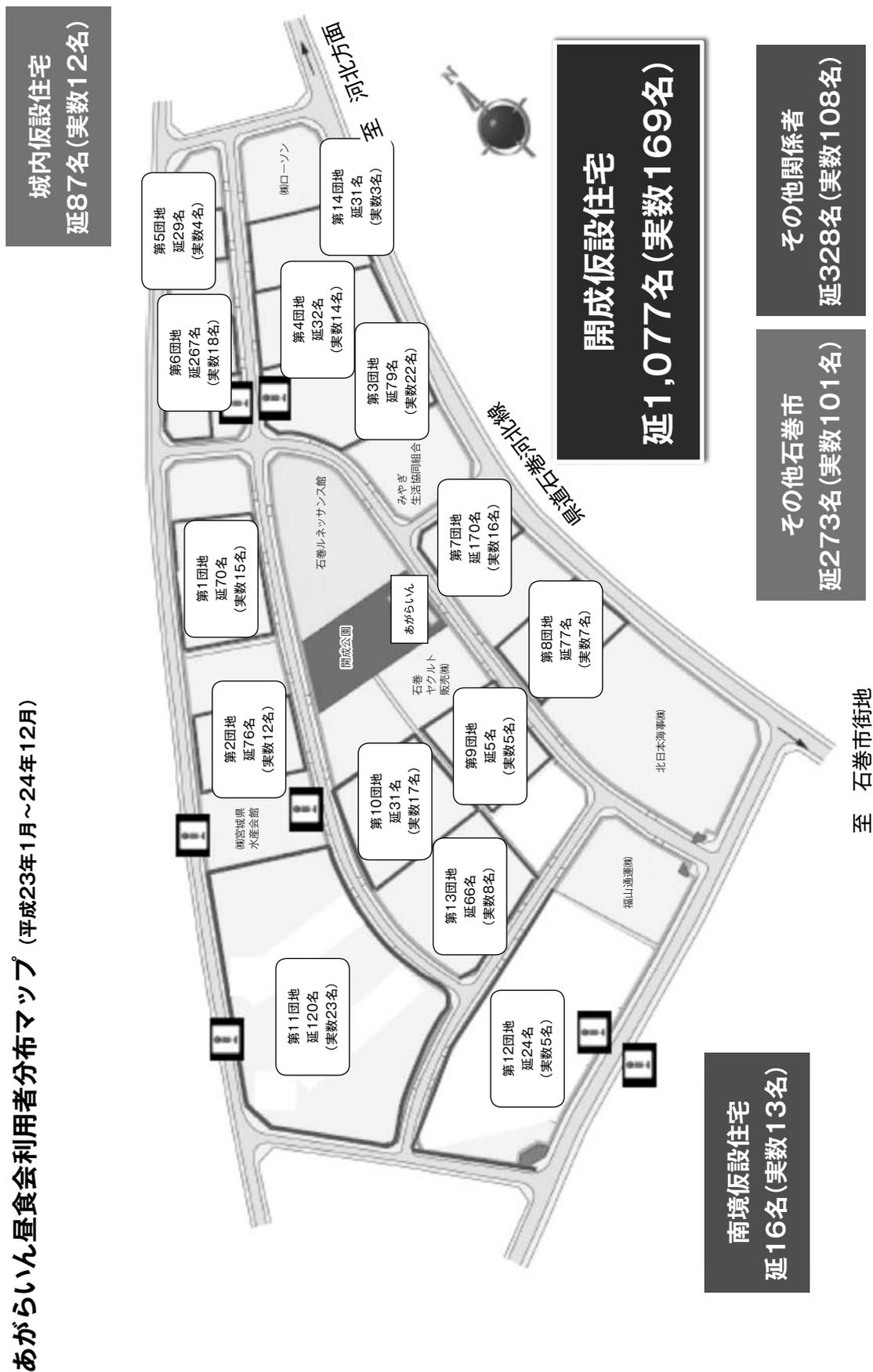
2) 昼食会の運営状況

昼食会については、現在、記録が残っている限りでは、2011年1月から始まり、2012年12月現在まで、延べ1,781名（実数234名）の参加にのぼることが明らかとなった（図表3-15・16）。開成仮設住宅に居住する入居者の利用にしても1,000名を超えており、毎回、高い利用率のもとに運営されていることが確認できた（年齢、出身地については、記録から読み取ることができず不集計）。

図表3-15 あがらいん昼食会利用者累計（2011年1月～2012年12月）

所属	参加者実数	延べ人数
開成・第1団地	15	70
開成・第2団地	12	76
開成・第3団地	22	79
開成・第4団地	14	32
開成・第5団地	4	29
開成・第6団地	18	267
開成・第7団地	16	170
開成・第8団地	7	77
開成・第9団地	5	5
開成・第10団地	17	31
開成・第11団地	23	120
開成・第12団地	5	24
開成・第13団地	8	66
開成・第14団地	3	31
開成仮設計	169	1,077
城内仮設住宅	12	87
南境仮設住宅	13	16
地元（石巻市）	101	273
その他	108	328
合計	234	1,781

図表3-16 「あがらいん」昼食会利用者分布マップ（筆者作成）



3) 調査から見てくる「あがらいん」の役割

2013年2月6日～8日にかけて、昼食会利用者に対して2種類の調査を実施した。一つ目の調査は、2月8日開催の昼食会において参加者に対し、実施したアンケート調査であった。これは次の設問項目を設け、可能な範囲で回答してもらうよう参加者に依頼を行った。

(設問項目)

- ・属性（現在の居住団地、年齢、震災前の居住地）
- ・仮設入所日
- ・昼食会に参加してよかったこと
- ・昼食会に期待すること

本調査は、自計式を基本としたが、記入が難しい参加者には、調査担当者が代わって記入する方法で回答を求めた。結果、27名より回答を得て、集計作業、分析を行った。

以下は、回答者の属性（震災前の居住地・年代）である。回答者については、旧石巻地域出身者（震災前の居住地）が圧倒的に多く、次いで、渡波地域、雄勝地域と続く。

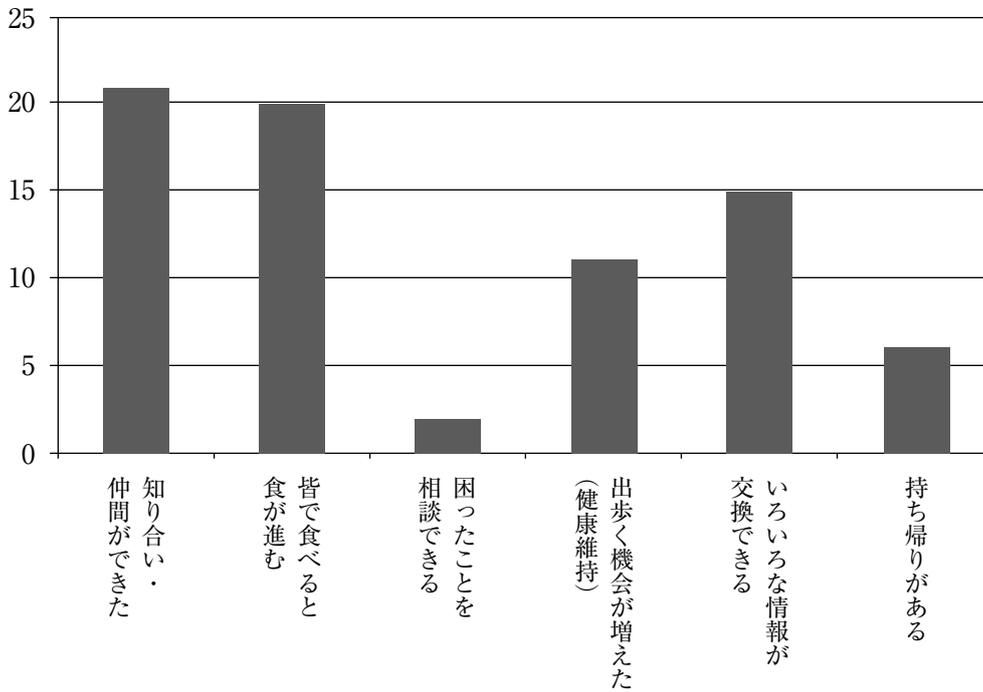
図表3-17 回答者の属性

(有効回答：27)

年代 \ 出身地域	旧石巻	渡波	桃生	北上	河南	河北	雄勝	牡鹿	不明
60代	6	3					2		
70代	5								
80代		3					2		
90代									
計	11	6	0	0	0	0	4	0	6

「昼食会に参加してよかったこと」（複数回答可）という設問に対しては、「知り合い・仲間ができた」が最も多く21名（77.7%）、次いで、「皆で食べると食が進む」が20名（74.0%）、「いろいろな情報交換ができる」が15名（55.5%）であった。様々な地域から避難を強いられた状況下において、昼食会のような集合型活動・事業は、居住者間の交流及びネットワーク形成の役割を果たしており、あがらいんにとって個別支援とともに重要視したい機能の一つである。また、「出歩く機会が増えた」という回答をした者も11名（40.7%）で、健康維持・介護予防の機能を担っていることがわかる。

図表3-18 昼食会に参加してよかったこと（複数回答可）



また、「昼食会に期待すること」（複数回答可）という設問も併せて聞いたが、以下の回答を得ることができた。大きく3つの回答分類することができたが、人との交流やコミュニケーションが図られることに対する期待や週1回以上の利用を望む声等が多数寄せられた。

一部の参加者の声とは言え、ほとんどの利用者があがらいんを前向きに評価していることから、潜在的にあがらいんに対して期待を寄せている利用者が多いことがうかがいしれる。

図表 3 - 19 昼食会に期待すること（フリーアンサー）

[料理の質・内容に関すること]

- ・いつもおいしいものを持ち帰り、気持ち良く食事出来嬉しくありがたいと思っております。
- ・いつもおいしいので来ます。入りやすくて良い
- ・たまに麺類もいいです。
- ・麺類をたまにだして（月1回くらい）
- ・野菜の品数を多くして（キャベツ、玉ねぎ、じゃがいも）
- ・仮設では揚げ物をあげると非常ベルが鳴るので、揚げ物が嬉しい。おひたし、揚げ物の持ち帰りが嬉しい。楽しみにしています。料理+あがらいんスタッフの顔がうまいぞ！
- ・いつもおいしいお食事ありがとうございます。
- ・一か月分のメニューがわかると便利 ×2名

[人との交流に関すること]

- ・楽しいこと、人と人とのふれあい。皆さんと会えること。スタッフがとても親切・優しい。皆さんのように人とうまく接することが出来れば良いと思っています。
- ・この地域を盛り上げていくために世話人を皆さんにお願いして少しずつでも成長して自立してきました。自分もこのようなことは慣れていない中であがらいんの職員さんにも相談等で色々お世話になった。これからもコミュニケーションが取れるこの場所を続けてほしい。
- ・友達ができてよい。
- ・いつも友達と二人で来ています。一人で出かける機会が増えた。みんなと会えるように増やしてほしい。
- ・色々な方がいて色んなとらえ方があることを来るたびに教えて頂いています。「被災者」と一括りにしてはいけないということだと思います。
- ・様々な年代の人が集まれる場所になるといいです。
- ・ここに寄ると仮設でくらしている方たちのお話が聞けるのでこちらの方に来ると立ち寄って食事をいただいています。
- ・ボランティアさんたち（若い人たち）の笑顔にホッとします。でも、まだ仮設の方には将来の住まいが決まっていなくて、生活再建に向けての気持ちが高まらないように見えます。この場がそうした気持ちを支えてくれれば有難いです。まだまだ続けてほしいです。

[あがらいんの利用に関すること]

- ・木曜日の食事以外にあがらいんが使えるようにしてください。
- ・週1ではなく増やしてほしい。
- ・食事でも週2回くらいでもよいとおもいます。
- ・料理講習会兼食事会。
- ・おいしい食事が出来てみんなの集まりの場としての憩いの場。週2の食事ができることを望みます。料理をみんなで作り、試食して楽しめれば
- ・週に1回の楽しみだからよい。週に2回なら値段はきっと安くないと来れない。週に1回は丁度よい。おもしろい。笑いのある発散できるような映画とかたまに楽しみがあるとよい
- ・車の送り迎え×3名
- ・週2で昼ご飯を出してほしい
- ・住民の方が配達してもらえるといいなと言っていました。足腰が痛くていけないから。週に1回くらい配食サービス
- ・週2にお願いします。

二つ目の調査として、具体的にあがらいん（特に昼食会）を利用している仮設入居者にヒアリングを行った。質問形式については、非構造的インタビュー方式で行い、できるだけ入居者に思いを吐露してもらえよう、発言の流れを止めずにヒアリングを進めた。

●Aさん・70代女性（開成仮設住宅）

知り合いもない仮設住宅の生活はとても寂しかった。団地の名簿で同じ地域の方が隣の団地に居ることを知り再開し、涙を流しながら喜び合った。また、その関わり合いの中で、500円でお昼御飯がみんなで食べることのできる施設を知った。それがあがらいんであった。仮設住宅で一日中誰とも関わらず、室内にいることはとても苦しく耐えられない生活であった。あがらいんで毎週木曜日、お昼を食べることが習慣となり、そこで出会った人達と次第に顔見知りになり、自宅に人を招き、お茶をするようにもなった。あがらいんでお昼を食べることを理由に、すれ違う近隣団地の人達にも声をかけ、みんなでお昼ご飯を食べられるようになった。あがらいんのご飯やおやつは、勿論、おいしかったが、それ以上に大勢で食事をとることは楽しく食欲も増した。この二年、自分だけの為に自炊することに無気力で、食欲も低下していたが、あがらいんで知り合った人々とお茶会を開くことや、毎週の昼食会を目標に楽しく生きることができるようになった。あがらいんでは年齢層も幅広く大きな家族みたいにも感じることもある。スタッフの方々も家族のような関係となりいい場所。これからもあがらいんの昼食会にみんなで参加したいと思っている。

Aさんのヒアリングより、近隣とのつながりが全くない状況で、人と人がつながりあえる機会を提供することは、本人の生きる力をささえることであり、自らがエンパワメントを図るきっかけとして大いに効果が表れるポイントである。

また、あがらいんが入居者同士が交流のみにとどまらず、あがらいんを超えて自宅開放型の交流にまで発展していることがわかる。あがらいんの支援対象は広域に及ぶため、昼食会等の実践が身近な向こう三軒両隣から団地規模のエリアで取り組まれることは大変意義のある展開であり、こうした波及効果を視野に入れて運営を行うことが重要である。

●Bさん・60代女性（開成仮設住宅）

あがらいんで大勢の人と出会い仲間になれることが本当に嬉しい。ここで多くのおばあちゃんにも出会いとても親切にもらった。津波で亡くしたお母さんのことを思い出し家族のような関係ができ、生きる意味を再確認できた。また、あがらいんで行われるイベントに参加し、昔の経験（着物の着付け）を生かすことができた。自分の経験が他の人の役にたてることで、自分にもまだまだやることがある、役割ができたような気がして、そのころから積極的に昼食会にも参加して仮設の人達とも関わるようになった。その日その日を楽しく生活する一部にあがらいんがある。話したいことができ、話している中で仲間ができる。仮設内の情報共有して住んでいる人間像がわかると、より声をかけやすくなる。大切な場所。被災して何も考えられない日々が一年以上あったが、あがらいんで他県から来たスタッフの人達に会えたことで、「こんなに応援されている。」ことを知り刺激になった。お昼ご飯を食べにきて、その日つくったものを何種類も食べられることが一人暮らしではできないことなのでうれしいし、知っている人が作ってくれているとよりおいしく感じる。あがらいんは本当にいいところ、少しでも役に立ちたくて木曜日だけ食事出しのボランティアにも入っている。

Bさんは、津波で母親を亡くしながら、十分なメンタルケアを受けることができずに仮設住宅に入居することになった。ここでの同じ被災経験を持つ人々との出会いは、Bさんにとっては、絶望の淵から「生き直し」を行うきっかけとなっている。こうしたセルフヘルプ的要素を活かしながら、自分にもできる役割を自分自身で見出し、地域というフィールドの中で、自分の存在や生きる意味を再確認していく過程は、消失体験を経験した被災者にとって大変重要である。この過程をあがらいんの職員が温かく見守り、地域や被災者同士のもつ力を最大限に生かしながら支援を継続していくことが、この時期、特に必要な要素なのではないか。

●Cさん夫婦・70代（蛇田仮設住宅）

地域包括支援のスタッフから紹介されてあがらいんを知り、利用するようになった。妻が避難中に転倒、頭部外傷で現在も精神的に不安定になりやすく、週に二回、地域包括支援センター職員が訪問してくれていました。二人きりで自宅にいるとギクシャクしてしまうことも多かった。

妻：あがらいんでみんなとしゃべったり、昼食（木曜日）の手伝いをするのは楽しい。

夫：かあちゃんをあがらいんにおいて一人で家にいてもやることもないし、かあちゃんをほっておくのも心配なので一緒に過ごすようになった。かあちゃんからは参加するようになって、すこし柔らかくなったと言われるけどよくわからない。でも、こうやって集まって話すことは楽しいし、かあちゃんも落ち着いてるようだから、毎週少し遠いけど車で来ている。

Cさん夫婦は、災害時に負った傷が原因で、一時は夫婦生活がうまくいかなかったことを回顧している。その中で、あがらいんの存在が二人の関係性をうまく保つ秘訣であることを悟る。一歩踏み誤れば、家庭内虐待につながる可能性があるケースを、地域包括支援センターがあがらいんにつなげたことであがらいんの拠点をうまく活用し、互いが心地よい関係性を築いている良事例である。

3例とも、既存の制度では支援を行うことが難しく、あがらいんを介した地域および空間の力をうまく活用しながら乗り越えている事例である。今後、あがらいんという緩やかに地域の力動を調整し、関わる一人ひとりの可能性を引き出していける「装置」が、被災地域では、ますます重要となってくるだろう。

4 記録：制度外福祉型仮設住宅のグループインタビュー調査の記録

1) グループインタビュー調査実施概要

- ① 日時 2013年2月20日（水）午後1時30分～4時30分
 ② 調査対象者

岩手県大槌町	医療法人あかね会	山崎 元 氏	高齢者共同仮設住宅 エールホーム（運営者）
	社会福祉協議会	多田左衛子 氏	高齢者共同仮設住宅 あじさい館（運営者）
宮城県女川町	健康福祉課	佐藤 毅 氏	新田福祉仮設住宅（設置者）
	健康福祉課	三浦ひとみ 氏	新田福祉仮設住宅（設置者）
宮城県石巻市	福祉総務課	久保 智光 氏	福祉仮設住宅 あがらいん（設置者）
	全国コミュニティライフサポートセンター	橋本 泰典 氏	福祉仮設住宅 あがらいん（運営者）
福島県楢葉町	住民福祉課	遠藤 一幸 氏	グループホーム 憩の家（設置者）
	希望の杜福祉社会	早川千枝子 氏	グループホーム 憩の家（運営者）
福島県相馬市	建築課	伊東 充幸 氏	災害公営住宅 相馬井戸端長屋（設置・運営者）

<オブザーバー参加者>

岩手県保健福祉部長寿社会課 秋山 由紀子 氏
 福島県保健福祉部福祉総務課 桑折 千賀子 氏

③ 実施体制

<調査者（分科会 委員）> 高橋 誠一（東北福祉大学 総合福祉学部）
 児玉 善郎（日本福祉大学 社会福祉学部）
 池田 昌弘（全国コミュニティライフサポートセンター）

<事務局> 小野寺知子（ 同 上 ）
 田所 英賢（ 同 上 ）
 千田 浩子（ 同 上 ）
 千葉 暢美（ 同 上 ）
 小木曾早苗（日本福祉大学 地域ケア推進センター）

2) グループインタビュー調査の結果

(1) 福祉仮設住宅設置の経緯、運営概要

<岩手県大槌町 高齢者共同仮設住宅エールホーム>

- ・3.11で壊滅的な被害を受けて、町の中心部はほとんどダメな状態。大槌町内でその後仮設住宅がおよそ2,000戸出来た。
- ・高齢者共同仮設住宅の委託は、町内にある大きな法人があり、我々の医療法人のあかね会と、社会福祉協議会、それから社会福祉法人堤福祉会という3つがプレゼンテーションを行った後に、それぞれが3地域に分けて委託された。
- ・現在の「エールホーム」には、現在8人が入居しており、ほとんどが高齢者だが、障害のある20才の男性が1人入居している。最高齢の方は98才で、世代間交流が生まれている。
- ・あかね会は、介護老人保健施設（96床）、看護ステーション、訪問リハビリテーション、通所リハビリテーショ

ンなどを行っている。そういう関係で「エールホーム」にも、週に何度か訪問看護ステーションの看護師が出向いて行って健康管理をしている。また、週に1度は介護老人保健施設にいる理学療法士が出向いて、体の状態を見ている。そういう面で、法人の事業を上手に使えていると思う。

<岩手県大槌町 高齢者共同仮設住宅あじさい館 1号館、2号館>

- ・社会福祉協議会では、1棟10部屋の2棟の委託を受けている。今入居しているのは、2棟合わせて11名。なかなか入居者が増えなかったが、2棟あることで1棟の中で人間関係がうまくいなくてダメだという時にもう1棟の方に移すなど、入れ替えが出来るのがいいところだ。あと数名入居者が増えればいいと思っている。
- ・サポートセンター「和野っこハウス」の運営も担っている。
- ・社会福祉協議会は町の中に事務所があったので、全部流出して全壊した。今は仮設の事務所を建ててそこで昨年からは仕事をしている。介護保険の事業所も、居宅介護支援事業とか入浴、デイサービスをやっている。小規模多機能も町の中でやっていて流されたが、今は再生に向けてようやく基礎工事が始まったところで、今年の夏くらいには再開できる予定である。
- ・生活支援相談員の事業もやっており、仮設住宅への訪問やサロン活動も含めてやっており、相談員兼任を含めると27名いる。

<宮城県女川町 新田福祉仮設住宅>

- ・新田福祉仮設住宅は、介護保険の民間事業所で、「ばんぶきん株式会社」というところに委託を受けてもらっている。そちらは、女川町でヘルパー事業所と小規模多機能を運営していて、1階が小規模多機能で2階を住まいとして高齢者の方を受け入れていた。その事業所に福祉仮設住宅を引き受けてもらっている。
- ・この会社のヘルパー事業所が、被災し流出したので、現在はこの福祉仮設住宅に仮のヘルパー事業所を置くことを町の方では許可をしている。
- ・福祉仮設住宅は1棟9室だが、現在は高齢者と障害者の方が5名入居している。5名のうち2名が福祉仮設住宅からお勤めと、あとは地域活動支援センターに行かれていて、あとは高齢者で自立の方が入っている。
- ・新田福祉仮設住宅があるエリアには仮設住宅が多く、同じ敷地内に47戸の仮設、道路の向かいに48戸の仮設、100メートルの距離に140戸の仮設がある。したがって、福祉仮設住宅は地域の中にあるという感じで運営している。
- ・運営を引き受けてもらうにあたって働く方がなかなかいないということで、「ばんぶきん」さんでは、その仮設に住んでいる方を有償ヘルパーという形をお願いしている。
- ・女川町では、ここに委託している福祉仮設住宅の他に、町が持っていた公的な施設（以前老人保健施設として使っていた建物）を使い、社会福祉協議会に委託して福祉仮設住宅として運営している。
- ・女川町で、福祉仮設住宅が1ユニット9人収容が1棟になった経緯について説明する。
- ・3.11の震災があって、女川町は全地域の7割くらいが津波で被災し流出した。震災当初は電気・水道・ガスなどライフラインに関わるものが全部ストップして、通信手段もなく陸の孤島化した状態が1週間ほど続いた。
- ・市街地にやっと電気が通じたのが4月の初めなので、それまでは県とやりとりするのにも、通信手段がないものですから衛星電話1本でやっていた関係で、県から文章を流すにしてもFAXも使えない状態で、「FAXを送ります」「電気が通じていないので通じません」「直接持って来てください」「忙しいです」というやり取りが何回もあった状態が4月の半ばまで続いた。
- ・当初、仮設住宅の建設の計画、作り始めたのは3月の末頃からだが、それは建設課という別の部署でやっていた。
- ・その1ヵ月後くらいに厚労省のサポート拠点施設の整備だったり、グループホームを仮設住宅の中に建てていいですよ、という情報が流れてきたのを知ったのが4月の末だった。
- ・それまでに進んでいた一般仮設の計画と1ヶ月くらいのタイムラグがあって、その段階で町の中の8割の仮設住宅の計画が済んでいた。
- ・そういう状況の中で、県の担当に「仮設の計画の変更は可能なのでしょうか」と聞いたところ「それは不可能で

す」ということがあったので、その8割の計画をされた仮設住宅の中にはこういう仮設型のグループホームやサポート拠点を新規で建てるということが出来ない状況があった。

- ・そこで、残り2割の仮設住宅の計画の中でなんとか仮設型のグループホームを建設しようと計画した。
- ・仮設住宅の申込者の中から入居の対象となる、いわゆるグレーゾーンの人を探ったところ60人ちょっといたので、1棟9人収容のものが6棟から7棟くらいの数が必要だということがわかった。
- ・しかし、その残りの2割の計画の中で仮設型のグループホームを配置できる場所は1ヶ所しかなくて、それが今の新田の仮設型のグループホームということだ。
- ・残りの人たちはどうするのかという話になり、地域福祉センターの2階3階、福祉避難所に使っていた場所を活用して、それも高齢者等の福祉仮設住宅として、全部で40人くらい収容できる居室のスペースがあったのでそこも指定して23年の10月以降にスタートしたという状況である。

<宮城県石巻市 福祉仮設住宅あがらいん>

[設置者]

- ・制度外福祉仮設住宅を設置した経緯だが、宮城県から福祉仮設住宅の案内があり、障害で8ヶ所、介護の高齢者の部分で8ヶ所、制度外で1ヶ所の福祉仮設住宅を設置した。全体の棟数としては20棟以上ある。
- ・建築する場所では相当苦労した。通常の仮設住宅のあとになってしまったため、この福祉仮設住宅を建てることで市内の公園が大部分なくなってしまった。
- ・震災後の当市には65才以上だけでも4万人いるので、どれくらいの方がどういう状態で制度外福祉仮設住宅の利用があるのか不明な部分もあった。
- ・現在設置している制度外の福祉仮設住宅の状況は2棟18名の部屋を設置したところ、現在は7名が入居している。
- ・実際の運営が始まったのは一昨年の12月なので、1年と少しが経過したところだ。
- ・最初に入った方が虐待関係で、仮設入居者の方が同居できないということで、一家族すべてが福祉の施策に関わらないと生活できない状態だった。現在はホームレスなどの利用がある。
- ・あがらいんの運営に関して、毎週1回定期的に関係課の課長さんが集まる会議があるので、その際に運営者にも入ってもらい、ワーキングの形で検討している。
- ・今後の展開に関しては、これから災害公営住宅が建つので、そういう中にあがらいんのような機能を取り込めなかなと考えている。
- ・その意味では、共生型事業についての国の提案をうまく利用できないかと検討しようと考えている。

[運営者]

- ・「あがらいん」の事業については、2棟運営しているが、今日現在で7名の入居者がいる。
- ・50代～90代までの7名で、実際には1棟で賄えている。もう1棟は地域食堂や映画会を行ったり、時には仮診療所で健康相談などもしています。そういう形で地域周辺の1,900戸を抱える開成という大きな仮設住宅があるので、地域の方々の集う場として活用しています。
- ・開成を取り巻く南境という旧自治会ですが、そういう仮設の外の元の部落の方にも参加の呼びかけをして、地域の交流拠点となるような活動もしている。

<福島県楡葉町 制度外グループホーム・サポートセンター>

[設置者]

- ・楡葉町は、3.11以来、次の日から避難をしている。昨年の8月によりやく避難解除指示準備区域ということで、ようやく出入りが自由になった。出入りが自由になったということで除染とかライフラインの整備がようやく始まったところ。
- ・町の復興計画の中では平成26年の4月を帰町目標にしているが、帰町が若干伸びるという状況になっている。
- ・町民の多くは、3月12日に楡葉町の浜通り地区という太平洋側の中間くらいに位置しているところから、いわ

き市に避難した。市内の各小中学校を提供してもらい、3月20日頃までそこにみんなでいた。そこから会津美里町という会津若松市の隣町の美里町に、避難した。

- ・いわき市にどうしても残らざるを得ない人もいたので、会津美里町といわき市の2ヶ所で仮設住宅の建設が開始された。
- ・仮設住宅が出来始めて、県の高齢福祉課からサポート事業があるがどうか、という話があり、いわき市にサポートセンターを一ヶ所、会津美里町にサポートセンターを一ヶ所、あとはグループホームを一ヶ所ずつ建設した。
- ・それらの運営は、楢葉町の社会福祉協議会に運営を委託し、すべてサポートセンターについてもグループホームについても制度外施設ということで活動している。
- ・サポートセンターは主に日中は老人の程度に応じた介護予防教室などをやっていて、高齢者に特化した事業になっています。
- ・いわき市にあるグループホームの一つはここに人が常駐することはないが、ショートステイとして利用している。それは会津美里町にあるグループホームも同じ利用の仕方をしてしている。
- ・高齢者に関してはだいたいそれで落ち着いたが、新たに児童や障害者について課題が出てきて、仮設住宅の4畳半の中に大人数で入っていると、雨が降るとずっと家の中で子ども達が騒いでいるので、親としては何とかして欲しいという話があった。しかし、いわき市としても社会資源が不足している状態で、避難者までは手が回らないということで、サポートセンターをもう1棟建てて、そこは主に児童を中心に利用している。
- ・また、家庭科室のような部屋も作って「男飯教室」といって男性の一人暮らしの人たちを集めて料理教室もやっている。
- ・夕方になれば児童館として使っているので、子供たちが集まってくると、料理教室などで集まってくる高齢の男性と子どもと触れ合うこともあって、参加した高齢者からは大変好評だった。
- ・今度は障害者の話になるが、障害の施設が楢葉町に元々1ヶ所ありまして、その方たちは避難していわき市として利用するグループホームに入れてもらっていた。しかし、いわき市としても退院後の訓練のためのグループホームを作りたいということになった。
- ・また、男性はいわき市のグループホームに入っていたが、女性がアパートに一部屋に2人くらいずつ入り生活していたので、元々知っている人たちだったので一緒にできないかということで、グループホーム型仮設を1棟建てて、「希望の杜福祉会」さんをお願いして、精神障害の方が主だが、その方たちを看てもらっている状態である。
- ・財源として、地域支え合い体制づくり事業の国の補助金が100%補助になっているが、それがいつまで続くかが不安なところで、県に確認してもはっきりしたことが言えないということだ。このまま財源が2~3年続けてもらえればと思っている。

[グループホーム型仮設 憩いの家 運営者]

- ・震災前には、楢葉町で精神障害者を中心とした事業を行っていた。事業をはじめて8年か9年くらいたったところで今回の震災にあって、ふるさとを追われる形でいわき市に避難してきた。
- ・楢葉町にいる時には、相談事業所と地域活動支援センターB型の作業所とグループホームとを一括して事業を行っておりました。現在その建物は、楢葉町にそのまま残っている。
除染さえきちんと出来れば、いつでも楢葉町に戻って生活できる状態ではある。
- ・3月11日の震災当日は、グループホームの人と作業所に来ていた人とか、道路が寸断されて自宅に帰れない人、電話がぜんぜん通じず家族と連絡を取れない人などが、を併せてうちのグループホームに避難して、雑魚寝のような形で皆さん泊まった。
- ・次の日、楢葉町の放送で、出来るだけ自分の車でいわき市のいくつかの避難場所に避難をしてください、という指示があったので、家族全部で避難場所に行く人もいたが、私たちの事業所では職員を含めて20数名一緒にそこに泊まったので、一緒にいわき市の小学校の体育館に避難をした。
しかし、精神障害者が中心なので、精神に障害を持った人たちが、小学校の体育館で大勢の中で生活するというのはすごく大変なことだということで、「希望の杜」の常務や理事が集まってどうするか相談して下さった。そ

の時に、もともといわき市内に、病院から退院した人たちが入るために確保しておいた支援の住宅を3部屋借りていたので、とりあえずそこに入るようにということで、小学校の体育館から避難してきた。

- ・そこからさらに法人の事務所にみんなで避難して、ただ、そこにずっといたのでは事務ができないということで、今度はいわき市内のグループホームと町の民間のアパートを2部屋借りて2人ずつ4人で入った。
- ・しかし、精神障害の人が2人1部屋で生活するのは大変だし、いわき市の人が退院する時に入るよう確保しておいたところを檜葉町の人が入っていたのではいわき市の人が入れないということで、いろいろ相談したり話し合いをした。その結果、檜葉町にグループホーム型仮設を作ってもらい、去年の2月末から入ることができるようになった。ようやく、自分の部屋で一人で生活が出来るようになったので、入居者は喜んでる。
- ・一緒に避難して来た人が私を入れて全部で11人いたが、その11人の中で2人は亡くなった。それから檜葉にいる時に、地域活動支援センターや作業所で一緒に働いてきた人の中でも3人亡くなり、避難してきてから私たちが携わった障害者の人たちの中では5人がもうすでに亡くなってしまった。
- ・現在は、どうにかグループホーム型仮設に入れたので、喜んで生活をしているが、いつまでここにいられるんだろうかというのが、利用している人たちが常に不安に思っていることだ。何かがあると必ず「ここにはいつまでいられるんだ、檜葉に帰っても店はないし医者もないし、その時はどうするんだ」と口ぐせのように聞かれる。その度に「帰る時はみんな一緒に帰るんだから心配しなくてもいいし、帰る時には檜葉町でちゃんと生活が出来るような基盤が出来てから帰るようになるからそれまでは心配しなくてもいいよ」と言っている。
- ・現在は、障害者対応のグループホーム型仮設がここ一つしかないので、精神の人も知的の人も男子も女子も一緒に入居している。全部で9部屋あるが、一つはショートステイ用としている。
- ・精神保健福祉士のような資格を持っている人がいないので、なかなかいろいろあった時の対応が難しい状態だった。檜葉町さんに相談して、京都から精神科の先生やケースワーカーに来てもらったり、派遣をしてもらうようになった。その人たちが相談に乗ってくれるようになって、心強く思っている。

<福島県相馬市 災害公営住宅・相馬井戸端長屋>

- ・福島県相馬市役所の建設部建築課では、災害公営住宅と仮設住宅を一手に引き受けており、現在災害公営住宅の建設に邁進しています。
- ・仮設住宅については相馬市内に1,500戸建設した。その内1,000戸は相馬市の被災者が入居し、500戸については近隣市町村の南相馬市さんとか飯館村さん等からの避難所を受け入れている。
- ・相馬市分の1,000戸には、現在3,600名が入居して生活している。
- ・相馬市では平成26年度末(27年3月)までに、災害公営住宅を470戸、県防災集団移転事業で180戸、合計650戸の整備を完了させる予定である。しかし、業者さんの都合や物資や人の確保の部分で非常にスケジュールングが大変な状況になっている。
- ・相馬市では、被災後一番最初に「相馬井戸端長屋」という災害公営住宅が完成した。今は大船渡市さんでも災害公営住宅が提供できたということをニュースで聞いている。
- ・この災害公営住宅の整備においては、被災3県の中でもトップを走っているのではないかと思う。
- ・相馬市では、井戸端長屋という高齢者が共同生活を行うための災害公営住宅を5棟つくる予定。1棟につき12戸を基本として5棟を整備する。その内の4棟については復興交付金を使う。1棟については、すでに建設し、一番最初の災害公営住宅として運営をしている。アメリカの「ダウ・ケミカル」という会社から丸々一棟寄贈してもらったものだ。
- ・敷地の関係で1棟に10戸しか出来ない所もあるので、5棟58戸の共同生活タイプの災害公営住宅として運営をしていく予定である。間もなく4棟目が完成するので、3月中旬には58戸のうち46戸が完成する状況にある。

(2) 福祉仮設住宅の入居対象、サービス提供、利用料等について

<岩手県大槌町 高齢者共同仮設住宅エールホーム>

- ・大槌町では、委託を受けた3つの法人が、それぞれの特徴をいかして運営をしている。

-
- ・入居する方を最終的に決定するのは町。
 - ・同じ町内で料金の格差があってはいけないということで、3事業所で食費や光熱費は統一している。食事については食材費ということで1日750円もらい3食提供している。光熱費については1日320円。入居している方の個人負担はだいたい1日1000円。
 - ・食事は、基本的には3食提供するが、本人が選択できる。たとえば、今日はお出かけるのでいらないというように。自炊をしている人はいない。
 - ・職員は24時間常駐。夜間は2名だが、その内1名はシルバー人材センターから派遣してもらっている。

<岩手県大槌町 高齢者共同仮設あじさい館1号館・2号館>

- ・大槌町でなぜ制度外の福祉仮設になったかということ、震災前にあった特養、グループホームなどいくつかの事業者が運営していたが、いずれも被災を免れたことがあげられる。
- ・近隣の釜石市とか山田町では、介護保険を使っただけのグループホーム型仮設が多いのは、施設が被災したからである。
- ・大槌町の場合は、デイサービスにしても被災していないので、制度外で保険を使わない福祉仮設をつくろうと決めたのだと思う。
- ・制度外の福祉仮設ということで、ある程度の仕様書はあったが、その範囲内であれば委託を受けた事業所の方で何でもやってよいということだった。
- ・入居者の中には自立高齢者や要支援の方もいる。
- ・食事については、入居者に「今日は何食べたい？」と聞いて買い物に行き、どうしても職員が作る方が割合的には多くなるが、一緒に作ったり、長い時間立っているのが難しい人は座って切ったり、後片付けも一緒にやったりしている。
- ・2棟あるが、2棟の中でもやり方はバラバラで、片方は当番制で「今日は誰が担当」とかやっている。もう片方は、若干足腰が弱い人もいて、人数が少ないので入居者と職員が一緒につくっている。職員が違えばやり方もメニューも違ってくる。
- ・職員は24時間常駐。夜間は各棟に1名。

<宮城県女川町 新田福祉仮設住宅>

- ・入居者は、75才以上の高齢者で通常の仮設住宅では馴染めない人だったり、75才以下の障害のある人で馴染めなかったりという人を対象にして募集を行った。先ほど言った旧福祉避難所を活用した高齢者の福祉住宅も同じだが、入居対象になるだろうと見込んでいた人数が60人あまりいたので、競争率が高くて抽選するくらいになるのか予想をしていた。
- しかし、フタを開けてみたら、希望する人数が思ったほど多くなくて、希望者は両方に振り分けて、入居できている。
- ・食事は、女川町の「麺飯」という食堂の組合に委託をして、地域福祉センター1階の厨房で作ったものを新田福祉仮設に配食してもらっている。
- ・入居者からは、朝食は350円、夕食は650円、1日2食で1000円を徴収している。
- ・その他に電気・水道料・光熱費は、共益費として月額で8,000円を徴収している。
- ・365日24時間体制で職員が常駐し、夜間も見守りのために1人ないし2人を配置してもらっている。
- ・朝食、夕食は配食だが、昼食については、入居者によっては自炊をしている人もいる。
- ・現在、障害者の方が2名入居している。平成25年度早々には、女川町内に別の事業所が運営するケアホームが再開できる目処がたったので、障害者はそちらに移ることになるだろう。
- ・福祉仮設住宅に入居したのは、最後まで福祉避難所に残っていた方たちが多かったことで、要支援レベルの方、震災前は自立だったが、震災後に環境が変わる中で一人暮らしに不安がある方達だった。

<宮城県石巻市 福祉仮設住宅あがらいん>

[設置者]

- ・仮設住宅は、今7,000棟以上ある。一人暮らしの高齢者だけで7,000人いるので、それに対応するのは最初から不可能なので、今見ているだけでも1万人以上いますね。認知症を併せると30,000人を超えている。
- ・そのような人たちの受け皿として、福祉仮設住宅が必要だろうと考えた。
- ・グループハウス尼崎の事例を参考に、厨房をつくって自炊できるようにということも考えて、あがらいんの2棟については、最初から制度外を意識してつくった。
- ・運営については、細かく決めるのではなく、その都度判断していくことにした。
- ・ずっと入れっぱなしにするのは施設化になってしまうのでやめようということで、最終的には、どうやって普通の住宅に帰すかというところを目標にした。そういう意味ではソーシャルワークで、そういうことを意識して運営をしている。
- ・一時的に引き受けて生活を立て直してという形が理想だろうと思っていても、どうしても重い方が多くなる傾向にあり、行き場所がなくなっている人もいます。
- ・利用者負担については、食費と光熱費を1,300円の負担をお願いしている。食事は1日3食、あがらいんの中で調理師スタッフが調理して提供している。食事の準備や後片づけは入居者も手伝っている。
- ・入居対象に関しては、高齢者で被災者を第一優先にしているが、どこまで広げるかということと、そんなに数がないので、そういう意味ではいろいろ試行錯誤をして次に繋げていければいいなと思っている。
- ・サロン活動として昼食会を週に1回やっており、地域の方が60人くらい集まる。

[運営者]

- ・平成23年の12月に最初にお引受けしたのは、ご主人によるDVから避難された女性。その後、今現在は7名になるが、先生方の協力により、分類をしてみるとDVのシェルターとして、もちろん完全なシェルターではないが、そういう役割を持って引受けている方が何名かいる。
- ・また、入院先から次の生活場所に移っていくまでの間のつなぎが必要な方も何名かいる。
- ・それから、例えば要介護認定が出ていて施設は使えるのだけれど保証人になってくれる家族がいない、被災してご家族が誰もいなくなってしまい、家族関係がそもそも弱くなってしまって保証人がいないということで、介護認定はあって施設は使えるはずなんだけれど、そういう要件のところでは施設が使えないという方も一時的な受け皿としての生活場所ということもある。
- ・在宅の生活を続けていく奥様が高次脳機能障害のご主人を介護していたり、ご主人が若年性のアルツハイマーの奥さんの介護をしている方のショートステイだったり、週3回ほど通ってくる形で在宅生活を支援するという事例がある。
- ・確かに生活保護を受けていて、家族が保証人にもなってくれないと、施設が使えないというちょっと詰まった状況にあるのだが、ここへ来てそういう方であってもなんとか他に道はないのか、在宅で生活ができるような支援を考えられないのかということを探るためのカンファレンスを地域包括、市の担当各課、それから福祉総務課に参加してもらい、探すという作業をやっている

<福島県楡葉町 制度外グループホーム・サポートセンター>

[設置者]

- ・楡葉町の仮設住宅はいわき市に12ヶ所あるが、一番大きくまとまっている所は、いわき市で分譲団地としてあった所に仮設住宅を建てたもの。
- ・いわき市自体も被災地ですから、当然津波で家を失くした方も家を建てたいけど、私たちの仮設住宅があるがためになかなか家を建てられない状況もある。
- ・楡葉町としては、早く元の町に戻れるようにしていきたいと思っている。

〔グループホーム型仮設 憩いの家 運営者〕

- ・ 檜葉町にいた時から「憩いの家」という名前でグループホームをやってきた。
- ・ 町が県にお願いする形で、仮設のグループホームを作ってもらったので、高齢者と障害者が入居対象という形になった。しかし、檜葉町では障害者対象のグループホームをやってきたこともあり、今のところ入居者の最高齢は64才で、ほとんどが障害者で、知的障害の人と精神障害の人が入っている。
- ・ 職員としては、「希望の杜」から正式な職員が生活支援員として2名配属されている。その他、グループホームの世話人が2人いる。
- ・ 「希望の杜」からの正式な職員は、月曜日から金曜日までの勤務なので、土曜日・日曜日には、通常では宿直はいないのだが、土曜日・日曜日・祝日のための宿直を別途1人頼んでいる。
- ・ 夜の対応として宿直が1人ずつついている。私たちの正式な職員の他に全部で5人が対応し、24時間ぜんぜん切れないうような形で配置している。
- ・ 檜葉町が県と交渉をしてこのグループホーム仮設が出来たが、その他の檜葉町以外の広野町・富岡町・大熊町・双葉町・浪江町の方でいわき市の病院に入院されている方は、退院できる人もいるが、受け皿がなくなかなか退院できない状況にある。
- ・ グループホームを他の町村にお願いしても、その他の町村は広範囲に避難していて檜葉みたいに一ヶ所に60%、70%の人が集まっているというのではないので、難しいようだ。
- ・ 檜葉町としていわき市に2棟目のグループホームをつくって欲しいと思うが、具体的にはなっていない状況にある。なにか良い方法はないかと思っている。

<福島県相馬市 災害公営住宅・相馬井戸端長屋>

- ・ 相馬市の場合、皆さんのところと違い、仮設ではなくて災害公営住宅という恒久住宅でこういうグループホーム的な施設を作った。
- ・ 長屋形式の災害公営住宅を作るに至った経緯については、相馬市長が元医者で、いわゆる高齢者や福祉に関してはそれ相応の知識や方策を持っている。
- ・ 仮設住宅から災害公営住宅に移転するに際して、まず救うべきはお年寄りからという市長の意向があり、一番最初に整備する災害公営住宅は、高齢者向けとした。
- ・ 仮設住宅内での独居老人の孤独化に、市長としては着目をして、孤独状態を防ぐためにはどうしたらいいか、共同住宅という中で入居している者同士が互いに顔を合わせて交流を図れるような施設にしなければならないということから長屋形式が生まれた。
- ・ 井戸端長屋自体の全体図ですが、ラフ図で構成を書いたのは市長だった。市長がこういうふうな作れということで、略図を作成して、「コンセプトは孤独化を防ぐということだから、それでやれ」という指示があった。
- ・ 井戸端長屋の特徴としては、災害公営住宅でありながら、孤独化状態を防ぐために共有スペースを設けていること。
- ・ 実際建物一つが1億5,000万くらいかかっている。1億5,000万に対して、共有スペースや大浴場を一切取り払って、単なる部屋の戸数だけにすると18戸分取れる。本来であれば一戸でも余計に多く作るということに主眼を置くべきなのだろうが、市長は孤独化を防止する政策的に作るものなのだから6戸分を削って12戸でいいと。その6戸分は共有スペースとか介護スペースに当てることにした。
- ・ 18戸入れば1億5,000万で18戸ですから800万から900万くらいになるんですが、12戸しかないので1戸に対して1,200万くらいかかっている。通常の戸建ての災害公営住宅がだいたい1戸が1,200万程度になるので、共同住宅なのに戸建てと同じような費用がかかっている。
- ・ ただし、その6戸分を削ったスペースに共有スペースや大浴場、介護スペースを設けている部分は実際に運営が始まるとよかったなという状態になっている。
- ・ アメリカの「ダウ・ケミカル」という会社が一棟まるごとプレゼントしてくれた。化学関係の会社で、その子会社が相馬市の中核工業団地に進出して立地をしている。震災直後にアメリカの本社が自分の子会社がある相馬の

様子を見に来日。非常に壊滅的な状態を見て、会社として自分の子会社がお世話になっている相馬市に何か支援したいという申し出があった。その時に、市長が社長さんに「今こういう構想を持っている」ということで長屋のことを話したら、高齢者に対する手厚い政策に感服され、その建物を1棟プレゼントしますということで600万ドルを支援してくれた。

- ・震災後1年ちょっとになるが、昨年5月のゴールデンウィーク明けには1棟目が完成して入居が開始した。
- ・実際にモノが建ってみると問題が発生した。何の問題かという、入居者がこちらの想定よりも入らなかった。1棟12戸で、全く同じ建物が2棟並んで建っていて24戸あるが、現段階でも24戸中16戸しか入居していない。申込み待機も合わせると、実際に空いているのは24戸中3戸。
- ・1棟目は5月から入居がはじまり、12戸埋まったのが半年後の11月。2棟目は昨年8月の頭に完成をしますが、入居が始まったのが10月11月です。年明けて2ヵ月でようやく12戸のうちの7戸分が入居と申し込み待機という状態である。
- ・本来災害公営住宅というのは、仮設住宅から移り住んでもらうために建てるものなので、通常であれば仮設住宅からすぐに災害公営住宅に移るものだと考えていた。
- ・災害公営住宅が建てば、応募が殺到してこちらで抽選をしなくちゃいけないだろうという心構えを持っていた。応募が多く抽選をするということは、入居に対するモデルも作れるという意識があった。12戸の中にどういいう世帯モデルで入れようかということも、実は前もって考えていた。例えば独居老人は12世帯中7世帯とか、老夫婦が2世帯でとか、だいたい年代は何才代は何世帯とか、モデル的な絵を描いたものが出来ていたわけである。
- ・ところが、オープンして募集を開始したら5世帯しか申込みがなかった。仮設住宅の入居で単身高齢で数をまとめると、この施設に入るであろう対象者が100人くらいはいた。でも申込みが来たのは5世帯。「あれっ？」ということになった。
- ・その時、相馬市は、市内9ヶ所に災害公営住宅の戸建てや防災集団移転の区画を計画していて、意向調査をしていた。意向調査も文章のやり取りだけではダメだから、被災者全員と面接した。約1,000世帯の被災者の方々と役所の職員が出向いて集会所で意向調査の面接を行った。
- ・その面接の中で話を聞いていくと原因がわかった。理由は大きく2つ。1つは仮設住宅は家賃がかからないということ。災害公営住宅に入居するとその月から家賃がかかる。災害公営住宅に移ると家賃がかかるから、仮設があるうちは仮設にお世話になっていたいという意向が非常に強かった。
- ・もう一つ大きな理由があって、今回長屋というのが整備されたのは、町の海岸線からは5キロくらい内側に入ったエリアだった。被災したのは海岸線で、70年80年住んでいても、町から南に来たことがないとか、山のほうに入ったことがないという人がかなりいる。そういう人たちにとっては、今回長屋が整備された馬場野地区には行ったことがないという感覚があるようだ。同じ市内なのに一度も足を踏み入れたことのない場所は、被災者からすると隣町とか他県と同じ感覚なのだ。面接の中で「公営住宅の整備が進んでいるけどまだ仮設住宅にいるの？」と話を聞くと、「おれはあそこに行ったことがないからやんだ」と言う。「じゃ、どこに行きたい？」というと、皆さん元住んでいた自分の家に近いエリアの災害公営住宅や分譲を希望している。市の職員としてはあんな津波でおっかない思いをしているんだから戻りたくないだろうという思い込みがあったが、戻りたくないという人は1割くらい。ほとんどの方は元自分が住んでいたエリアに戻りたいと言う。
- ・ですから9ヶ所に整備をするが、被災地に近い場所のエリアに立つ災害公営住宅の人气が高い。
- ・面接して回った職員みんなに聞いたところ、おおよそ理由はこの2つだった。仮設は無料、災害住宅は有料。あとは自分の元住んでいたエリアの近くじゃないと行きたくない。
- ・仮設住宅は無料だからずっといたいと思っている気持ちの中には、また原因がある。我々が考えているよりも、仮設住宅は快適ではないけれど不快ではないのだ。
- ・仮設での生活が長期的になるからというので、仮設住宅の環境をよくしている。お風呂の追い炊きをつけたり、部屋が狭いから物置をつけたり、ほこりが舞うから駐車場も通路も全部舗装するとか。そうすると仮設住宅の中の生活が我々が想像しているよりも不快ではないのだ。

- ・井戸端長屋の公営住宅の家賃は、国の被災者向けの軽減化制度を活用すると、だいたい四分の1の家賃に抑えられて、1部屋3,300円になる。市営住宅の家賃のため、収入認定をして、例えば年金しかもらっていない場合だと、控除されてゼロ収入扱いなので、正式な家賃は個室1部屋分が14,000円。それが国の軽減化制度を活用すると向こう5年間でだいたい4分の1に抑えられるので3,300円になる。
- ・3,300円くらいの家賃で入れるんだよと言っても、それでも毎月払うのは大変だということのようだ。
- ・相馬井戸端長屋の中での生活の部分ですが、入居者は1日に1回は強制的に顔を合わせる仕組みを決めている。それは昼食。お昼ご飯については、市が無償で毎日提供している。そのお弁当は、毎日NPOさんに運んでもらっている。お昼ご飯は共有スペースで一同に会して顔を合わせながら食べている。毎日座る席が替わるようにしている。隣に座った人と「今日は口数が少ないとか多い」とか、「顔色いいよね、悪いよね」とか、相互に健康チェックみたいなものもできている。
- ・食事が始まる30分くらい前には皆さん部屋から出てきてお茶を飲んでいる。べちゃくちゃしゃべって「あ、お弁当来たね」と言ってお弁当を食べて、食べ終わるとまた20分くらいおしゃべりをして、各部屋に戻っていく。
- ・あとはなるべく顔を合わせる機会を作るようにということで、各部屋には洗濯機を置くスペースを設けていない。共有スペースの中にランドリースペースといって、図面にもあるがこの洗濯機のマークのところで共有で使ってもらっている。だいたい住んでいる人は洗濯する時間は似たりよったりの時間なので、洗濯をしている間に、その脇のたたみの小上がりの部分でお茶を飲みながら洗濯が終わるのを待っているというような状態も毎日光景として見られる。
- ・そういう意味では、共有スペースや食事などの仕組みが今のところうまく機能していると思っている。
- ・ただし、市としては、この相馬井戸端長屋はグループホームでもなんでもなく、市営住宅という位置づけである。
- ・当初は入居した人で、この建物の運営管理をやってもらおうという目論みがあった。ところが、いま平均年齢が83才。そうすると、自分の部屋のことをやるのが精一杯で、ましてや共有スペースの掃除とか、廊下も広くて長いのでそういうところの掃除もできない。あとは市のほうで買い物と通院のために週に2回、バスというかわゴン車を出して送迎サービスをやっているのですが、送迎サービスも申し込みを受けないといけないので、スケジュール管理というか、今日は誰が乗ってどこまで行くかとか、そういうことも入居者ではできない状況になっている。
- ・さあーどうしようというところで、嘱託の管理人さんを雇って日中だけお願いしている。その嘱託さんもずっといるわけにいかないで月に17日の勤務体制です。月の半分は嘱託の管理人さんにいてもらい、バスなどの調整の関係や掃除をしてもらっている状況です。
- ・相馬井戸端長屋は、市内に5つ出来るのだが、長屋ごとに入居者は変わってくる。ですから例えば60代の方や70代前半の方が多し長屋では、もしかすると市でちょっとバックアップするだけで運営が出来ていく可能性のところもある。平均年齢が70代後半になると、市の方で嘱託さんを手配しないと運営できない場合もあるということで、今のところ手探り状態である。
- ・グループホームのほうが楽だなと思うときもある。高齢者なので夜間に具合が悪くなったりすると、消防署の救急車を呼んでもらうしかないが、入居者同士でケアできない年齢層なので心配は尽きない。グループホームで24時間誰かがいればそういうことも対応できるのかなと思うが、運営としてはどこまでやったらいいのかというのは手探りの状態である。
- ・朝夕の食事は、基本は自炊で、その買い物のために、送迎サービスをおこなっている。
- ・嘱託の管理人の方は、生活支援とかではなくて、入居者同士の調整や、ボランティアがイベントに来てくるときの対応や共用部分の掃除をお願いしている。
- ・相馬井戸端長屋の光熱水費は、各部屋の光熱水費は個人負担で、個人が契約している。ただし廊下などの共有スペースにかかってくる光熱費は今のところ市が全部負担している。ただし、電気代に関してはソーラーパネルを屋根に設置していて、その発電量と使用量が年間を通じると、とんとんかなという感じである。冬場の今は発電量が少ないので市の持ち出しが多いが、夏場は発電分だけで賄えている。水道・ガスの部分は市の全額負担である。5棟の長屋の共有スペースの光熱水費は、今のところ市が負担していく予定である。

- ・夜間とか急変したときなどの緊急ボタンは、現在はつけていないが、い福祉の方との連携で、補助でつけてもらえないかということで希望を出している。

(3) 調査者からの参考事例、参考情報の紹介

<グループハウス尼崎>

- ・阪神淡路大震災後に被災地に供給されたグループハウス尼崎について紹介する。
- ・阪神淡路大震災が起きた時は、まだ介護保険制度がなかった。そういう中で仮設住宅の中に初めて高齢者・障害者向けの地域型仮設が出来た。それがグループホーム型仮設住宅の最初の取り組みだった。
- ・仮設から恒久住宅に移行する中で、多くの入居者は災害公営住宅のシルバーハウジングに入居してもらうということになった。
- ・そういう状況の中で、尼崎市で地域型仮設の委託を受けていた法人が、入居者の状況からしてシルバーハウジングとして供給される災害公営住宅であっても入居後に不安があると考えた。そこに入居している人たちの中に、できればコミュニケーションのあるグループホーム型の仮設に住み続けたいという意向が強かった。
- ・そこで、尼崎市に交渉をして、「ここだけでの取り組みだけどやってみよう」ということで、仮設を恒久的な建物に建て替えて、高齢者の共同の住まいとして運営することになった。
- ・建物の構成は、仮設のときとほとんど同じで、個々の個室と共同のリビング・ダイニング・キッチンなどがある。
- ・キッチンでは、入居者が自分食事の準備が出来るし、スタッフに手伝ってもらってつくることができるようにしている。
- ・そういう意味では、相馬市さんが取り組まれている井戸端長屋と似ているところがあるが、違うところは見守り支援を行うスタッフを24時間常駐でつけるということである。
- ・グループハウス尼崎それをずっと震災後10数年にわたって続けている。これ1棟だけで、この取り組みを増やしていくことはできていない。
- ・最初は被災者ということで始まっていますが、今となっては亡くなられて空いた所には被災した人、被災していない人も関係なく市の中でこういう所での住まいが馴染むだろう65才以上の方が入居をしている。

<地域共生拠点の共生型福祉施設の設置運営支援事業について>

- ・資料の3枚目に「共生型福祉施設とは」となっている。私どもの団体で、小規模多機能の制度化に20年くらい関わらせてもらったが、小規模多機能で対応し泊まって家も支援して、本当は住むところもということで議論をしていた。
- ・その議論の一方に富山型とか、長野の田中康夫知事の時に宅幼老所というのが出来て、子供・高齢・障害それぞれの方が共同利用できるという形で富山型の小規模多機能とその当時は言われていたが、制度が小規模多機能が生まれることを背景に、子供・障害・高齢の人を受け入れているところを「共生」という言葉に切り替えて、同じような取り組みで始まったものが2つに分化して、共生型が生まれてきたという背景がある。
- ・今回は、被災地で先行導入をしたいという思いで、地域ケアシステムを推進する上で国は進めようと考えられたのだと思う。特に小さな集落や小さな自治体に、障害者のサービスをすべて整えるのは難しいので、高齢者のサービスと併せて障害者も共同利用できることによって、出来るだけ身近な地域に障害者のサービスも子供のサービスも整備していくという意味合いも含まれている。
- ・資料の29ページに共生型福祉施設の機能という形で、通所、泊まり、子育て支援、総合相談、見守り支援、各サービス、高齢者・障害者・子供の共生サービス、地域交流という形で身近な場所で必要なサービスあるいは生活支援の拠点、地域コミュニティの再生という機能を併せ持つようなものを求めている。
- ・災害時の福祉避難所機能もということを考えてということのようで、4月に国の方に聞いた話では、1ヶ所当たりのモデルの補助は5,000万と言っていましたが、いつまで続くことかわからないので、今年度の補正でまずは被災3県であればどこでもいいというような話であった。

(4) これからの課題—制度外福祉仮設の取り組みを復興にどうつなげるか

<岩手県大槌町 エールホーム>

- ・運営をしてみて一番思うのは、高齢者だけにするよりは、いろいろな世代の方々が共同で生活をしていた方がいろいろな役割分担が出来てくるのではということ。
- ・先ほど相馬市さんの災害公営住宅の高齢者のお話で、やはり高齢者だけだと入居者同士の支え合いには限界があって、いろいろな世代の人がいた方が良いのではと思う。
- ・ただし、実際に入っている方々は仮設住宅で、一人で生活するのに不安があるので、その方々が公営住宅に来た時に一人で生活出来るかというやはり生活は難しい。そうするとやはりケア付きのホームが必要になるだろう。

<岩手県大槌町 あじさい館 1号館・2号館>

- ・入っている方で元々が被災後に避難をしてそこで生活して、今度戻ってくる時に一人では不安なのでということで仮設に入られた方もいるし、1回は一般の仮設住宅に住んでいたが、特に男性はそこできちんとした食生活が出来ない、寂しさからアルコールを飲みすぎてご飯もろくに食べないで、無理をしまして、その後どうしたらいいかということで、この仮設に入ってきた人もいる。
- ・その人にはヘルパーが入っていたが、それでも結局管理ということはなかなか難しいところがあって、じゃどうするかとなった時に、仮設に入りましょうということで希望されて入った。
- ・入居する前に、あれだけお酒を飲んでいたのでどうなるのだろうとすごく心配していたが、実際に入ってみたら、一滴もお酒を飲まなくなった。人が変わったようにお酒は飲まない、一人暮らししていた時にご近所に飲み友達がいて、その人の家に行って飲むんじゃないかという心配もしていたが、そういうこともなく経過し、元気になっている。
- ・だいたい日課が決まっていて、朝は近所を散歩して、すぐそばにサポートセンターがあるのでそこに行って1日2回カラオケをして、その間にまた散歩をして、食事は3食して、お酒は飲まないで生活しています。
- ・お酒を飲んでいたので、寂しさからなのだと思う。寂しいので飲み友達が近くにいるとそこで一緒にお酒を飲んでしまう。そうすると食べないので、身体も弱ってしまう。
- ・つい最近入居した方は、被災して自宅を直して、震災の後にご主人が亡くなって一人暮らしになった人だった。もともと耳が難聴で筆談でないと無理だという方が持病があって、この寒さでしょっちゅう救急車を呼んで搬送されるものだから、ちょっとでも温かいところで生活したいということで先月入居してきた。
- ・そういう形で一人暮らしをしていて体調を崩したという方が、この仮設に住むことで周りにも見回りもあるし食事もある程度きちんと食べるという中で、元気になり、医療費も介護保険もあまり使わずに済む生活ができていけるということを考えれば、今は仮設ですが、恒久住宅が出来たとしてもこういう制度外のグループホームがあればいいと思う。
- ・グループホーム型の仮設がいいのか、家にいても行く場所が常にあればいいのか、それともグループホーム型仮設でも先ほどの管理人さん型の所など、それなりに置いている所がいいのかを考えると、管理人さんのものの方がいいのかなど。あまり手取り足取りしないように。やはり入っている方々はそこが介護保険という施設と勘違いしてしまう部分もある。だからある程度割り切った形で管理人さんにした方がいいような気がする。

<宮城県女川町 新田福祉仮設住宅>

- ・災害公営住宅については、女川町の場合、一番最初に着工したのは総合運動場の中に陸上競技場があるのだが、そこが唯一造成工事が必要ないまっ平らな土地ということで、そこに200戸、3階建てもしくは4階建ての構造の建物を8棟がもう着工になっている。
- ・最終的に全部の戸数の入居予定が平成26年来年の9月か10月頃には200戸全世帯入居になる予定。
- ・その8棟のうちの1棟の1階部分に中庭を囲む形式のコミュニティプラザというのを作る。これは災害公営住宅の担当課の女川町で言えば復興支援室というところが担当しているのだが、そちらと何回か協議をさせていただ

きまして、そこには当然委託を受けているURも混ざって協議をして、何とか福祉のスペースも入れてくださいという要望をしながらコミュニティプラザを設置した。

- ・いま現在展開している地域支えあい体制づくり、女川町バージョンでいうとサポート拠点施設の名前を「こころとからだと暮らしの相談センター サブセンター」という呼び方をしている。それが各仮設の集会所の一室を借りたスペースを拠点にして、町内を8つのエリアに分けて「こころとからだと暮らし」の部分まで事業展開しているわけだが、その機能を復興公営の1階の部分に配置をしてもらって、そこでもサブセンターの活動をしていきましょうということで計画進行中である。
- ・その後、順次高台の造成が今から始まって行く中で、そこには当然災害公営住宅が出来て行く予定。以前のアンケート調査の住民意向調査の結果によると、自立再建を希望する世帯が700世帯くらいに対して、復興公営住宅入居を望む世帯が900世帯くらいある。
- ・したがって、700世帯分くらいの災害公営住宅は将来いずれ何ヶ所かに点在してつくる計画である。今の陸上競技場みたいな3階4階建ての構造になるのか戸建ての構造になるのかということも含めて、計画がこれから整っていくことになる。
- ・基本的には半島部分は全部戸建ての復興公営住宅ということで決まっているが、市街地部分はどの部分にどういう配置にするかはまだ未定で、これから検討することになる。
- ・先ほどの相馬市さんの井戸端長屋なんかはこれから高台が造成になって、自立再建の宅地以外に戸建て災害公営住宅のスペースを確保した場合、戸建てがいいのか長屋形式がいいのかを検討する参考になった。
- ・それは全体的なまちづくりの中の景観部分とも密接な関係があり、町の機能の部分でも密接な関係がこれから出てくると思うが、こういうやり方もあるんだなということで、今日改めて新しい知識も得たので、ちょうど担当課の生活支援室が我々健康福祉課の隣なので、すぐに行き来して話し合えるので、ぜひそのへんも含めてこれから検討したいと思う。
- ・これから災害公営住宅の建設計画の中に、先ほど言ったサブセンター機能の確保してもらって働きかけをしながら、地域包括ケアシステムの女川町バージョンを新しく構築していくことを最終目標に取り組んでいきたい。それは当然仮設期ではなくて、復興期以降のことを見据えながら将来的にそういう体制ができるようにやっていきたいという考えである。
- ・今の事業展開の延長として、サブセンターには今現在、こころとからだの部分を担当する保健士の資格があったり、看護師の資格があったり、ケアマネの資格があったりする方々を町のほうから、支え合い体制づくり事業の中で、介護保険事業者に委託して実施している。そのような専門職に常駐してもらっている他に、絆再生のほうで事業展開していく生活支援相談員の方々も一括して町の社協のほうにお願いしている部分だが、その社協のほうでも生活支援相談員をサブセンターに配置をして、町とすれば2つの国の補助制度を使って、大きな一つの地域支え合い体制づくりというくくりの中で今現在やっている。
- ・その体系は陸上競技場公営住宅の1階部分にしても同じような形になると思うが、近くの運動公園の敷地の中に多目的運動場仮設住宅というものと、日本で初めての構造のコンテナで作った2階建て3階建ての町民野球場仮設住宅というのが同じ運動公園内にある。
- ・そこに今度また200戸の災害公営住宅が建つと、そこだけ部分的に人口密度がグッと上がることになる。そこを2つのサブセンターで各々の仮設の対応をしているが、そこに200戸の災害公営住宅という大きなものが出来た場合、そのエリアの再編だったり、人員の配置の再計画だったりというのを併せ持って考えながら一番効率のいいやり方をこれから模索しようという段階である。
- ・災害公営住宅の入居に際しての優先度だったり順位は、具体的に我々職員にもまだ周知されていない部分があるのではっきりしたことは言えない。いずれ何かしらの形でそういう優先度は仮設の入居の時と同じように組まれると思う。そこに今の高齢者住宅だったり新田福祉仮設住宅の入居者が該当するかというと、一般の仮設住宅に入居が難しくして今の所にいるわけなので、災害公営住宅になったとしてもそれが対象になるかということやはりクエスチョンマークだと思う。
- ・だからその人たちの分はその人たちの居場所の確保として、グループハウスだったり、井戸端長屋だったり、そ

ういうものを取り入れて町全体として配置されればいいなと感じている。具体的な話し合いもこれからなので、そのように話せる機会があればすすめていきたいと思っている。

- ・今の新田福祉仮設住宅は、仮設のグループホームは、一般仮設住宅と同じくくりで暫定的に1年ずつ延長になって2年3年4年5年と年数が延びていくが、いつか終わりが来ることになる。その終わりになるタイミングと高台造成などまちづくりのタイミングがうまく重なれば役割終わってご苦労様でしたと撤去する分にはいいが、高台造成がまだの時に役割が終わって撤去ということではうまくいかない。できれば新田福祉仮設住宅は、一般仮設の対応とは別に、仮設が解体される時期が来ても継続して事業展開できるような形として存続させていきたいという考えは持っている。
- ・高台造成が一番早くて3年後くらいなので、震災が始まってから5年後になる。阪神・淡路大震災でも仮設は5年だった。ですから6年目以降にうまく拠点が出来ていない時に下の方の拠点をバラされてしまうと、せっかく定着していった事業がまたゼロからの積み上げになってしまうので、それはあまりにも非効率的ではないのかと思っている。
- ・たまたま女川町の人口規模からすると中学校圏域とか一圏域で済む。町全体が30分圏域の中で事業展開が出来ているので、たまたまこういう人口規模だからなのだが、環境的にはそういう良い環境なのかなと、ぜひ女川町バージョンの圏域全体を網羅できる地域包括ケアシステムの構築をこれから精力的に考えていきたいと思っている。

<宮城県石巻市 福祉仮設住宅あがらいん>

[設置者]

- ・石巻市で計画している災害公営住宅は全部で4,000戸。半島・沿岸部に1,000戸、市街地に3,000戸を計画している。
- ・本格化するの、来年26、27年度で1,000～2,000戸の建設を予定している。
- ・半島・沿岸部に関しては意向調査ですでに誰が入るかという形まで出来上がっている。
- ・地域形成という意味では、半島・沿岸部に関しては高齢者のみという課題があるが、元々コミュニティがあるので、それを大事にして誰が残るという意向調査をしている。
- ・入居に関しては、高齢者・障害者に関しては、各災害公営住宅に枠を設けて、低層階に優先的に入れるようにしようと考えている。
- ・市街地に建てるのは、集合住宅形式になるので、そこに関しては避難機能も追加することを検討している。
- ・グループ入居も考えており、今仮設で出来上がったコミュニティを大事にしたいということで、その方も5人か10人くらいのグループで入居できるように考えている。
- ・復興住宅の仕様に関しては、全室バリアフリーにする。あとは人口比率と意向調査の中の比率で、車椅子対応の専用住居を必ず1棟の中に作るようにしている。
- ・緊急通報に関しては、今現存の制度があるので、それを希望者に全部つける。ベッドとかに、ナースコールをつけて、住戸外に対して異変を知らせる音が鳴るといいます。
- ・高齢者専用の災害公営住宅も考えてはいるが、高専賃が最近バタバタ建っているので、様子見をしている。
- ・仮設でやっている訪問支援みたいな形で、巡回型で生活支援をできるスキームを組めないか、それでもダメな人というのは必ず出ますし、さっき言った独りで暮らす不安がある人たちの入居とか、理想は今の「あがらいん」みたいな福祉住宅みたいな復興住宅を建てて何かあったらそこに来て、元気になったら帰ってというのをイメージしている。

[運営者]

- ・あがらいんの運営をはじめて、1年1ヶ月くらいが経った。やってみて最初に「あがらいん」の立ち上げが、一人の入居者から始まった。
- ・地域に向けては食堂から始まっている。だから周辺の仮設住宅の人たちは施設として「あがらいん」を見ているのではなく、地域食堂として見てもらっていて、その延長におじいちゃんがいったりおばあちゃんがいったりという

ところがある。

- ・そのおじいちゃんやおばあちゃんが職員が気がつかないところで地域に出て行って、地域の人たちが食堂に連れて帰って来てくれるという、地域に支えられながら実はやっている。
- ・いわゆる施設だったら地域との連携がうまくいかず、地域の中に溶け込むのにもものすごく努力を払うところが、我々はたまたまそういうハードルがなくて地域に支えられているという状況にある。
- ・運営に関しては、一番最初に被災された方で、なんらかの支援が必要で制度だけでは難しい人の支援をすることで、長期ではないので「利用する」という言葉に統一している。「入居」「入所」という言葉を使わないで、通いであっても、住まう形であっても「利用」という考え方をもっている。
- ・施設という観点で介護する側と介護される側、要援護者と職員という関係性で見なければこれを介護保険施設で賄っていけばいいことなので、制度外というところでいえばもっと人の暮らしの営みの中でいろいろなものが生まれていく所だったら面白いんじゃないかと思っている。
- ・復興住宅であったり恒久型の生活拠点に移行するときに、現在の人のつながりが活かされればと思う。実際に認知症の方のお世話などを通して、地域の人々の協力が得られているということからみるともっとそこを発展させて行きたい。
- ・最終的には、地域の繋がりがつくりであったり、住民の活動拠点とか、生き甲斐活動拠点とか、もっと頑張れば仕事の拠点とか、住民が繋がって行って、そこに専門職が繋がる場があればよいと思う。
- ・あとは、ちょっと苦しくなった時の、生活の立て直しとか、組み立て直しをそこでできるとか、短期間の間住まう形にするとか、あとはやむを得ずの駆け込み寺みたいな機能になっていけたらいいのではないかと思う。
- ・確かに難しい問題はあるが、たとえば仙台の方で要介護5で胃ろうの方がいたが今現在もいるし、そこはあまりこうだから出来ないとかあだから出来ないというよりは可能性を探していく、チャレンジして模索していく作業が必要だと思う。

<福島県楡葉町 制度外グループホーム・サポートセンター>

[設置者]

- ・平成23年に町民にアンケートを取った時に、住民の7割が戻りたいといていたが、昨年の11月には帰町する意識がだいぶ薄れている中で、また町の再生をしなくてはいけないというのは復興の主管課とか、建設課というのも非常に頭を悩ませているところだ。
- ・仮設住宅内のサポートセンターを拠点としていろいろな福祉的な活動をしているが、そこで出来上がってきた地域のコミュニティが楡葉に戻ったときにどういうふうにもそのまま持っていくことができるかを今考えている。
- ・帰町するには、当然医療も必要になってくるんですが、まだ医療と福祉というものが密接にからめないというか、医療にしても、人が戻っていないところで、どうやって民間の病院をもってくるのかを考えているところ。
- ・今は除染だとかそういうことがメインで動いていて、今まで皆さんがいわれた災害公営住宅は、町のイメージは出来ているが、用地交渉までにまだ至っていない状態である。
- ・災害公営住宅の建設関係部局では、こういった公営住宅を建てるかを考えているかもしれないが、まだ福祉のほうには話がおりてきていない。
- ・マイナスをゼロに近づけたいが、なかなかゼロに辿り着いていないのが現状である。

[グループホーム型仮設 憩いの家 運営者]

- ・現在は、楡葉町に戻れるような状況になったら戻りたいということで、そうなった時に楡葉町でグループホームは再開できるように、資金集めをしている。
- ・今まではグループホーム以外に作業所として豆腐を作ったり、ドーナツを作って買ってもらったりということをやってきたが、これから戻ってそういうものを作っても買う人が少ないと思うし、戻る人がどのくらいになるかわからない。そうなると戻っても事業が成り立たなくなってしまう可能性もある。
- ・障害者の人は自分ひとりで戻るわけにはいかないの、家族も戻らなければ障害者も戻らないということで、隣

の広野町も 5,000 人の人口だったのが今は 400 人～500 人くらいしか戻っていない状況から、楢葉はもっと原発に近いので、戻ると言っても、戻りたいという人はほとんど高齢者やある程度の年齢に達した人だろう。

- ・そういう状況の中では、障害者を連れて戻るのは難しいのではないかとも思う。それでも戻る人が数人であっても、戻れば事業は再開したいと思っています。
- ・食べ物が出るかどうかはわからないが、それは今検討しているところなので、どういう形で戻るからは、まだ展望すらない状態だが、戻れるんだったら戻りたいということでやっている。
- ・グループホームは、今までのグループホームだと 6 部屋しかないので、今 8 人入っている所で入れない状態の人が出てくる時に、どうするかというのも課題になる。
- ・最初に話したように、「いつ戻れるんだ、いつ帰れるんだ」ということを聞かれてもちょっと答えられない。いつ帰れるかは、今は店もないし、医者もないし、帰っても何も出来ないと思うけど、今帰れと言われたら大変だということも頭の中にあると思うし、仮設なのでいつまで居られるかわからないし、本当に楢葉に帰れるのかということも含めて、常にそれは障害者の人たちも考えて不安に思っているのではないかと思う。

<福島県相馬市 災害公営住宅・相馬井戸端長屋>

- ・市営住宅という位置づけなので、運営の部分も建築課だけでやっている状態である。
- ・入居者の平均年齢が 83 才で、間もなく動けなくなってしまうのではないかという人も入居している。
- ・現状は支え合いというのが非常にうまく機能していて、車を押しながらでないと移動できない人の場合ですと、自分の体が動く入居者が押してあげたり、椅子を支えてあげたりとかは日常の生活の中で行われていて、当初入居者同士のいざこざが発生したらどうしようかというのを心配していたが、入居から半年以上経ちますが、今のところそういった問題はぜんぜん起こっていない状態。
- ・ただし寝たきりや骨折して歩けなくなった状態になると、今度はヘルパーさんが出入りするようになる。住宅内の介護ヘルパー管理スペースを貸して、ケアサービスを提供してもらうことを考えている。
- ・相馬井戸端長屋の運営委員会というプロジェクトチームを当初立ち上げた中には、福祉の職員も 3 人くらい入っていたので、近い将来そういう問題が発生するという自体は役所の中では共有ができていたので、何かあれば連携はとれる状態にはなっている。

(5) オブザーバー参加者、調査者のコメント

<岩手県 健康福祉部長寿社会課 秋山由紀子さん>

- ・岩手県では、市町村内の具体的な計画をまだ知らないが、土地がなくて復興後の住宅の戸数をかせがなければいけないというのがまずある。
- ・その一方で、介護保険の対象ではない、支援が必要な人たちの生活をどうやって守っていくのかということがあり、その折り返いをどうつけるかというのが問題になる。
- ・また、こういう建物を建てた時に、皆さん先ほどからお金がいつまで続くのかということを危惧されていたと思うのですが、国の対応は、今の基金は 1 年更新でやっています 5 年後の保障はない。その基金がなくなった時に、市町村や県でどれくらいお金を出せるかということが問題になる。元々財政はそんなに良くない地域なので、お金がないなかで支援はずっと続けていくのか、どうやってそういう方々を守っていけるかというのが悩んでいるところだ。
- ・今日、皆さんの話を聞いて、やっぱりそういう方々を守っていくことは必要なことだなと感じたのだが、今後そういう仕組みをどうやって作っていけばいいのかということは今後一緒に考えていければと思っている。

<福島県 保険福祉部保健福祉総務課 桑折千賀子さん>

- ・福島県の場合は、楢葉町さんもいわれたが、介護待ちがこれからどんどん進んでいくので、県としてもその広域調整というのが非常に重要になってくるので、しっかりと被災市町村の要望やニーズを聞きながら調整していかなければいけないと考えている。

＜東北福祉大学 総合福祉学部 高橋誠一＞

- ・今回もいろいろ名前があるわけですが、こういうグループホーム型の仮設とか福祉仮設とか、今までなかったものを我々がどういうふうに捉えていくかという中で、仮設という段階ですから、これが今後どういうふうに展開していくのかということが大きな課題かなと思う。
- ・そういう中で、まだまだ現段階で、これから復興と次の後継に繋がる場所もあるし、まだまだ仮設が続いていくというところもあるので、その福祉仮設型のニーズがどういうところにあるのかというのを考えたほうがいいのかなと思う。
- ・今日伺った話の中で、集合する時にただ集まるんじゃなくて、管理人がいたりいろいろな支援があったり、福祉的なニーズ、アルコールの問題やDVの話など、いろいろな問題が生じていて、それが個別の住宅を作ると出てこない発想が、集合住宅の中で拠点性という拠点としての機能も持っていないと住宅をたくさん作ってもこれから機能しないのかなということが一つあると思います。
- ・今回の震災は今までの高齢化・少子化・縮小していく地域の中の徐々に進んできたものが一気に来たという部分もあるような気がするんです。そう考えると、被災された方の対応が、実は被災という形でなくてもうまく生活が出来ない方の支援もしていかなければならないということもあって、それに向けてのヒントがあるのかなと思っています。
- ・今後、共生型などが出てくるので、それらをうまく活用していくことで、いろいろなことが出来ないかと思う。今回はある意味で自由にやってもいいよという部分で、まさに実践されている方はいろいろな工夫をされてきているので、それらをしっかり捉えて、検討していければいいと思う。

＜全国コミュニティライフサポートセンター 池田昌弘＞

- ・今日のわずか5つとか6つの事例の中でも取り組みが様々で、まだどこも完成品ではなくて試みているという状況だが、阪神・中越の経験も含めて、今の取り組みを次のステップにどう繋げていくかということを来年度以降もできれば続けたいと思っている。
- ・介護保険制度が出来て13年経って、とっても厳しくなって制度から漏れる人がどんどん増えて、その漏れる人を今どうやって救おうかということはこの事業で行っているが、漏れる人をどう救うのかということと、制度や専門職だけで解決するのではなくて、どう住民も参加しながら支えるかが求められる。
- ・この13、14年間、介護保険に関わる中で、専門職が一生懸命支えることをもう一度ここで見直して、被災3県で自然に行われた支え合いを何らかの形で公的な支援も含めながらできないかと考えている。
- ・支え合いの中に介護保険も取り入れて、取りこぼしのない、制度からはみ出さないようなことが出来るように、国や自治体に提案をして一緒に新たな仕組みを作るきっかけになればありがたいと思っている。
- ・国一律で作ってもらうというよりは、自治体によってずいぶん違うし、自治体の中でも合併して地域によってずいぶん違いが出てくるので、地域によってある程度自由にできるようなことを提案できるといいかなと思っている。
- ・これまでユニットケアとか小規模多機能とかずっと制度に関わってきたが、制度が出来るときにかえってやりにくくなっているという現実があるので、そうならないようなことが提案できればいいと思う。

＜日本福祉大学社会福祉学部 児玉善郎＞

- ・今回皆さんの話を聞いて、これまでの阪神淡路や中越ではなかったことが、様々な形で取り組まれていることが把握できたのが良かった。
- ・これからの復興に向けて、それぞれの被災地において、これからの復興に向けてどのように取り組んでいくのかがまだ見えていない段階に、こうやって他の地域の話聞き、相互に情報交流が出来たことは、参考になったと思っている。
- ・阪神淡路のときも中越のときもそうだったが、出来たモノ自体だけがクローズアップされて、そのプロセスがどうだったかというのが飛んでしまいがちである。

-
- ・実際には、それが出来るまでのプロセスが大事だと思う。そういう意味では、これからの復興に向けて、どのようなプロセスを辿っていくのか、それがどういう成果に繋がるのか、あるいはどういう課題を持っているのかということで、さらに検証をさせていただければと思う。

．．．第4章．．．

宮城県における被災者支援従事者 研修事業(平成24年度)とその評価

はじめに

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

〔岩手県〕宮古市（生活支援員）・釜石市（仮設団地支援連絡員）、北上市雇用→大槌町（地域支援員）・大船渡市（仮設住宅団地運営支援員）、遠野市NPO委託→釜石市（生活支援隊）・陸前高田市（足湯隊）・遠野市・大船渡市（カフェ隊）
〔宮城県〕南三陸町（仮設住宅団地生活相談員など）・気仙沼市（友愛訪問員）・石巻市（訪問支援員）・絆支援員（仙台市）
〔福島県〕全県下「がんばろう福島！“絆”づくり応援事業」で雇用、呼称は「支援員」「相談員」「連絡員」「補助員」など、自治体ごとでさまざま

被災3県の研修状況をみると、福島県、岩手県に関しては、全社協の援助で福島県社協、岩手県社協が、仮設住宅が開所する2011年8月初旬から「生活支援相談員」対象の研修を実施している。しかし、サポートセンター配置の「LSA（生活援助員）」への研修は実施されていない。これに対して、宮城県は、他県と異なり宮城県が「県サポートセンター支援事務所」を設置し、「3種の生活援助員全体の支援と研修を実施する」という方針に基づき、生活援助員の研修が進められた。県サポートセンター支援事務所（以下、支援事務所）は、宮城県が設置し、宮城県社会福祉士会、「全国コミュニティライフサポートセンター（以下、CLC）」、宮城県社協、宮城県ケアマネジャー協会、仙台弁護士会、「ワンファミリー仙台」、「チャイルドラインみやぎ」によって構成されている。支援事務局は、当初は宮城県社協へ委託される予定であったが、宮城県社協が断ったことから宮城県社会福祉士会が担うことになった。

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

以下では、かかる「生活支援相談員」等の平成24年度の研修事業の評価について、研修テキストの開発と研修受講生や研修講師へのアンケート調査を通して触れておきたい。同研修事業は、CLCが事業の実施を担った。

1 被災者支援従事者研修テキスト作成の目的とその要点

1) 合同研修テキスト作成

宮城県における被災者支援従事者研修の特徴は、被災者への3種の生活援助員を合同して研修したことである。すなわち、厚生労働省社会援護局、全国社会福祉協議会の系統で市町村社会福祉協議会に設置される「生活支援相談員」、厚生労働省老健局の事業で、市町村設置のサポートセンターに配置される「LSA（生活援助員）」、緊急雇用対策として各自治体が独自の目的をもって雇用する生活援助員である。これら3種の生活援助員は各自治体において総体として被災者への生活相談支援を行う者であるため、被災者の生活相談支援の全体像の理解、3職種間の連携促進を目的とした合同研修が企画されたのである。従って、研修テキスト作成においてもその目的に沿った作成がなされている（詳しくは、前年度報告『震災における要援護者支援のあり方に関する調査研究事業』報告書 全国コミュニティライフサポートセンター」第6章を参照のこと）。その後、初任者研修を踏まえたステップアップ研修においても震災後1年半を経過した状況を踏まえた2日間の研修プログラムと演習テキストが作成されたが、ここでは主に従事者養成の基盤となる初任者用テキストについて述べておきたい。なお、この研修テキストの初版は被災者支援ワークブック編集委員会(2011)『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』CLCとして刊行され、その後、研修を経た修正や見なし仮設住宅や復興住宅（災害公営住宅）の対応を含めた第2版を増補版として2012年6月に刊行している。また、各自治体における復興状況の多様化にともなう自治体内での従事者養成や配置された組織におけるOJTの支援、また研修受講者の復習、自己啓発のために、第2版による研修場面を再現した読み物としての藤井博志・荻田藍子(2012)『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読本』CLCを刊行している。

2) 阪神・淡路大震災の教訓を活かした地域生活支援ワーカー養成

この研修テキストは、阪神・淡路大震災における応急仮設住宅支援、復興住宅支援の経験、教訓をもとに作成されている。その主な理由は次の2点である。1点は阪神・淡路大震災における応急仮設住宅入居においては、その被災の大規模性からして、元の居住区におけるコミュニティを考慮しない入居状況が、入居者の孤立化やそれにとまなう生活不活発病を始めとする様々な生活問題を生み出したことから、仮設住宅地域におけるコミュニティ形成と被災者支援を一体的に取り組む必要性が強く意識されたこと。実際には、仮設住宅50戸単位に「ふれあいセンター」という集会所が設置され、仮設住宅の周辺住民の参加をえた仮設住宅地域における自治形成を目的とした様々な交流事業が企画されたこと。それと併行して民生委員やボランティア、保健師等による戸別訪問が濃密に実施された経緯がある。今日的には「ふれあいいいきサロン」と「見守り訪問」の組み合わせによる地域支え合い活動、小地域福祉活動の原形となる実践である。2点には、復興住宅支援においてLSAの強化、SCS（高齢者世帯生活援助員：阪神、淡路地域における災害復興公営住宅における生活援助員）の配置が行われ、仮設住宅支援における前述の取り組みが、専任職員配置のもとで現在においても実施されている経験を持つことに

よる。なお、この阪神・淡路大震災後におけるLSAやSCSの取り組みは、その当時から注目されたコミュニティソーシャルワーカー（地域生活支援ワーカー）の日本における原型的な取り組みの1つとしても注目されている。

以上の経緯から、宮城県における生活援助員の研修テキスト作成は、阪神・淡路大震災の生活復興支援に問われた個別支援と地域支援との統合的展開の実践経験及び今日的な地域福祉実践を担うソーシャルワーカーとしての理論的裏付けのもとに編集されたといえる。なお個別支援と地域支援の統合的展開でいえば、生活援助員は地域支援を意識した個別支援側のワーカーであり、なおかつ、この「個別支援」という呼び方は施設ではなく地域という場での支援であるから厳密には「地域生活支援」という呼び方が正しい。したがって、このテキスト作成及び従事者研修は被災者のための特別支援であるとともに、地域福祉における地域を基盤としたアウトリーチ型の地域生活支援の普遍的な展開を見据えたワーカー養成である。

3) 被災者としての当事者性・住民性を強みとする従事者養成

地域生活支援における地域の特質の1つは、当事者（被災者）、住民、専門職が協働する場ということである。今日的な地域福祉実践においても住民・当事者と専門職の協働のあり方が問われるところである。宮城県の従事者研修においては、生活援助員のほとんどが、一般被災者であること、また専門職雇用においてもそのほとんどがケアワーカーであることから、福祉的なコミュニティを形成すること（地域支援）や地域社会関係支援を重視した生活支援（地域生活支援）の専門職の養成を将来的には見据えながらも、被災者としての当事者性や住民性をむしろ強みとしながらも個別支援（地域生活支援）と地域支援の最低限必要な専門的視点が養成されることを目的として編集されている。このことは、今後、被災地の復興において深刻に不足している地域福祉人材の養成という観点からすれば、住民と協働できる地域生活支援ワーカーとしての専門職としての育ちを期待するとともに、一般住民、ボランティア、民生委員活動の共通基盤を提供することも視野に入れている。

4) 研修カリキュラム（個別支援と地域支援の交差）

研修テキストは3日間開催でのカリキュラムとして構成された関係で1日2単元、全6単元で構成されている（図表4-1参照）。この図は、実践フロー図でもあり、各単元の関係を示す図として作成されている。また、テキスト編集関係者の編集作業において「学ぶべき単元の抽出、整理」「実践プロセスへの落とし込み」「個別支援（地域生活支援）と地域支援の両軸を意識した整理」の3点を意識した作業の結果として作成されたものである。この図に見るとおり、個別支援と地域支援は、一般に言われる「個別支援から地域支援へ」という一方向ではなく、1つの単元が個別支援にも地域支援にも登場すること、また、最初の段階にも後の段階にも登場しているように、個別支援と地域支援は相互関連的でありかつ相互循環的である。したがって、生活援助員という個別支援を重視した従事者養成であっても、地域支援を強く意識することと、各単元においても個別支援と地域支援がコインの両面のごとく伝わる養成方法が必要であることが、この研修の難しさであり最大の要点である。

なお、研修の工夫としては、講義から入らず、演習中心の体験的学習と要点解説を組み合わせた構成になっている。各単元の演習の仔細はここでは説明しないが、地域生活支援と地域支援の系統的な「演習」作成とその構成の方法開発も研修テキスト作成の過程での大きな成果であった。

図表 4-1 仮設住宅等に配置される支援員による支援プロセス図



2 平成 24 年度研修事業の評価点の整理 — 研修受講生のアンケート調査結果から

平成 23 年度は、基礎研修とフォローアップ研修の 2 段階研修であった。平成 23 年 10 月 26 日から研修が開始され、基礎研修の受講生の合計は 406 人、フォローアップ研修の合計は 191 人に及んでいる。この基礎研修の取り組みをまとめたものが、先ほどの『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読本』として編集されている。

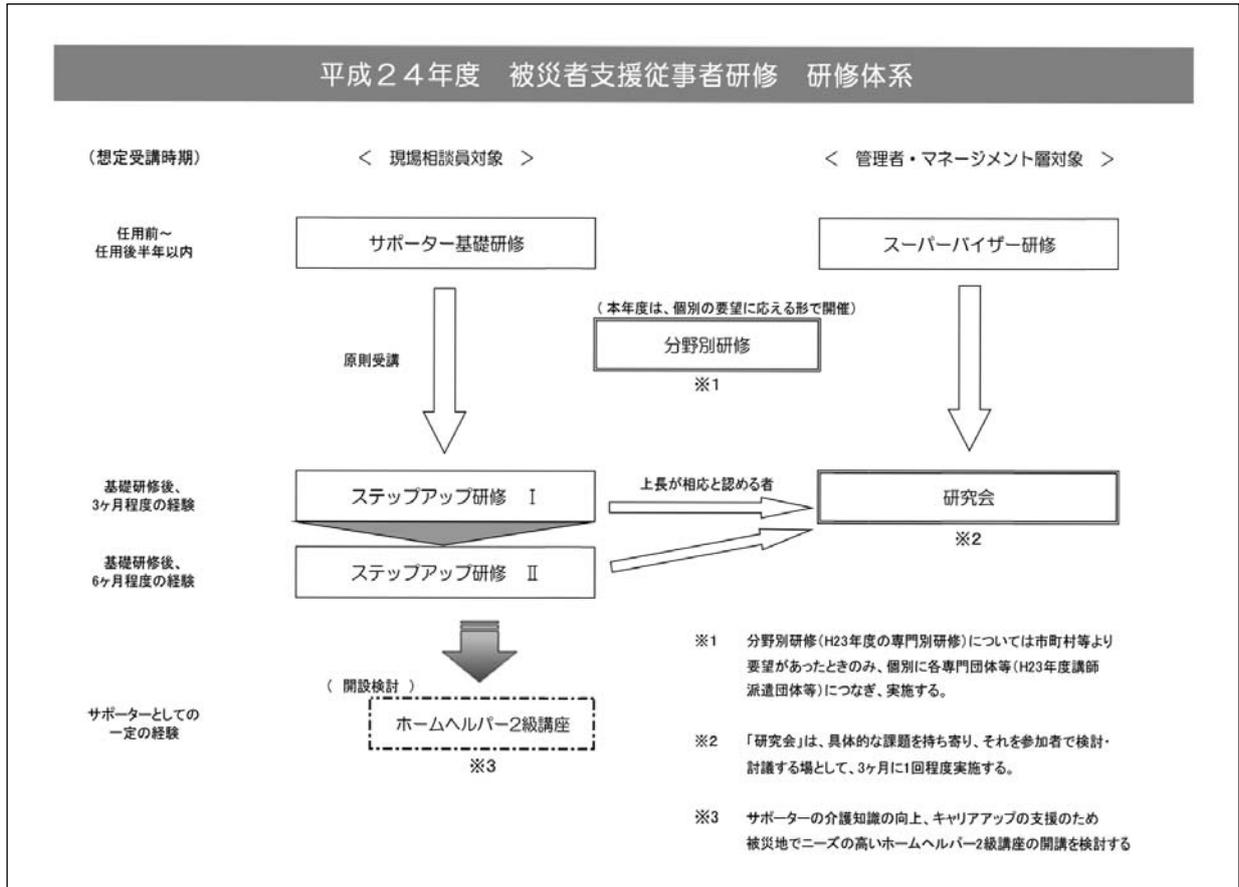
平成 24 年度には、以下のような研修体系の充実がみられた (図表 4-2 参照)。第 1 の特徴は、基礎研修の後には、ステップアップ研修として 2 つの段階が用意されていること、第 2 には、管理者・マネジャー層を対象とした研修として、スーパーバイザー研修が整備され、しかも、それらが職場で実質的な結びつきが出来るように、研究会の開催も想定されていることである。

継続して実施されている「基礎研修」では、合計人数 286 人 (3 日 × 5 会場 = 15 日) の受講生が終

了している。ステップアップ研修Ⅰでは、合計人数235人（2日×5会場＝10日）、ステップアップ研修Ⅱでは、合計人数153人（2日×4会場＝8日）である。また、スーパーバイザー研修は、合計人数51人（2日×2会場＝4日）が受講している。

以下では、基礎研修を除いた3つの研修の受講者を対象に行ったアンケート調査の結果を示しておきたい。その内容をもとに、研修プログラムの若干の評価を試みる。

図表4-2 平成24年度被災者支援従事者研修の研修体系



1) ステップアップ研修Ⅰの評価点

ステップアップ研修Ⅰでは、第1に、アセスメントの方法に関する学び（個別支援の6つのポイント、16のアセスメント）への満足度が高く評価されている。専門職教育を受けていない支援員にとって、アセスメントに際してのよりどころを与えられたと評価できる。なお、その内容を図表4-3、図表4-4に示しておく。アセスメントに関連しては、「アセスメントの手法を学ぶ際に、気になっている世帯の情報不足が多い事に気づきました」といった、これまでのアセスメントの不十分さが認識される回答がみられている。また、「受け持つ仮設が多く、普段の活動では“ふり返り”は行っていますが、特に事例検討は行っていません。必要な事例の場合は行うようにしてみたいが、そのような時間をスケジュールに組み込んで頂ければと思った」として、事例検討の開催への意欲も表明されている。

第2の評価点は、事例検討の活用についてである。例えば、「事例発表で直面している事例や悩み事を各エリア共有でき、対応の同異を学べたこと」や「事例検討する事で改めて問題に向き合えた。次に

つなぐべき場所を知る事も出来ました」との指摘がなされている。また、それらの事例検討の内容が「DVやアルコール依存、認知症の方への対応や支援について」であったことから、その点での学びが多いことが回答されている。被災者の置かれている生活課題の重さを伺わせている。

第3に、支援員への支援が重視されていることへの評価である。「今まで支援員として褒められたことがなかったので、この研修に来ると講師がいっぱい褒めてくれるのがうれしい」というコメントに代表されるように、支持的な研修講師の対応が評価されている。「支援員の心のケアが大切だと改めて思った」や「一人で抱え込まず、今後、支援員間で活用させて頂きたいと思います。同じグループの方々とは色々な話が出来、とても参考になりました」が示すように、孤立しがちな支援員の一種の分かち合いの場とも、研修機会がなったことを示している。さらに、職場での逆境を克服しようとする契機ともなっている。「所属組織のしがらみで、できないと思っていたことも、他の支援者とのグループワークを通してその強い思いを共有させてもらい、元気になった」。そして、「講師の方がやっていった方がよいと言われたことと、市社協が想定していることとの開きを感じました」との内容が示すように、所属組織の運営のあり方についての課題も指摘されている。

図表4-3 個別支援の6つのポイント

- ①相手が安心できるように受け入れる。
相手の話を深く聴く 相手の感情を大切に受け止める
理解しようとする 相手を否定しない
- ②これまでどんな役割を得ていたのかを理解する。その人の役割を奪わない
家庭・地域・職場・仲間から必要とされている。そして、その役割を承認すること
- ③相手が必要としている情報を理解しやすい言葉で提供すること。
- ④相手が必要としている方法・道具を提供すること。
たとえば出かけるときの交通手段。車いすを押してくれる人 等
- ⑤何かをするとき、回復する過程では誰かが一緒にいてくれる安心感
誰かがいてくれるだけで安心できる
- ⑥モチベーションのサポート
いま、ぶつかっていることを乗り越えるために励まし。
ともに頑張ろうというメッセージ

図表4-4 人を支援する時に必要な16の視点

人を支援する時に必要な16の視点	本人	家族・近隣	サポーター
1. 本人は何で一番困っていますか。本人の言葉で書いてみましょう。			
2. ①いつ始まったか ②どれくらいの期間続いているか ③起こる頻度は ④いつどこで問題が起きるか			
3. この問題をどのように思っているか？感じているか？行動しているか？			
4. この問題はどのような時期におこっているか？たとえば、子どもの時？青年時代？高齢者になってから？			
5. この問題は当事者が日常生活を営むのにどれほど障がいになっているのか？支援者が予想するのではなく、本人に「どんな支障がありますか」と聞く。これまでの生活様式などで大きく生活のしづらさは違います。			
6. だれかの具体的な援助があるか。家族の介護力、お金、住居、サービスの利用度等がどの程度利用できるかによって違います。			
7. 「いままでどのようにしてこられたのですか？」等と聞くことにより今後の問題の対処を考える糸口が見つかることがある。			
8. 本人が自ら進んで援助を受けようとしているか。あるいは強制的に相談に来させられたかにより今後の信頼関係、問題解決を左右します。			
9. 問題が起こるのに関係した人や出来事、それらの人間や出来事は問題をより悪くしているか、あるいは良くしているか？ 「このことが起きるのにかかわっている人がいるか」。「関わっている出来事があるか」			
10. 当事者のどのようなニーズや欲求が満たされないためにこの問題が起こっているのか？同じような出来事であっても人により捉らえ方が違います。もしニーズがわかりにくいときは「もしも状況を変えることが出来たらどのように変えたいですか？」という質問を問いかけてみる。			
11. いまかかわっている医療、ホームヘルパー、行政、システム等が関連があるかエコマップを書いてみる			
12. 当事者の持つ技術、長所、強さは何か？ 「問題ある人」と見るだけでなく、本人のもつ力、能力を最大限に生かすことが最も良い援助			
13. 既存のサービスだけの先入観を持つことなく今欠けている外部の資源は何かを見つける			
14. 当事者の問題にかんする医療・健康精神衛生などの情報は何か？ 要支援者に何ができるか、できる可能性は。認知・感情障がい等。周辺症状、医療、住環境			
15. 本人の成育歴。過去の出来事が現在に関連していることがあります。家族や友人から今までの他者との信頼関係を形成する基礎になっていたか。個別性は過去の生き方をわかってこそ理解できる。			
16. 当事者の価値観・人生のゴール・思考のパターンは何か？人はおなじ問題にぶつかってもそこをどのように切り抜けるかにも違いがあります。もっとも大切な本人が価値を置いている生き方をみることが重要です。			

ステップアップ研修Ⅰのアンケートより

研修の中で参考になったこと、役だったこと

共通した内容

・16のアセスメント、個別支援の6つのポイントが実践的で勉強になった。
・事例発表で直面している事例や悩み事を各エリア共有でき、対応の同異を学べたこと。
・事例検討する事で改めて問題に向き合えた。次につなぐべき場所を知る事も出来ました。
・DV やアルコール依存、認知症の方への対応や支援について。
・支援員の心のケアが大切だと改めて思った。
・一人で抱え込まず、今後、支援員間で活用させて頂きたいと思います。同じグループの方々と色々な話が出来、とても参考になりました。

【仙台会場】

・ケース検討は、本人（提案者）の問題でもあるという所に、実感を持ちました。
・仮設住宅住民と周辺地域とのつながり事例。
・住民の小さな事でもみのがさず、SOSに気づく事。
・面談（短い）の中で、得た情報を、視点を変えることで見えてくるものがある。
・ある程度、経験をしてからの今回の受講の方が、耳に入りやすかった。
・所属組織のしがらみで、できないと思っていたことも、他の支援者とのグループワークを通してその強い思いを共有させてもらい、元気になった。
・現場にいるとどうしても「大変だ！何とかしないと！！」と焦りがちだが、ひと呼吸おいて情報収集する大切さを再認識した。
・自分では気付けないことも、沢山の意見から解決のカギも見つけられる。
・「解決ではなく、整理」今後仕事に役立つと思います。

【石巻会場①】

・今まで支援員として接してきた見落とし部分を知れました。
・気づくことにより、支援していくまでの流れ（自分の視点ポイント）がわかった。
・DV や子供に対する虐待は、回りの大人が早く気付いて、小さい事でとどめる。 ・訪問して、話をする時、相手の気持をくみ取り、安心感をあたえる様にする。
・1人で抱えないで、皆で共有すること。
・向き合っている問題に対しての、本当の問題点の見つけ出し方。
・懸念される事由の発見と、それを本人が理解しているかどうか？見極めが難解。
・自分の価値観で判断しない。

【石巻会場②】

・講師の方がやっていった方がよいと言われたことと、市社協が想定していることとの開きを感じました。
・もっとエリアの方へ出向いていく事が大切なんだという事を思った。
・苦悩をあまり自己の問題としてかかえ込まない事。成果を求め過ぎない事。
・児童、自治会、事例であがって来ないところを整理・理解できた。
・支援とは？利用者主体であり、援助とは？援助者が主体である、利用者である住民本人の声を聞く事が大事。本人が自分で決められるようにしていく事。
・関係機関のつなぎ方の方法。

・事例検討で相手の方が何を望んでいるかをゆっくりと話を聞きながら見極めていくことが大切と思った。
・色々な悩みや事例はチームで話し合ってみようと思う。
・1つの事例に対しての色々な意見を聞いた事。
・いろいろな視点で、いろいろな角度からものを見て、考え、多くの人・多くの機関を知り、上手く利用して支援につなげていくことが大切だと思いました。
・視点を変えて見ると、対象者が別人に思える程に見方が変わり、それによって問題の解決策の幅が広がったように思う。
・制度につなげることはもちろん大切だが、その前にその人をきちんと見ること。

【気仙沼会場】

・第1に基本は話を聴く、一足を運ぶことからはじまると思った。事例に対し、今までやっている支援者ミーティングの継続。
・自分の事例があげられ、みんなと話し合うことでとても気が楽になりました。
・住民の本当の声を聞き取る。気づきが大事である。
・受け持つ仮設が多く、普段の活動では“ふり返り”は行っていますが、特に事例検討は行っていません。必要な事例の場合は行うようにしてみたいが、そのような時間をスケジュールに組み込んで頂ければと思った。
・色々な支援の仕方があるので自分の考えだけではなく他の意見を取り入れて、ストレスを軽くする方法を考えたい。振り返りが大事。
・みなさん同じように仕事を通して日々学びの毎日を送っている事を認識しました。 ・アセスメントの手法を学ぶ際に気になっている世帯の情報不足が多い事に気づきました。
・方向性を考える方法・選択肢を指導して頂いた事は、今後の仕事への指針となった。
・アセスメントの必要性がわかりました。通り一遍の聞き取りではなく1回1回の訪問を大切に、じっくり聴いていきたい。
・情報収集と話し合い。
・被災者の強みを見つけること、価値観をみとめること。
・学んだこと全部だと思います。
・訪問して色々な話を聞いても、無資格の相談員は、どうすることもできません。そんな時は、すぐ専門機関に繋ぎ、その機関に動いていただくのが一番との意見を今回勉強させてもらったので、とても安心しました。
・事例検討会での事ですが、震災前の様子など全然理解できていない。情報収集をこれから先重点的にしていきたいと思う。
・事例検討のやり方。アセスメントの必要性。時間があれば検討してみたい案件があるので活用してみたい。
・自分達で解決しようと思わず、色々な所に連携すること → 時には繋いでも却下の時もあるが。
・だれが困っているかをはっきりする事。気づきが大切。 ・価値観の違いを乗り越えて支援を行うには相手の立場に立つ。

【女川町・東松島・石巻会場】

・良い会議を開くための3つの事。
・同じ入居者に対しても人によって見ている所、感じたことが違い、「こういう見方、支援があるのか」と、とても参考になった。
・担当する地域を好きになること。
・日々、様々な方と接していく中で、悩みよりも喜びが多いことを感じさせられた。
・被災者同士の支援活動での注意点。
・伝えることの「伝え方」。
・自分の事例を整理することで、何が問題か？もう一度考え直すことができた。
・相談事や悩み事をつなげる先が数多くある事。

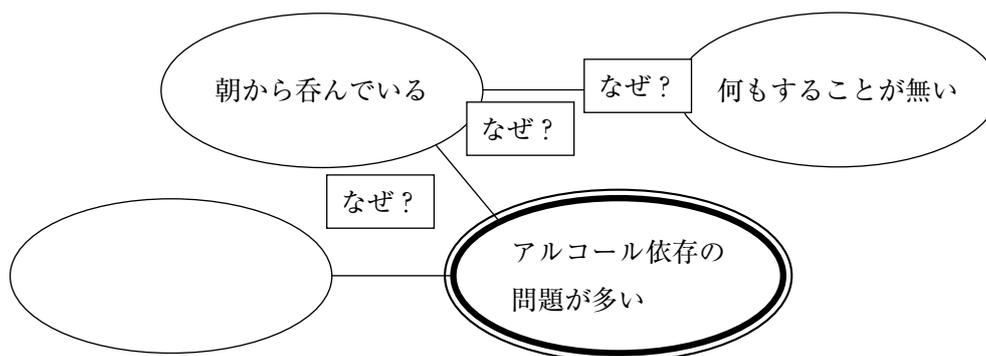
2) ステップアップ研修Ⅱの評価点

ステップアップ研修Ⅱの評価点としては、「ワールドカフェ」と「メモリーツリー思考」といった新たな研修方法の導入に対する評価が高かった。「ワールドカフェ」は、アニータ・ブラウン氏とデイビッド・アイザックス氏によって、1995年に開発・提唱された対話の手法であり、話し合いたいテーマを設定し、そのテーマについて自由に、カフェでリラックスして話すかのように、アイデアを出し合う方法といえるものである。ビジネス、市民活動、まちづくり教育など様々な分野で活用されており、日本でも徐々に広がっている。写真にあるように、リラックスした会話が実現している。



もう1つの「メモリーツリー思考」については、アンケート結果にあるように、「メモリーツリー思考の地図が役立った。事例検討で「なぜ？」から「どうしたら」とみんなで話し合えて、いろいろな意見なども聞いて参考になった」というように、以下の例や写真にあるように、物事を多面的に見ることにより解決策を見つけ出したり、何かを実現していくということがやりやすくなっていくという手法ということである。さらに、なぜ?にとどまらずに、「どうしたら」解決できるのか、まで展開させている研修内容となっている。

<例>



第2の評価点としては、先の研修評価にもあった「支援員をケアする」という内容があった。

同時にそのような研修課題への期待としても指摘されている。「職場の中でお互いにうまくコミュニケーションをとっていく方法や支援員のケアの方法も知りたいと思いました」という要望も見られた。その背景には、「職場の人間関係への悩み」があることが想像される。

今後の復興期への対応としての課題としては、「震災後2年が経ち、復興期に向かう上での新たな課題への対処と今後の支援のあり方」や「復興支援を継続して行いたい、これから復興住宅や自宅再建にて、支援を継続して行えるかが不安」といった要請への対応ということになる。仮設が長期化することもあり、「サロンを住民主体運営に移行していく方法と支援者の関わり方」を課題として指摘する受講生もみられた。

3) スーパービジョン研修の評価点

スーパービジョン研修の背景にある問題を整理してみると、指摘されているように「業務量の多さ（書類作成等）」や「組織内の意思決定力が低い。指示命令系統が弱い」、「被災者に目を向けていない組織のやり方と、職員が働きやすい環境を作りたい、この間でとても苦しい毎日です。行政も社協ももっと連携を取れないものでしょうか？」などの問題点がみられる。いずれも管理者が率先して解決すべき課題に相当する。

評価点としては、「リーダーとして誤っていた行動、話し方聞き方について認識させられた」といったような管理者としてのリーダーシップに関連した認識の深まりである。ただし、反対に、「スタッフとの関わり方で、これまでしてきた事が間違っていなかったという安心とこれからできることが見えました。」との回答も見られ、これまでの管理者としての取り組みへの確信へとつながったことも指摘されている。このような作用は、一般的に「自分の仕事のあり方を改めて考えるよい機会でした。」との回答のなかにも見出せる。

さらに、「チームで一つの事をまとめ上げるプロセス」の重要性が理解された。そのための条件が確認されている例として、「支援者をまとめるリーダーとして、大切なのはコミュニケーション力、伝える力、理解する力、支援者があわてないこと、こまらないこと。」とのコメントがなされている。そのための方法としては、事例検討の方法が評価されている。「事例をもとに、グループの全員で考えを述べあって検討できたことは今後の取り組みに為になると思いました」。

「スーパーバイザー →サービスの質の向上、リスクマネジメントにつながる」との指摘も見られ、今後より求められる生活支援の質の向上において、こうした研修の課題があることを認めている。残念ながら管理職の参加が十分ではなかった側面もあって、その層への働きかけが今後の課題といえる。

ステップアップ研修Ⅱのアンケートより

研修の中で参考になったこと、役だったこと

共通した内容

・メモリーツリー思考の地図が役立った。事例検討で「なぜ？」から「どうしたら」とみんなで話し合えて、いろいろな意見なども聞けて参考になった。
・16のアセスメント、個別支援の6つのポイントが実践的で勉強になった。
・サロン企画を立てることの楽しさ。地域サロンの作り方。
・小さなつぶやきを大切に傾聴。
・高齢者の生きる権利を守るにはという話。

【仙台会場】

・事例について、他の視点からみた意見を聞く。
・支援者に対する支援。
・毎日の仕事では時間に追われてなかなか1件1件時間をさいて考えるというのはむずかしく、じっくり考えることができたのと、いろいろな意見がきけて、また明日からがんばろうと思いました。
・人を支援する時に必要な16の視点。
・いろいろな方々が、いろいろなところでいろいろな問題へ対応されていると実感しました。
・他の市町村の支援方法が聞いて良かった。次回も少人数制でお願いします。

【石巻会場①】

・一人暮らしの高齢者等の個別支援と地域支援（地域サロン作り）は密接なつながりを持っていて、私達訪問支援員の役割が大事になっているということを入れて、仕事に取り組む必要があることがわかりました。
・自分のエリア以外の方の日頃気になっている事例を知ることができ、また、それをグループで検討して少しでも良い方向にすすめられそうな事例もあったのでとてもよかったです。
・住民を思う、町を想う心を忘れないようにしたい。
・「気づき」、会ったときの変化を見逃さないということ。積極的な姿勢。
・いろいろな人の意見、考え方を知ることができた。
・今回、私の事例で解決は無理だろうと思っていたことが、同じグループの6人と話し合いながら、メモリーツリーづくりをしていったら、どんどん希望が持てるようになった。支援員同士、話し合うことが大事と思った。
・さまざまなケースを聞いてよかった。
・情報の幅を広げ、そして深めていくためのポイント。

【気仙沼会場】

・自分たちが踏み切れていないところ、わからなかったことなどが明確になったこと。
・専門性という言葉は専門職を持たない私に自信がついた。
・住民にも楽しく感じてもらえるイベントを企画したいと思いました。
・支援員さんたちの考え方がそれぞれ違ってよかった。いろいろな目線で見えてきたのでよかった。
・誰もが反対することにもヒントがある。 ・当事者以外にも働きかけられる人がいる。
・未成年者（高校生）の問題は児童相談所ということを知って少し心が楽になった気がします。

聞きたいテーマ・悩んでいること

共通した内容

・震災後2年が経ち、復興期に向かう上での新たな課題への対処と今後の支援のあり方。
・復興支援を継続して行いたい、これから復興住宅や自宅再建にて、支援を継続して行えるかが不安。
・サロンを住民主体運営に移行していく方法と支援者の関わり方。
・支援員をケアするという内容がありましたが、職場の中でお互いうまくコミュニケーションをとっていく方法や支援員のケアの方法も知りたいと思いました。職場の人間関係への悩み。

【仙台会場】

・支援員の支援が終了するときに、被災者はどんな状態が望ましいか？
・仮設内に拠点を設けているが、過剰な期待が寄せられ、職務にない要望があり、困っている。
・震災後、変化し続ける入居者の心理。
・イベント、サロンでの今後の変化の方法について、シフトさせるやり方、ビジョンの立て方など。
・今後のボランティアの活用方法について。

【石巻会場①】

・男性がイベントにあまり参加しないので、メンズクラブを月1回行っているが一人暮らしの高齢者の方に参加をどのように促したらよいか、声かけが難しい。
・仕事が終わったあとの切りかえ方。
・どこにでもある問題を適切に処理できるテーマや、大きな団地と小さな団地が点々としているエリアの問題の違いなど。
・支援員同士の和、上司とのつながり。
・生きる気力を失くしている方への対応の仕方（前向きになれない方）。
・支援員同士の関わり方。長く同じメンバーで活動していると、マンネリしてくるところがあり、見落としがある。
・住民トラブルの間に入ったときの上手な対処の仕方。
・仮設内での自治会や世話人のあり方。
・病気等による対応の仕方。
・社会福祉協議会の本部や主任、コーディネーターのそれぞれの考え方が違うため、現場の私たちは迷うことがあります。
・自分がすべきことが何なのか今もつかめずにいます。
・仮設で生活していく上での問題（近隣トラブル）の解決策。
・支援者自身の心のメンテナンスについて。困難事例への対応のしかた。

【気仙沼会場】

・自分自身での人間関係の緩和の仕方。
・生活保護の範囲とか（もらえる範囲とか）聞きたいです。
・支援相談員の人たちは心配・困っていることを表に出せず、行政も汲み取ろうとはしません。相談員の立場・キャリアを理解し、行政と共働できたら素晴らしい地域支援となるはずなのに…。
・資格がないのが弱い。
・対象者のプライバシーにかかわることには限界があると感じていること。
・高齢者の自立支援（独居）。
・家族関係の修復～再生に向けての支援。
・専門職の人たちと連携、役割分担。地域のネットワーク作り。行政と住民のネットワーク作り。
・個別の事例だけでなく、各自自治会の困難事例も教えていただきたい。
・ボランティアへのかかわり方。どこまでかかわればいいのかわからない…。
・訪問支援者が現段階で飽和状態であり、事業廃止や人員削減で失業する心配がある。

スーパービジョン研修のアンケートより

日常業務で悩んでいること・困っていること

共通した評価

- ・悩みや困りごとを受容できないスタッフへの上手な対応方法。
- ・職員に対して、スーパービジョンしたいと日々考えています。しかし、職員の悩み、ストレス、不安を考えるより、組織の様々な要求などにふりまわされているのが現状です。

【仙台会場①】

- ・組織づくり。コーディネーターの負荷の解消。生活支援相談員の立ち位置（どこまでの対応範囲か）
- ・人間関係について。
- ・スタッフ内でのコミュニケーション、リーダーがわからない事がスタッフ内に有り、耳に入るが当事者にどの様に話をすれば良いのか。
- ・被災者に目を向けていない組織のやり方と、職員が働きやすい環境を作りたい、この間でとても苦しい毎日です。行政も社協ももっと連携を取れないものでしょうか？
- ・業務量の多さ（書類作成等）
- ・どこまで支援して良いのか、支援に頼っている方をどう自立させていけば良いのか。"

【仙台会場②】

- ・社協歴は長いが地域福祉の経験は全くないところで現在のポジションに立った為、スタートが相談員以下ともいえるので追いつくのに必死。
- ・組織内の意思決定力が低い。指示命令系統が弱い。
- ・次に続く人を、育てる事。
- ・3人体制のため、職員の体調不良等が生じると、力不足が身にしみます。せめてもう一人いればと甘えた考えが生じます。もっと力をつけるよう、懸命になりたいのですが、今現在、日々の疲れが溜まっている状態です。
- ・個々には多数あるが、関係機関につなげているので特になし。
- ・「前例にならう」ということがない職場なので、ひとつの仕事の区切りをつけるまでの道すじすべて自分で考えながら進めなくてはならない。上司と相談しながら、進めるが、道すじを立てたり整理するのが苦手で、困ることがある。
- ・入社して以来、知りあえた被災者さんへサロンや個別訪問を通して支援してきましたが私達はずっと支援する事が出来ません。例えば今はサロンを運営し来て頂くスタイルをしていますが、いずれは、被災者さん達でサロンを継続して頂きたい。どうやってそれを伝え、背中を押すか、考えています。

研修の中で参考になったこと、役だったこと

- ・事例をもとに、グループの全員で考えを述べあって検討できたことは今後の取り組みに為になると思いました。
- ・リーダーとして誤っていた行動、話し方聞き方について認識させられた。リーダーとしてどのような行動が必要なのかを学べたこと。
- ・チームで一つの事をまとめ上げるプロセス。チームで進めること大切さを理解しました。

【仙台会場①】

- ・全て役立ちました。自分の仕事のあり方を改めて考えるよい機会でした。
- ・自分がSOSを出せるか！！
- ・他の機関、団体様々な立場であることを知ることが出来た事。
- ・現場での課題を本音で話し合いできた。
- ・久しぶりに事例検討をしました。忘れていた「カン」が多く、おどろいています。時々、このような事例検討は必要です。ただ、できればスーパービジョンの講義は、1日目にしてほしいです。（時間をかけて）
- ・知識としては知っていたが、実感に至っていなかったことを実感できた。

・スタッフとの関わり方で、これまでしてきた事が間違っていなかったという安心とこれからできることが見えました。
・大きなことをすることではなく、ささいなことでも自分達のできることを行う。

【仙台会場②】

・個々に活動しない（グループで）。
・スーパーバイザー →サービスの質の向上、リスクマネジメントにつながる。
・同僚とコミュニケーションを取りながら、物事に対応していく。
・コミュニケーションの重要性。全ての事例において問題の一因となってる気がする。
・支援を必要とする人との向き合い方を再認識することができた。
・コミュニケーションのほかり方など参考になった。 ・信頼関係がいかに大切か再確認できた。
・支援者をまとめるリーダーとして、大切なのはコミュニケーション力、伝える力、理解する力、支援者があわてないこと、こまらないこと。
①信頼→何事もこのキーワードがなければ始まらない。信頼は構築するものである（生まれるもの）。
②支援→その人がその人の能力を社会に発揮でき、その人らしく地域の中で暮らせるように手伝うこと。

3 宮城県サポーター研修から見えてきた課題の整理

平成24年度の研修事業を担った講師5名へのアンケート調査を実施するなかで、講師自らが把握された、①サポーターからの発言やアンケートなどを通して見える被災地の課題の変化、②サポーターを支える基盤整備の必要性や条件、③サポーター研修上の課題やあり方、について自由に記述してもらった。その結果を整理すると、以下のようになる。

1) サポーターからの発言やアンケートなどを通して見える被災地の課題の変化

連携…支援員間、組織間等

- ・個別ケースについて、支援員間のチームアプローチできるようになっている。
- ・行政に調整依頼して、返事がないなどの話が比較的減っている。
- ・相談対応のケースにおいて、協力機関が増えている。
- ・専門機関との連携が、それぞれに多忙なのかタイムリーに行えていないと感じる。

サポーター

- ・ケースにおけるアセスメント力が少しずつついてきた。
- ・支援の行き届かない方の実態を把握しはじめた。
- ・被災者の立場でサポーターとして活動している方々のストレスマネジメント。
- ・地域によって差が出てきた。コミュニケーションの差ではないかを感じる。研修は主として個別支援のアセスメントの基本（アセスメントの16の視点）と関わりの基本（6つのサポート）を中心に行ってきた。この手法は専門職、有資格者が少なくなった今、住民目線のサポーターに専門性を持った関わりをもってもらうことでこれからの住民の復興を目指したものであるが、仮設住宅の命に関わる生活等に触れることで、真剣にとりくむ姿勢と学ぶこと、知識を吸収される速度は平常時に比べ格段の差があるように感じる。サポーターは2年たった今仕事に生きがいを感じ、自信をもってとても表情が明るくなった。対人援助のおもしろさを実感している方が増えてきたように思う。
- ・アルコールの問題や多問題家族等、遅々として進まない復興に疲弊してくる住民の声を敏感に数多くすいっている。復興の遅れは住民の生活に直結している。従って、今後はようやく生きる希望を持ちだした住民が再び活力、気力をなくしていく危険性が高い。活気のない人の集まりには活気のあるまちづくりや産業の発展も望めない。人が復興の核となる。その住民を間近で支えているのがサポーターである
- ・リーダーシップを発揮している自治会長について、訪問先の方の愚痴＝自治会長が傲慢などの先入観のもと、住宅内の問題としている傾向がある。事実の確認ができていない

応急仮設住宅内での課題

- ・日に日に、生活課題が複雑なものになっているように思う。対象消失によるダメージが大きすぎ、また被災度合いの違いによって、あらゆる面において「格差」が生じてきているのではないか。情報の格差、貧富の格差、つながりの格差、心の持ちようの格差など。
- ・アルコールや精神障がい等、個別支援に関する援助内容の深刻化とそれにとまなう支援の高度化。

- ・仮設住宅からの引越し支援（ボランティア等の支援）に関する県レベルでのガイドラインの策定。
- ・自主再建等で転出する人の増加、中でも自治会長や役員をされていた人の転出により後継者がなく自治会が維持できなくなる事態が発生している。自治機能低下のフォローをどう図るか。
- ・お茶会など、サロンの自主運営をどう進めるか。
- ・自主再建やこれから災害公営住宅の建設に伴う転出者の増加に伴い、残される人、特に高齢者や生活困窮者等の「取り残され感」、不安感の解消と具体的な相談援助。
- ・自意識の醸成、災害公営住宅移転に伴う心の準備への支援。
- ・困難事例への支援体制の充実。
- ・生活不活発病予防の取り組み…生きがい、役割づくり支援（プロジェクトを組んで）。
- ・仮設被災者と周辺地域との交流促進、地域コミュニティとしての被災者支援：地域福祉推進の進め方に関する手法と助力。
- ・アルコールの問題においても、逃げている訳ではなく、癒やす方法がわからずどうすることもできないまま陥っていくことに対して、サポーターはとまどい、そのことを責めきれないでいるように感じる。閉じこもりに関しても、これまで閉じこもることが「悪い」という観念の中、少し無理をかけてきた中で、日常生活よりも負荷がかかっているようにも見受けられる。
ただ、共助（ここでは、人がわかちあおう、ともに生きようとする支え合い）の中にこそ人が人として生きていける場面があり、サロンや当事者の会、そして訪問などを通して、立ち上がる人も多くなっているのではないかと感じる。
- ・漏れ落ちていく課題が鮮明になってきており、サポーターがいることによる課題の顕在化に対して、あまりにもその数が大きく、支援者がもたなくなってきたようにも感じている。
- ・仮設住宅と近隣住民との関係における課題が出てきた。

みなし仮設、在宅被災者支援に関して

- ・被災自治体としての明確な支援体制の構築（支援機関、団体の役割分担と人的体制の確保、支援関係団体間の連携協働、合意形成）。
- ・交流会や相談会の定期的な開催。
- ・災害公営住宅入居など将来を見据えた地域福祉のビジョンづくり。
- ・CSWや地域福祉コーディネーター、コミュニティワーカーの配置による地域での個別支援、地域支援の強化。

2) サポーターを支える基盤整備の必要性や条件

サポーターの位置づけや身分保障

- ・エリア＝コミュニティワークと個別支援＝ソーシャルワークの2つの要素を兼ねて働きかけを行うためのツールが少ない。ある一定の金銭を、その判断によって有効に活用する機能などが必要。
- ・位置づけが、個々のケースに対して向かい合うためには貧弱である。
- ・単年度での雇用契約は仕方ないにしても、中長期的に安心して働ける環境整備が必要。
- ・サポーターや支援従事者の継続雇用の保証と処遇改善。

拠点整備・有効なサポーター配置

- ・エリアにおける拠点整備をいかに行うかも、これからの課題ではないか。
- ・サポーターの機能的な配置がなされていない(うまく配置されているところのノウハウを吸収すべき)

情報交換・共有、連携

- ・サポーターが把握した生活課題について、各社協が統括している所で議論し今後の方向性について話し合いを持つことが大事。
- ・コーディネーターからの意見のみを反映してしまい、サポーターが現場で感じているニュアンスが変わってしまうことのないようにすべき。
- ・現場とのコミュニケーションがうまくいっているところとそうでないところの差を分析し、うまくいっているところのノウハウを提供する必要がある。
- ・組織内での情報共有が必要(サポーターたちが、管理職や復興 CO からの情報提供が不十分だと感じているように思う)
- ・組織内の役割分担や相互連携の必要性について、組織的に共有する機会が必要。個別の訪問を行うサポーターの悩みは深刻である。専門性が少ない中で、求められるもの気がつくことは多い。
- ・サポーターは個別に訪問するため孤独な職場である。感性の高い優秀なサポーターほど、支えがないとバーンアウトしやすい。このようなことを防ぐため、サポーター同士の交流等で横のつながりをつくっていくことは大変有意義である。
- ・定期的な振り返りや情報交換、事例検討会の開催。
- ・コーディネーターや管理者によるサポーターとの同行訪問の実施(年数回でも)。
- ・管理者による相談員やコーディネーターなど支援従事者の個別相談：面談の実施。
- ・コーディネーターや管理者による困難事例への対応強化、そのためのフォロー(事例検討の積み重ねやモデル事例、社会資源情報の確保とつながりづくり、研修会、市町ごとの地域ケアシステムの構築)
- ・県内広域エリアごとのサポートセンター交流会やコーディネーターや管理者の情報交換会。

マネジメントやスーパービジョン

- ・管理職によるマネジメントでは、サポーターの主体性や当事者性を真摯に捉え、支持的かつ教育的な機能の重視が求められる。
- ・判断、決断を支持する機能が必要。
- ・早急にコーディネーターの指導、サポーターを守るシステムを構築していく必要がある。コーディネーターと連携がとれている地域とそうでない地域の差が歴然である。
- ・事業者による、支援従事者に対する慰労と感謝の機会づくり。
- ・研修を通じて兵庫県の職員がスーパーバイズを行うことの限界を感じる(社会資源と現地での直近の様子が十分に把握できていないため)

サポーターのノウハウの活用

- ・復興予算の削減を見据えて、サポーターが働くことができる福祉サービス事業所開設の検討。
- ・サポーターが身につけた視点は、今後、福祉の担い手となる観察ができる技術に変わっていくことが

できる。育ったサポーターを短期の雇用で終わらすことはたいへんもったいない。サポーターで磨き上げた感性を、ヘルパーや他の資格で保証することは、今後何年か後の、被災地の福祉の専門性をあげることに繋がってくる。

- ・災害公営住宅での、LSAや介護職、相談員など福祉職として就労機会の説明会や相談会の実施。

3) サポーター研修の課題やあり方

サポーターの抱える不安への対応

- ・「先を見据えた…」という周りの心配がサポーターの不安を助長しているように感じる場面がいくつかあった。地域福祉という観点での時間軸は、おおよそサポーターが直面している時間軸とは違い、時にその無力さを感じる場面も多い。
- ・直近の課題を払拭するための献身的な努力が、時として報われない（例：家の中での死亡や自殺）現実を、一度肯定していく必要があるのではないか。

研修の果たすべき役割

- ・阪神淡路の時と同じ失敗をさせまいとするがあまり、本当に経験していく失敗が何にあたるのかは私たちが議論の余地があるように思うし、またその答えを持ち合わせてはいない。サポーター研修において、サポーターがどのような機能の特徴だって持ち合わせているのか、その機能の優位性を具体的に示し、分かち合い、解き放たれることが肝要ではないか。独り立ちに向かう希望を見いだせるようなこれまでの研修の形態は、被災地において大きな役割を果たすのではないだろうか。
- ・今後は、いかに現地のワーカーを研修に絡ませることができるか。あえて地域向けの単発の学習会をオープン参加で催し、サポーターの実践を評価していくしつらえが必要であるように感じる。
- ・支援に関するスキルアップとともに、相談員の悩みや、「こんなこと言っているのかな??」というようなことが吐露できる機会が必要だと感じる。
- ・基礎研修・ステップアップ研修Ⅰ・Ⅱについては、積み上げだと思ふ。個別の支援と地域支援を視点に入れてきたが、基本を重点的に伝えること。繰り返すこと。

今後に向けて必要とされる研修のあり方

- ・現地社協での研修体制と内容などを加味し、受講できていない方を対象にした小規模な研修もいいのではないか。事例検討は現地の状況を知る方が参加し、スーパーバイズするほうがよい。
- ・現地の職員には言いにくい部分をガス抜きする意味で、年に2回くらい研修に懇親会も含む企画があってもよい。
- ・災害公営住宅への移行期の話と移行後のサポート事例などの報告、みんなとディスカッションできるとよい。
- ・仮設住宅住民と、話し合いの場づくりについての手法等について学ぶ。
- ・市内外の被災者支援関係者のネットワークづくりのための研修。
- ・今後は災害公営住宅のことだけでなく、地域づくりも含めた、地域の民生児童委員、自治会長、ボランティアも一緒に考えられる地域交流を含めた研修ができれば良い。
- ・相談員、訪問支援員対象の研修として、①自立支援のあり方②お茶会などサロンの自主運営の進め方

③住民同士の見守り活動の進め方④被災者との上手なコミュニケーション、傾聴⑤支援従事者自身の心のケア、グループケアの仕方。

- ・コーディネーターや管理者研修として、①相談員、訪問支援員など最前線で被災者支援に携わっている人への支持的関わりの仕方研修（コーチングやNLPなど）②困難事例への対応の仕方研修③自治会支援、周辺地域、組織団体との連携の進め方＝地域支援の手法（コミュニティワーク）。
- ・相談員、コーディネーター、事業管理者に共通の研修として、仮設から復興住宅、地域生活へ移行する際の課題の変化とそれに伴う支援のあり方。

4) 研修事業から見てきた相談員の支援課題

①スキルを高めてきた相談員の継続的な雇用

相談員が受けている相談は、研修時に提出された事例を見る限り、精神疾患やアルコール依存、家庭内暴力（DV）により苦しむ被災者への支援、ゴミや騒音、ペットを巡る近隣トラブルなど、福祉専門職ですら関わりの糸口をつくることの難しい相談ケースが増えている。

また、こうした深刻なケースを含めた個別支援のみならず、「お茶っこ」などの交流の場づくり支援にも積極的に取り組んでおり、その中で民生児童委員や自治会長などと関係をつくりながら、住民同士のつながりづくりをサポートする姿が見られる。

一般被災者から雇用された相談員が、災害時の増大した生活課題を目の前に、支援困難ケースを含めた支援を日々重ねる中で、個別支援・地域支援のスキルを確実に蓄積しており、一年半の変化は目を見張るものがある。これは研修に一年半関わってきた講師が口をそろえて評価する点である。

一方、現場の第一線で活動する相談員を支える枠組みは、単年度雇用である点や日常的なOJTがまだまだ十分とは言えない現状を見ると、脆弱であると言わざるを得ない。個別支援と地域支援を今後、継続的に担う貴重な人材として、継続的な雇用やOJTの充実強化など、相談員が安心して働くことができる環境整備が急がれる。

②市町村単位、組織単位での人材育成

相談員を支援する枠組みとして、これまで一括して広域（県サポート支援事務所）で相談員養成を担ってきたが、市町村や各組織で地域事情に沿った人材育成を進めることと、それを支援する仕組みづくりが今後の課題ではないか。これは、被災規模や市町村の置かれた条件によって、これまで以上に市町村での復興状況や必要な支援展開に違いが出てくることを想定している。

また、①で述べたOJTを含め、相談員への日常的・継続的なフォローアップのための体制、特に管理職への研修や支援も重要である。

宮城県の一部の自治体では、自治体の意向もあり、相談員だけでなく、民生児童委員、自治会長などを対象に合同で研修を実施した。これは、相互の役割理解を深め、連携を図る上で有効であった。各市町村や地域の実情に即した人材育成の推進とその支援が求められる。

育成された相談員の情緒的サポートを含め、職場を越えた相互の交流・情報交換の場づくりは、引き続き広域の支援機関の役割と言えよう。

③地域福祉のエリア設定と相談員の機能的な配置—特に住民・専門職との協働を促進—

これからの支援対象は、応急仮設住宅だけではなく、復興住宅やみなし仮設、一般在宅要援護者まで対象層が拡大することになる。

その際には、応急仮設住宅だけを支援する相談員の配置ではなく、エリアを支援するワーカー配置が求められることになる。これには、既存に配置されている人材に加えて、震災を契機につくられた貴重な人材（財）である相談員の配置・育成が含まれる。

特に、自治体のエリア構想は、地域支援を担うスタッフの配置と拠点整備と相まって、現時点で計画化することが、今後の復興に大きな影響を及ぼすと考えられる。なお、これについては自治体任せにするのではなく、県を含めた広域の支援機関による支援策も重要である。

4 参考資料：宮城県被災者支援従事者研修の研修内容

平成 24 年度 宮城県被災者支援従事者研修 基礎研修 研修内容

ねらい

被災者支援業務に関する基礎知識を学び、期待される役割（個別支援と地域支援）について理解する。また、演習（グループワーク）を通じて、被災者との信頼関係の構築と実態把握の方法や、コミュニティづくりにおける交流サロンの運営等の地域福祉活動の実践ノウハウ、基礎知識とコミュニケーション能力を身に着ける。

【第 1 日目】講義と演習

時間	内容
9:30～10:00	開会・あいさつ・オリエンテーション
10:00～12:30	1 限目 「サポーター活動の理念と目的・役割」 「被災者の暮らしの変遷と生活課題」
13:30～15:50	2 限目 「援護を要する被災者の理解」
16:00～16:30	研修 1 日目の振り返り

【第 2 日目】講義と演習

時間	内容
9:30～12:30	1 限目 「被災者との信頼関係の構築と実態把握の方法」
13:30～16:00	2 限目 「地域福祉活動の理解」 「入居者主体の集会所運営とふれあい交流活動の方法」
16:00～16:30	研修 2 日目の振り返り

【第 3 日目】講義と演習

時間	内容
9:30～12:00	1 限目・2 限目
13:00～15:00	「住民による見守り・支え合い活動の方法」 「住民と専門職との協働による地域生活支援の方法」
15:10～16:30	研修の振り返りとまとめ「これからの活動に向けて」

※ 1. 演習等のプログラムにおいては、休憩を適時とらせていただきます。

※ 2. 時間配分については、若干変更する場合がありますのでご了承ください。

平成24年度 宮城県被災者支援従事者研修 ステップアップ研修Ⅰ 研修内容

ねらい

被災者支援業務に従事する支援員が抱える、ゴミ屋敷、近隣トラブル、アルコール依存などの具体的な事例をもとに、日常業務の実践力を高めることをねらいとする。

【第1日目】講義と演習

時間	内容
9:30～9:45	開会・あいさつ・オリエンテーション
9:45～10:45	1限目 「DVの実態とその対応」
10:45～12:00	2限目 「支援員の心のケア」
12:45～14:15	3限目 「ワークショップ ワールドカフェ 課題を出し合おう」
14:25～15:35	4時限目 「事例検討1」
15:45～17:00	5時限目 「事例検討2」

【第2日目】講義と演習

時間	内容
9:30～12:00	1限目 「事例検討3」
13:00～15:30	2限目 「事例検討4」
15:30～16:30	3限目 「明日からの目標を立てる」

※1. 演習等のプログラムにおいては、休憩を適時とらせていただきます。

※2. 時間配分については、若干変更する場合がありますのでご了承ください。

平成 24 年度 宮城県被災者支援従事者研修 ステップアップ研修Ⅱ 研修内容

ねらい

被災者支援業務に従事する支援員が抱える、ゴミ屋敷、近隣トラブル、アルコール依存、自治会との関係などの具体的な事例をもとに、日常業務の実践力をさらに高めることをねらいとする。

【第 1 日目】 講義と演習

時 間	内 容
9:30～9:40	開会・あいさつ・オリエンテーション
9:40～10:50	1 限目 「高齢者の生きる権利をまもるために」
11:00～12:30	2 限目 「ワークショップ ワールド・カフェ みんなで考え合おう」
13:30～15:30	3 限目 「事例検討 1」
15:45～17:00	4 限目 「事例検討 2」

【第 2 日目】 講義と演習

時 間	内 容
9:30～12:00	1 限目 「事例検討 3」
13:00～15:30	2 限目 「事例検討 4」
15:30～16:30	3 限目 「明日からの目標を立てる」

※ 1. 演習等のプログラムにおいては、休憩を適時とさせていただきます。

※ 2. 講義科目・時間配分については、若干変更する場合がありますのでご了承ください。

平成24年度 宮城県被災者支援従事者研修 スーパーバイザー研修 研修内容

ねらい

被災者支援業務に従事する現場支援員への支援の基礎的理解（支援員への共感的理解・教育・指示・相談など）と、支援員が抱える対応困難事例などへの助言指導を行うために、具体的な事例を中心としたロールプレイや演習方式で、管理・監督の立場の職員として求められるスーパーバイズの方法を身につける。

【第1日目】講義と演習

時間	内容
13:00～13:30	開会・あいさつ・オリエンテーション
13:30～15:00	1 限目 「支援員の役割理解」 「支援員の役割理解と関わりの基本」
15:15～17:00	2 限目 「管理的立場の職員に求められる役割」
17:15～18:00	3 限目 「関連機関との連携」
18:00～19:00	4 限目 「DVの実態とその対応」
19:15～21:00	交流会

【第2日目】講義と演習

時間	内容
9:00～11:30	1 限目 「困難事例に対する対応」
11:30～12:00	研修2日間の振り返り

- ※1. 演習等のプログラムにおいては、休憩を適時とらせていただきます。
 ※2. 時間配分については、若干変更する場合がありますのでご了承ください。

おわりに

最後に、本調査研究を踏まえて、次の6つの指摘を行っておきたい。

1) 自治体－拠点－人材の好循環モデル

調査研究の分析枠組みとして、自治体－拠点－人材の3層構造を採用してきた。それは、①サポートセンターの運営は、それを担う運営主体の性格によって異なるのはもちろんであるが、センターを行政上どのように位置づけるかを定め、支援する県や市町村の立場により大きく左右されるからであり、②サポートセンターの拠点性として、「個別支援」とともに「地域支援」としての機能の発揮が、とりわけ今後は重要と考えられるからである。そして、③本調査によるサポートセンターの運営課題の抽出と、研修場面で把握された生活支援相談員の支援課題の整理とを融合させ、そこから見えてくる方向性を人材育成と研修内容に反映させるというねらいからでもあった。

自治体－拠点－人材の3層構造の各要素が、好循環として機能している自治体として女川町がある。①自治体による明確な判断のもとに、サテライト型の配置を選択し、②拠点機能のなかで、個別支援において、被災者のケアを「こころ」と「からだ」と「くらし」に分けず一体的に実践しつつ、地域支援である住民の自主的な活動への協力も取り組まれ、③それぞれの支援を担うスタッフとして「ここから専門員」と「くらしの相談員」を配置し、それにあたって事前に専門員の役割や、具体的な事例を通しての行政内での研修を実施している。さらにこれらが、各種福祉計画の策定のなかで、好循環をもつように仕組みづくりが補強されている。

こうした自治体レベルでの好循環を確保するための仕組みとして、都道府県レベルでの支援組織の形成が必要といえる。宮城県でのサポートセンター支援事務所はそのモデルとなる中間支援組織といつてよい。岩手県や福島県においても、こうした中間支援の場や組織が必要となっている。

これからの支援対象は、応急仮設住宅だけではなく、復興住宅やみなし仮設、一般在宅要援護者まで対象層が拡大することになる。その際には、応急仮設住宅だけを支援する相談員の配置ではなく、エリア全域を支援するワーカー配置が求められることになる。これには、既存に配置されている人材に加えて、震災を契機につくられた貴重な人材（財）である相談員の配置・育成が含まれる。とくに、自治体のエリア支援を構想することは、地域支援を担うスタッフの配置と拠点整備とを組み合わせ計画化することが、今後の復興に大きな影響を及ぼすと考えられる。これについては自治体任せにするのではなく、県を含めた広域の支援機関による支援策も重要である。

2) 地域支援機能の強化

仮設住宅を対象とするにとどまらない地域支援の展開として、出前サロンの取り組みや地域における既存のサロン活動と結びつける取り組みには、民生委員や社会福祉協議会などの関係機関との連携が求められる。さらに、サポートセンターのスタッフ主導のサロン活動から地元自治会主導のサロン活動への移行や、センターでのサロン活動から派生した自主運営のサロンに対して、間接的な支援を行うことも重要な地域支援の課題である。具体的なプログラムのレベルでの仕事づくりの男性の活躍を踏まえ、

技術を活かせる社会的役割への関与を促進する。すでにいくつかのサポートセンターにおいて取り組まれている実績を踏まえ、さらには地域自治へと発展させることを目指して、地域支援機能を強化することが今後の自治体によるサポートセンター支援の課題といえる。

3) 3県を包括する研修プログラムの展開

宮城県の一部の自治体では、自治体の意向もあり、相談員だけでなく、民生児童委員、自治会長などを対象に合同で研修を実施している。これは、相互の役割理解を深め、連携を図る上で有効な方法である。また、相談員の横のつながりを強める研修の場の運営を強化することが求められている。

サポートセンターの取り組み実績を自治体による生活支援の仕組みづくり全般に生かすことが、研修として取り組まれた「スーパービジョン研修」の目的でもある。現場としては、「震災支援に対する知識を得たいが、人・機関がない。研修なのかスーパーバイザーなのか、なにかそういった手だてが欲しい」との困難な実情にある。コミュニティづくりにむけてのマネージャー的な人材育成が重要となる。この点における今後の課題について触れておきたい。特に実践事例として注目できるのは、「仮設住宅住民からの要望を行政に伝える際、連絡カードを使用している。これは、カード半分にした片側には要望を、もう片側には、いつ・どの機関の誰がその要望を受け取ったか、改善へ向け、どう進んでいく予定か、要望に対する現段階の進捗状況などを書き記すようになっている」とした記録の取り組みである。こうした日常的な活動のなかでの改善への記録は、新たな仕組みづくりへの課題提起の出発点をなすものである。「スーパービジョン研修」への参加が十分といえない初年度であったが、復興期への移行の時期にあったこうした地道の改善活動を受け止める場や行政機関の対応が重要といえる。その際、地域福祉計画などの策定の場での受け止めも1つの方法となる。

本調査研究では、宮城県の研修事業の評価分析にとどまっているが、今後は、3つの県間の研修事業の交流が必要といえる。すでに宮城県の研修事業の教材ともなっている『地域支え合い情報』では、宮城県内の実践にとどまらず、岩手・福島県の情報をも積極的に採用し、情報交流の素材を提供している。こうした経験を生かし、幅広い経験や実践の交流にもとづく、人材育成が望まれる。

4) スキルを高めてきた相談員の継続的な雇用

生活支援相談員が受けている相談は、研修時に提出された事例を見る限り、精神疾患やアルコール依存、家庭内暴力（DV）により苦しむ被災者への支援、ゴミや騒音、ペットを巡る近隣トラブルなど、福祉専門職ですら関わりの糸口をつくることの難しい相談ケースが増えている。また、こうした深刻なケースを含む個別支援のみならず、「お茶っこ」などの交流の場づくりなどの地域支援にも積極的に取り組んでいる。その中で民生児童委員や自治会長などとの関係をつくりながら、住民同士のつながりをサポートする姿も見られる。一般被災者から雇用された相談員が、災害時の増大した生活課題を目の前に、支援困難ケースを含めた支援を日々重ねる中で、個別支援・地域支援のスキルを確実に蓄積しており、一年半の変化は目を見張るものがある。すでに紹介しているように、研修に一年半関わってきた講師が口をそろえて、支援相談員のスキルの向上を評価している。

一方、現場の第一線で活動する相談員を支える枠組みは、単年度雇用である点や日常的なOJTがまだまだ十分とは言えない現状を見ると、脆弱であると言わざるを得ない。個別支援と地域支援を今後、継続的に担う貴重な人材として、継続的な雇用やOJTの充実強化など、相談員が安心して働くことが

できる環境整備が急がれる。

5) 災害公営住宅における被災者支援、コミュニティづくりに向けて

仮設期における被災者支援の取り組みを、災害公営住宅等の復興期にどう生かしていくかが問われている。災害公営住宅に入居した被災者のコミュニティづくりを支援し、住民相互の支え合いをいかに形成していくかについては、阪神・淡路大震災の経験から学ぶべきことが多くある。被災者に高齢者が多いうえに、弱い立場の人の優先的な入居に配慮すると、自ずと災害公営住宅には支援を必要とする被災者が多く集中することになってしまう。阪神・淡路大震災の被災地では、各団地に生活援助員などを配置し、見守りや一時的な生活支援を行った。それらは、生活に不安のあるひとり暮らしの高齢者などにとっては、支援が受けられるという面ではよかったが、住民同士のつながりや支え合いを阻害することにもつながってしまった。兵庫県が、復興公営住宅の入居者を対象に実施した調査では「仮設住宅での生活のほうよかった」「仮設住宅での人のつながりが復興公営住宅に移って、なくなってしまった」と回答した人が少なからずいた。復興公営住宅のほうが住戸の広さや設備環境の面で居住の質が高くなっているにもかかわらず、入居者同士の人づきあいが少なく孤立化したことが、仮設住宅のほうよかったという声につながったのである。

実際、サポートセンター調査からは、「仮設住宅からの退去者が増えていることにより見守りスタッフを減らすことが考えられると思うが、復興住宅や高台への移転後のコミュニティづくりに、見守りスタッフが培ってきた人脈やノウハウを活用して欲しい」との要望が出されている。

阪神・淡路の経験を踏まえると、災害公営住宅整備とこれまでのサポートセンターの配置との関係を考える上での多くの示唆が与えられている。実際、研修事業において阪神・淡路の経験への関心が高かった。第1に、入居者を直接支援するスタッフを配置するのではなく、災害公営住宅の住民と周辺地域の住民を一体的にとらえて、住民同士の交流や支え合いが活発に行われることを支援するコミュニティづくりを担うスタッフを配置する必要がある。第2には、サロンなどを行うコミュニティの交流拠点を災害公営住宅の住棟内ではなく、独立した建物として、周辺住民も利用しやすい位置に整備し、地域が一体となったコミュニティづくり、支え合いが展開できるように支援していくことがこれから求められるのである。

6) 他の地域への示唆

被災地に新たに生まれたサポートセンターや被災者支援従事者は、今後の維持コストに腐心する「負債」としてではなく、被災地の未来を支える「資産」として、前向きにとらえるべきである。仮設期が長期化するのには避けがたいであろうが、まさにそれゆえ、引き続きサポートセンターの展開が、持続的な地域社会の再生につながるかが問われる。持続的な地域社会とは、「要援護者」も含め誰もが居場所をもち、自立への手がかりを得られる、包摂的な地域社会である。そのためにサポートセンターは、個別支援を地域支援の中で位置づけるような方向性を目指すべきであろう。たとえば介護ニーズを集めて解決する拠点ではなく、ニーズが再び地域に戻ってそこで解決されていくのを支える拠点である。また、そうした支援体制が自治体行政の中で明確に位置づけられるとともに、地域の人びとの手で支えられる防災拠点として、サポートセンターが地域の中で機能することが、持続化への道である。

そこで本調査研究では、「地域支え合い」の理念を、現在のサポートセンターや生活支援相談員の活

動の分析の背景に据えた。その視点から、制度外対応の支援拠点の試みにも言及することになった。そもそも「地域支え合い」は、制度に規定されずに多様な人びとがつくりだす相互作用の場から生まれるものである。一般的に言えば、制度的な福祉は、安定した基準で対象を選別できる定常的な文脈を前提にしている。あるいは制度そのものによって固定化された状況を対象にしている。しかし現代福祉の主要な課題は、中山間地や都市貧困地区の荒廃など、既存制度が機能しにくい領域で生じている。一方、東日本大震災の被災地は、制度が激甚的に失われてしまった地域ともいえる。つまり多くのことを「制度外問題」として解決しなくてはならないという点で、状況は通底している。そこでは、まず地域の多様な人びとが集まり、集まること自体が支えや歓びとなり、互いのニーズを確認し、さまざまな資源や自分の力を発見していくなかで、「生きがいとしての仕事」や非制度型の地域福祉のメカニズムを生成することが、地域再生の手がかりとなる。

サポートセンターや被災者支援従事者が「資産」であるというのは、このような非制度的解決の模索という文脈で、他地域を「助ける」側に立てるということでもある。たとえば、サポートセンターという「拠点」と生活支援相談員による「ネットワーク」型サービスとの組み合わせは、中山間地の再生のための「集落福祉」に概念的な手掛かりを与える。また、上記のように、今後に懸念される復興公営住宅（災害公営住宅）での高齢層・相対的貧困層の極端な集中という課題は、阪神の災害公営住宅はもちろん、全国の同和地域の公営住宅が抱える問題でもある。いま被災地に生まれてきた工夫や仕組みを、非被災地を含む条件不利地域に伝え、そこで試み、展開して、「人びとによる」暮らしづくり・まちづくり経験を蓄積し、それを再び被災地に還流させるような地域間交流が、翻って被災者や支援従事者を勇気づけていくことにもなろう。サポートセンターの少なくとも一部は、そうした交流拠点を目指しうるのではなかろうか。

研究委員会の事務局を担って

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

大きな災害を受けた東北に暮らす私たちが、被災者の日常生活の支援や被災地におけるまちづくりに寄り添い、必要な支援に関わる一方で、宮城県をはじめ被災3県の被災者の生活支援施策の現状と課題を明らかにするとともに、今後の支援のあり方を提起するために、多くの研究者の協力を得て、調査研究を進めてきた。

この研究は、震災直後に開催された復興構想会議検討部会において提案させていただいた「地域支え合いセンター構想」が基になっている。

- ① 阪神・淡路大震災における仮設住宅に整備された集会所は「ふれあいセンター」と呼ばれ、ここではボランティアや民生委員と仮設住宅に暮らす住民が主体となって、抽選で当たった人たちが各地からバラバラと入居してきて、閉じこもったり孤立したりしないよう、「つながる」ための支援がなされた。
- ② 中越地震の際に誕生した「サポートセンター」は、専門職が中心となって、仮設住宅に暮らす住民の相談にのり、日常生活の支援が行われた。
- ③ 阪神・淡路大震災から18年を経た現在、「復興公営住宅（災害公営住宅）」では高齢化が進み、改めて生活援助員（LSA）の必要性が高まっている。

こうした過去の経験から、東日本大震災の被災地では、仮設住宅や民間借上げ住宅（みなし仮設）、

自宅という住まいの別ではなく、その地域で暮らす住民が主体となって支え合い、そこに専門職が寄り添うようなあり方を提案したものである。

今年度の調査研究において課題として残された点は、例えば、災害公営住宅における被災者支援、コミュニティづくりに向けての継続的な取り組みに関する調査や3県の研修プログラムの交流など、来年度以降の調査研究において、引き続き取り上げていきたい。

平成 24 年度 厚生労働省 老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業
「震災被災地における要援護者への個別・地域支援の実践的研究」報告書

平成 25 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
TEL：022-727-8730 / FAX：022-727-8737
<http://www.clc-japan.com/>

