

第4部

ま と め

～ささえあい、明日へ～

地域支えあいセンター事業を振り返って

以上、ステージ1からステージ4まで、それぞれステージごとに成果と課題に触れてきたが、ここでは総括的な成果、課題、これからの展開について触れたい。

1. 本会がみなし仮設住宅入居世帯の支援を担ったことの意義

①借上げ民間賃貸住宅支援の パイオニア

◆借上げ民間賃貸住宅を大量活用した

初事例

本会は、市内の仮設住宅の8割強を占める（平成24年3月末現在）借上げ民間賃貸住宅入居世帯を支援することになった。東日本大震災以前において、仙台市のように既存の住宅ストックを借上げ民間賃貸住宅として大量活用した事例は無く、本事業は、今後起こり得る大規模災害、とりわけ都市型災害における被災者支援のモデルケースになるという意識のもとに進められてきた。

◆プレハブ仮設住宅とは異なる支援方法

プレハブ仮設住宅とは異なり、市内に点在する被災者の孤立防止のための支援方法として、市から提供を受けた世帯情報に基づく個別訪問によるニーズ把握と、借上げ民間賃貸住宅入居世帯向けの身近な相談窓口の設置は、今後の災害時においても特に重要な支援になると思われる。

また、点在するからこそ尚更、サロンなど定期的に集う場が必要とされてくるものと思われる。



借上げ民間賃貸住宅イメージ

◆広域避難者を受け入れる側としての 支援方法

市外で被災した広域避難者を受け入れる側としては、ふるさとを離れた人々の孤独感を緩和する同郷サロンや情報提供など、同郷の方々同士をつなぐ支援が求められるとともに、最終的にふるさとなどに帰ることができた場合でも、このことにより新たな孤独感を抱く可能性もあることを想定し、被災元や再建先の社協とも連携をとるなどステージの変化に合わせて切れ目のない支援に努める必要があった。

②個別支援を地域支援へつなぐ経験

◆個別ニーズを直接把握するスキームの 確立

支援の過程で、特に重要であったのは個別訪問のスキームの確立と、個別支援をCSWと連携した地域支援につないで行く取り組みである。

これまでの地域支援事業では、地域を対象としたニーズ把握が中心で、個別のニーズについては窓口への来所や電話相談が一般的であったが、みなし仮設住宅の個別訪問では、こちらから出向いて潜在的なニーズを掘り起こすアウトリーチの手法による新たな仕組みを作ることとなった。加えて、様々な個別ニーズへの対処方法、継続訪問の必要性を客観的に判断する仕組み、そして地域の見守り活動につなぐスキームの確立は、その後の支援活動の基盤となった。



「お変わりないですか？」

◆制度のはざまにある課題こそ地域と ともに

個別支援を地域支援へつなぐ経験は、今後の地域福祉活動推進に大きな力となった。訪問により複合的な課題を抱えていると確認された世帯に対しては、CSWの呼びかけのもと、地域住民、関係機関等が参加する個別ケア会議を開催して支援方針を検討した。そのプロセスでは、すぐには解決に至らなくとも、それ

ぞれの団体が当面の役割分担を確認のうえ、連携して見守るという共通認識ができた。このことは、制度のはざまにある課題を抱える世帯の支援について、地域住民にも関心を持っていただき、専門機関と一緒に課題解決に関わるという、新たな連携の契機となるものである。

◆見守りを地域に引き継ぐための仕組み づくり

本事業で行ってきた見守り等を地域に引き継ぐにあたり、必要に応じて民生委員をはじめとする地域の見守りの担い手に引き継ぐ方法とともに、本事業での訪問終了後も引き続き見守りが必要な世帯に関する情報を、名簿の形で地域に提供する「地域つなぎ」という本会独自のスキームをとった。

名簿を提供された時点で、すでに住民主体の見守り活動の仕組みを整え、スムーズに新たな見守り対象者の受け入れが行われた地域もあれば、見守りの体制までは整わなかった地域もある。そのような地域でも名簿の提供をきっかけに、体制を整えることを目指した取り組みが始まるなど、住民の主体的な動きを後押しすることにもつながった。

③サロンの重要性の再認識

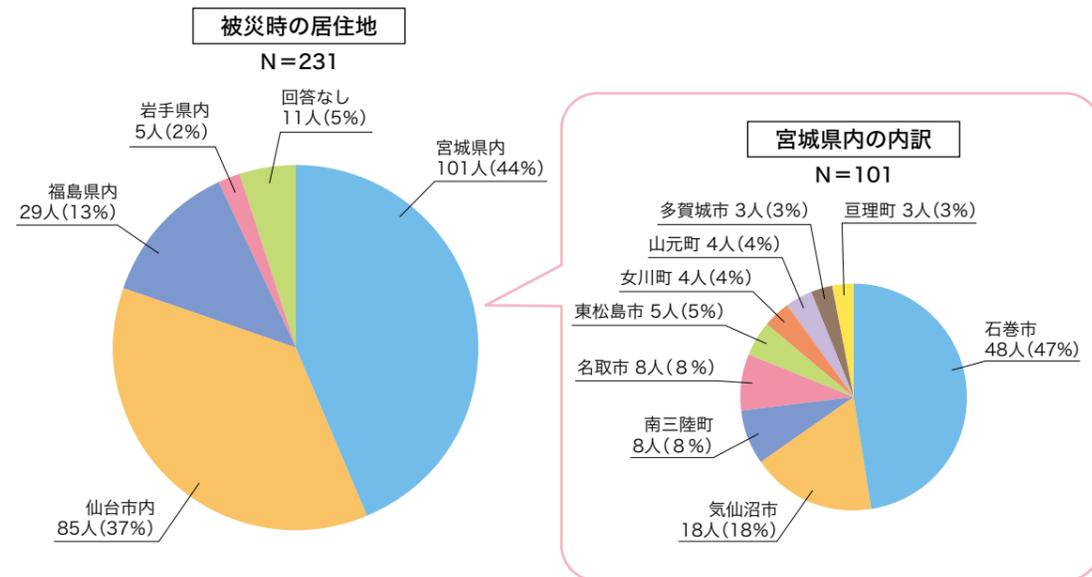
◆サロンの機能

本会が推進する小地域福祉ネットワーク活動においては、孤立防止等の観点からサロン活動を推奨してきたが、本事業でのサロン活動を通じて、災害時には特に重要な意味を持つことが明らかになった。また、ステージによってサロンの機能が変化していくことも確認できた。

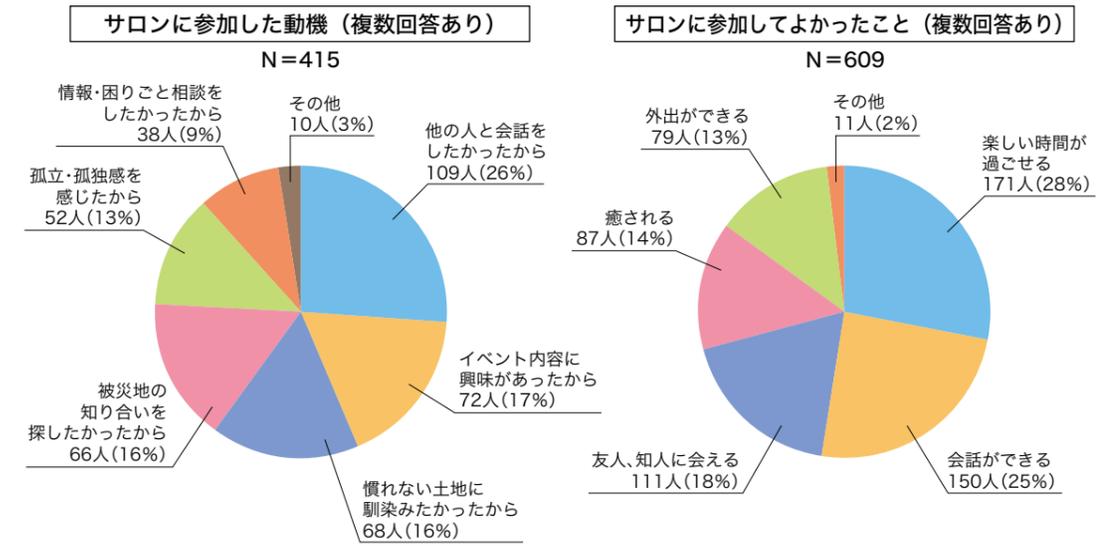
サロンを開始した当初は①孤独感の緩和、②被災者同士の共感の場であったものが、ある程度生活が落ち着くと、③定期的な外出先、④ふるさととのつながりを再確認する場、⑤新たな仲間づくりの場と変化し、さらに住まいの課題が解決し始める頃には、参加型のイベント等で、

⑥潜在的な力を発揮する場、⑦自信を取り戻す場となった。また新たな住まいへ移っても、新たなコミュニティに馴染まなければならないことによる⑧新たな孤独感の緩和、相談員が意識的に地域のサロン情報などを提供することによる⑨新たな地域に馴染むための後押し、自主運営に取り組む方たちにとっては、自らの交流の場をつくっていく⑩新たな目標・生きがいを見つける場、にもなっていた。

さらに、復興公営住宅でも⑪新たな住民同士が知り合う場として重要な意味を持ち、コミュニティづくりを円滑に進めるための早期の自治会形成等には欠かせない要素であったともいえる。



平成26年2月、支えあいセンター主催のサロン24カ所の参加者231名に対してアンケートを行った。参加者のうち半数近くが仙台市以外の宮城県、1割以上が福島県出身者であった。宮城県のなかでも石巻市が半数近く、次いで気仙沼市、南三陸町、名取市出身の方が多かった。



参加した動機については、3割近くの方が「他の人と会話をしたかったから」が一番多く、次いで「イベント内容に興味があったから」、「慣れない土地に馴染みたかったから」、「被災地の知り合いを探したかったから」がほぼ同数である。「孤立・孤独感を感じたから」が1割以上おり、孤独感を解消したかった様子が伺える。また、参加してよかったことは3割近くの方が「楽しい時間が過ごせる」、「会話ができる」をあげ、次いで「友人、知人に会える」、「癒される」、「外出ができる」と続く。サロンが、特に市外から転入した方たちにとっては、慣れない土地で安心して出かけられる場所の一つとなっていたことが伺える。



サロンの機能の変化



④地域の力の再発見

◆失われたコミュニティの再生と

新たなコミュニティを作ろうとする力

本会は長年、地域福祉を推進してきた立場から、地域の力を十分理解しているという自負があったが、この復興期を経てあらためて地域の底力を発見することとなった。

例えば、震災前から住民同士のつながりが深く町内会活動も活発であった地域では、津波や地震で住む場所がバラバラになってしまってもなお、町内会ごとのお茶飲み会や季節の集まりを継続し、民生委員は自ら被災したにも関わらず、震災前に担当していた見守り対象者への訪問を続けられていた。

また、自主化した同郷サロンの「気仙沼はまらいんや会」では、交流会の開催だけでなく、新たな居住地ごとに役員を決め、高齢者等への定期的な電話や訪問による会員同士の見守り活動を開始している。見知らぬ土地で孤立しがちな高齢者を「同郷」というつながりを活かして支える、新たな取り組みである。



民生委員さんが音頭を取り「歌いましょう！」

◆新たな取り組みへの果敢な挑戦

支援者連絡会等では復興公営住宅入居世帯への支援に関して、転居してきた住民が早く地域に溶け込み仲間になれるよう、新しい取り組みへの挑戦も見られた。

例えば、慣れない土地に住むことになる入居世帯のために、地域マップ作成や引越しの時のお茶出し、孤立防止のための訪問活動や交流会の開催などである。

こうした地域の力は、震災後急に生まれたものではなく、日頃からの地道な活動の積み重ねの延長として「互いに支え合う」という意識が反映されたものであり、本会が長年取り組んできた小地域福祉ネットワーク活動推進の目指す方向性が正しいことをあらためて確認することができた。

⑤社協の強みの再確認

◆個別支援を通じた他の専門機関との有機的な連携

本事業によって得られた財産の一つが、他の専門機関との有機的な連携である。気がかりなケースについて、個別にカンファレンスを行い、区の障害高齢課や家庭健康課、または地域包括支援センターなど同行訪問を行うなかで互いに顔の見える関係性を構築することができた。

例えば、ある世帯の支援において、本会と区保健福祉センターとが交互に訪問をする取り決めをした場合などでは、訪問した際の世帯の状況を相互に報告し合

い、次の支援に活かしてもらうというような協力体制が生まれた。

これまで、主に地域を支援の対象としてきた本会にとって、これほど多くの個別世帯を他の専門機関と連携しチームとして支援したことはなく、貴重な経験となった。

◆これまでの地域とのつながりを活かした支援展開

地域とのつながりが深いという本会の強みを活かし、みなし仮設住宅入居世帯への支援においても、住民主体の被災者支援の活動が実現できるよう後押しをするなど、これまでの地域とのつながりを活かした支援を展開することができた。

こうしたなか、個々の世帯に対する支援方針を考えるケース会議や復興公営住宅支援者連絡会議などを通じて、これまで直接の関わりが薄かった単位町内会長や連合町内会長などとの関係が強化された面もあった。

◆地域特性を踏まえた支援

今回の震災では、同じ市内でも区によって被災状況に大きな差があり、宮城野・若林区では津波の被害が甚大で、青葉・太白・泉区では宅地被害が大きかった。また、みなし仮設住宅への入居についても、区に隣接する市町から転入してくる傾向にあった。

各区・支部事務所と区センターでは、

それらの地域特性を踏まえ、同郷サロンの開催や地域住民へのアプローチなどそれぞれに工夫をして取り組んだ。

◆新たなコミュニティを作る支援スキームの確立

復興公営住宅においては、新たなコミュニティづくりの支援に携わることとなった。支援者連絡会議等の組織づくりをはじめ、新たな転入者同士で自治組織を一から作っていくための支援や、既存の地域に転入者が自然に溶け込むための雰囲気づくりなどに必要な支援のスキームは、今後の地域支援活動でも十分に活かせるものとなった。



復興公営住宅支援者の会（宮城野区）



自治会設立のための話し合い（太白区）

2. 見えてきた課題

①支援体制の構築

◆ステージの変化に合わせた体制づくり

5年半の取り組みを通じて見えてきた課題は、被災者の状況に応じた支援体制構築の難しさである。支援体制は、被災者の置かれたステージの変化に対応して、次の展開を予測して備えるべきものであるが、経験したことの無い大規模災害であったことから先々を予測することが困難であった。そのため阪神・淡路大震災や新潟県中越地震等での取り組みなどを参考に、市と連携しながら目の前の被災者ニーズを分析しつつ、手探りで体制づくりに取り組まざるを得なかった。

◆住宅の確保がゴールではない

被災者支援にあたって、当初は住宅の確保がゴールであると考え、それを目指して支援してきたが、支援を進めるにつれ、むしろ住宅確保の課題の陰になって目立たずにいた健康面や家族間の課題等が新たに顕在化する場合があります、そのような世帯の支援をどのようにすべきかという課題が出てきた。住宅の確保が被災者支援の一つの区切りという考え方もあったが、過去の大震災の経験からも住宅確保後の孤立問題は深刻であり、新たな支援体制を組み立てる必要があった。

仙台市では、応急仮設住宅入居世帯やその後に復興公営住宅に入居した世帯に

対し見守りが継続されてきたが、その他の世帯への見守り訪問は、保健福祉センターで把握する支援対象世帯に限られていた。そこで、平成28年度後半からは本事業の訪問対象を拡充し、

- ・みなし仮設住宅供与期間満了後も継続してこれまでの住宅に残る方
- ・市営住宅等の公営住宅へ転居する方
- ・新たな賃貸住宅等へ転居する方
- ・防災集団移転団地に再建する方
- ・自力で再建する方

等のうち、住宅を確保した後も住宅以外の課題があり、見守りの必要性がある世帯に対し訪問を実施することとした。



神戸の災害公営住宅入居者と交流し、仙台で必要な備えについて考えた
(若林区復興の輪ミーティング神戸視察)

◆相談員とCSWが連携しやすい環境づくり

支援を充実させるために各区センターを開設したが、区事務所の立地上、近接した場所に設置できなかった区においては、相談員とCSWとの連携を図るうえで、定期的な活動報告はできても、日常的な相談等につながりにくいなど物理的な課題もあった。



一体的な活動を行うためには、物理的な近さも大切

②財源と組織

◆単年度補助財源の弊害

本事業は国の復興財源を活用して実施しているが、補助金は単年度ごとの申請であり、継続した事業を企画するうえで支障があった。予算措置の関係から相談員の雇用継続についても年度末近くになって判断せざるを得ず、相談員のモチベーションの維持にも少なからず影響を与えた。

現実的な問題として、復興支援の期間

を何カ年と想定するかについて発災当初から決めることは困難である。ただ、今後に向けて検討されるとすれば、発災時からの年数ではなく、目標とする支援終了時の被災者の状況（例えば、復興公営住宅の入居完了1年後）までは継続するといったようなスキームが実現されれば、より計画的・継続的な支援につながることが期待される。

◆相談員の育成とその活用

支えあいセンターの相談員として採用した職員は、福祉専門職ではない者が多く前職も様々であったため、組織として一定レベルの支援を行うためには採用時の研修はもとより、ガイドラインの作成、訪問記録管理システムのアプリケーション開発などの工夫が必要であった。ガイドラインは、相談援助技術の基礎を学びながら実践するためのテキストも兼ねており、日々の訪問記録においては、個々の支援方針の妥当性についてCSWと中核センター双方での確認により専門性を補うこととし、他の専門機関にも活用いただける報告内容にするよう努めた。

相談員は実践を重ねるなかで、高齢、障がい、子どもなどの区分に関わらず、あらゆる分野の相談を受けるようになり、地域福祉についての知識も着実に身に付けてきた。平成27年度からは東日本大震災の被災者に対する相談援助業務が、社会福祉士国家試験の相談援助業務

実務経験として認められるようになり、相談員として経験した実務の中身の濃さが証明されることとなった。

このような経験を積んだ相談員は、今後の地域福祉の重要な担い手として活躍することが大いに期待される。



生活支援相談員の研修

◆職員の異動等

相談員の退職や担当区の変更、CSW等職員の異動に伴い被災者との信頼関係を再構築しなければならないことも課題の一つであった。

組織運営上、職員の異動は避けられないが、大規模災害からの復興期においては、被災者支援そのものが長期に亘るものとなり、その間に信頼関係を築いた職員の異動が被災者の前向きな意欲の妨げになることも事実である。可能な限り継続した支援体制の維持に配慮し、担当が異動する際には十分な引き継ぎや顔合わせなどを行う必要がある。

③連携のあり方

◆社協内部での連携

本会内部の連携のあり方については、区事務所との連携を基本に進めてきたが、より充実した幅広い支援展開や、地域主体の支援へのスムーズな移行等を考慮すれば、社協組織全体としての連携が十分であったかどうかという反省がある。

例えば、本会では支えあいセンターとE G A Oの二つの「被災者支援・復興支援」の部署が存在し、E G A Oは災害ボランティアセンターの事業を引継ぎ、登録制のボランティアマッチングを中心に、支援物資の配布やプレハブ仮設住宅中心の復興支援活動等のコーディネートを行ってきた。

この二つの部署が、イベントの共催や支援団体情報の共有等一步踏み込んだ連携が取れていれば、さらに効果的な事業展開も可能であったと考えられる。

また、本会が組織全体として支援活動の状況等を常に共有することができていれば、支援活動で得たノウハウの今後の地域支援への活かし方などについて、組織としての決定がよりスムーズにできた可能性もあり、今後の課題として受け止めている。

◆行政との連携

市との連携は、本事業の開始から現在に至るまで、市の被災者支援の担当部署である生活再建推進室と随時協議し、意

見交換を行いながら同じ方向性で取り組むことができていた。本事業が市からの委託事業ではなく、予算の枠組みが県の復興予算を活用した本会の自主事業であることで、本会独自の視点も活かし、ステージの変化に応じた自由度の高い事業展開ができた。

課題として、本事業については生活再建推進室との連携だけではなく、本会を所管する市の社会課に対しても事業の進捗等について随時説明を行うべきであった点が挙げられる。特に、CSWと支えあいセンターとは連携を密に活動していたことから、CSW事業と併せて社会課に定期的に報告し、連携を深める必要があったと考える。

区役所との連携については、「被災者支援ワーキング・グループ」、「復興公営住宅ワーキング・グループ」や個別のカンファレンス、同行訪問などを通じて、お互いの役割について相互理解を深めることができた。

サロンの場にも、区役所の保健師や看護師、地域包括支援センター等が参加し、支援対象者の生活状況の確認や支援者同士で情報共有を行うなど、顔の見える関係づくりができたことは、今後につながるものとなった。

市と本会との関係は、震災後幾度も協議を重ね、実践し、成果を出しながら徐々にスムーズになってきた経緯がある。

被災者支援については一義的には行政



区役所との情報交換

が担うものとも考えられるが、今回のような大規模災害においては、マンパワー確保の面などを含め行政だけで対応できるものではない。災害時等いざという時にスムーズに連携を図るためには、平時から双方が良いパートナーシップの構築に努めていく必要がある。

◆他市町社協との連携

被災した県内13市町社協の情報交換の場として、県社協が主催する「被災市町社協定例支援会議」が定期的開催されてきた。被害の規模・状況や被災者支援の進捗に差はあっても、同じ被災者支援を行う社協職員同士が顔を合わせ情報交換する場は、お互いの苦労や工夫が見えて有意義であった。

広域避難者を巡る他市町社協との連携については、同郷サロンの共催等においてうまく連携がとれた部分もあるが、復興が進むにつれ、ふるさとへ戻る世帯が出てくるなか、戻った途端に寂しさから体調を崩す方が出てくるなど、ふるさとへ戻った後の孤立防止に対応するために

は、帰還先の市町社協とのさらなる連携が重要となってきた。

仙台市や県内他市町から他県へ避難していた方なども、仕事や家庭の都合などの理由で仙台市へ多く戻ってこられる可能性もあり、新たな対応が求められる。

このような広域避難者については、避難の期間が長期化すればするほど、ふるさととの距離感が生じることから、あらかじめ県社協等の支援のもと、帰還後に必要となる支援についても一定の予測のもとで検討できていればなお良かったと考えられる。



南三陸町再会さろんのような

◆NPO・ボランティアその他支援団体との連携

今回のような大規模な災害の場合、行政や社協ばかりではなく、多くのNPOやボランティア、宗教団体、企業など多くの主体が支援活動に参加することとなる。今回も、発災直後の復旧活動のためのボランティアだけではなく、心のケアや交流の場づくり、地域コミュニティの再生、雇用創出、就労支援などを目的として支援活動を長期間に亘り継続して行う団体も多く見られた。

支援活動においては、被災された方たちのニーズとそれぞれの団体の活動とが合致しなければならないが、多くの団体はそれぞれ独自の方法でニーズを探り活動場所を決定するため、ともすれば活動場所が大規模なプレハブ仮設住宅に集中し、被災された方たちの置かれている現状を理解しないまま、過剰な支援をしてしまう場面も見受けられた。

一方では、本事業の当初の支援対象であった借上げ民間賃貸住宅入居世帯のように、そのような支援活動を受けることができず、不満や疎外感を感じる方が生じてしまうこともある。

このような課題の解消のために各区・支部事務所や中核センター主催で行った支援団体同士のネットワーク会議や情報交換の場は、ステージに応じて変化する被災された方の現状について共有・情報交換することができ、今何が必要とされているか、について各自が方針を立てることに役立つ場となった。なによりも顔の見える関係をつくることにより、必要に応じて気軽に相談し合う関係性が形成された。各区センターにおいては、そのような場で把握した情報がつなぎ先としても役立てられた。

しかし、そのような情報交換の場に参加しない団体については、その活動内容を十分把握ができず、効果的な連携につながらない面もあった。情報交換の場の周知や開催方法などに工夫が必要であったと考えられる。

3. 被災者支援から新たな地域支援への展開

①個別支援と地域支援の融合

様々な課題を抱える個人あるいは世帯に必要とされる制度やサービスをつなぐ個別支援と、同様の課題を抱える方が地域にはもっと存在するという認識から、地域の課題と捉えて解決方法を探る地域支援は、どちらも重要である。本会では、これら個別支援と地域支援を充実させることが、本会の目指す「安心の福祉のまちづくり」を進めることになるという認識に基づき、震災前から様々な事業に取り組んできたところである。

しかし、震災前は個別支援はどちらかという介護サービスや障がい者への福祉サービスの担当部署で、地域支援はCSW等を中心とした地域福祉担当部署で、と部署ごとに取り組まれることが多かったのが実情であった。

CSWも今回の被災者支援の取り組みにより、個別支援について単に制度につながりだけでなく、地域の力による解決方法などの実践を積み重ねることで地域の力の引き出し方等のノウハウを蓄積することができた。

この経験は、今後の地域支援において、今までのアプローチに個別支援を通じたアプローチという新たな手法が加わることになり、支援に幅と厚みを持たせることが可能になった。



それぞれの世帯の生活に寄り添う

②制度のはざまにある課題への取り組み強化

本事業を通して、行政の様々なサービスのどれにも当てはまらない、いわゆる制度のはざまに複合的な課題を抱える世帯については、課題解決の困難性が高いことから、地域と行政、その他支援関係者の間で知恵を出し合い、どのように関われば良いのか考える場を持つことが重要であることが確認できた。特に複合的な課題を抱える世帯は、支援の手が差しのべられなければ社会的に孤立するリスクの高い世帯が多く、今後高齢化がさらに進み、高齢単身世帯や高齢者のみの世帯が増加することを踏まえると、孤立防止のための地域の網の目を一層細かくする取り組みが必要である。



民生委員と相談員とで同行訪問

③もっと支えあえる地域づくりへ

本事業は、被災者支援の事業として進めてきたが、その主な目的は孤立防止とそれぞれの世帯の自立支援であり、そのためにはコミュニティの持つ力が大きな影響を及ぼすことはいうまでもない。

被災世帯のなかには、震災前は自立した生活を送っていた世帯であっても、被災により一時的に支援が必要となった世帯や、震災前から支援が必要な世帯であったにもかかわらず、被災したことによって課題が表面化した世帯などもあった。そうした方々への支援対応は地域の要援護者への関わりと何ら変わりなく、多くの支援事例を積み重ねて獲得した支援ノウハウは、今後の地域支援において活かすことのできる本会の財産ともいえる。

平成28年度下半期からは本事業の訪問対象世帯を拡充し、これまで訪問の支援から漏れていた世帯や、みなし仮設住宅の契約が終了しても何らかの課題を抱

えている世帯を対象とすることとした。これは、課題のある世帯を最終的には専門機関や地域での支援にできるだけつなげたいという思いからの展開である。

また、復興公営住宅のコミュニティ活性化に関していえば、住宅によって状況が異なり、自治会として交流の場づくりが十分できている所もあれば、どのようにしたらよいかいまだ悩んでいる所もある。そのような自治会に対して、仮設住宅等での活動実績のある各種ボランティアやNPOなどの情報を事例集として集約し、自治会のニーズに沿ってマッチングする、あるいは、交流サロンの運営のノウハウを伝え、担い手を増やすことなどを目的とした「つなぐ・つながるプロジェクト（略称：つなプロ）」を市と本会とで協働で実施することとなった。



つなぐ・つながるプロジェクト支援団体情報交換会

これらの取り組みは、復興支援事業の総仕上げであると同時に、今後の地域でのコミュニティ活性化に活かしていく展

開をも視野に入れているものである。

本会の「震災による被災者支援のための『安心の福祉のまちづくり実施計画』」にあるように「全ての人が地域社会に関わり合いながら安心感を持って暮らすことができるまちづくり」を実現するためには、「お互い様」、「明日は我が身」ということを基本に、今目の前にいる支援が必要な方を地域で知恵を出し合いながら支えるコミュニティづくりをなお一層

進めなければならない。そのようなコミュニティは、ひいては災害にも強い地域をつくることになるかと確信している。

このことが、この5年半、本会が取り組んできた本事業から導き出された結論であり、このことを将来の災害に備え日々努力されている方々に広く伝えていくことも、また私たちの責務でもある。



日頃からささえあうことがいざという時に役立つ

区支えあいセンターと区・支部事務所 ～地域特性に沿った支援の最前線～

支えあいセンターあおば・青葉区事務所・宮城支部事務所

市内中心部で交通の便も良いことから、福島県や石巻市、気仙沼市、南三陸町など市外からの方が多かった。地区社協主催の被災者向けサロンでは、相談員が被災者と地域住民の顔つなぎを行った。



支えあいセンターいずみ・泉区事務所

泉区内で宅地被害に遭った方や石巻市などからの被災者が多かった。元から地域ボランティアの活動が盛んな区であり、サロン運営にも多くのボランティアが関わった。復興公営住宅支援では隣接する福祉施設と協働での交流の場づくりが特徴的であった。



支えあいセンターみやぎの・宮城野区事務所

津波被害や宅地被害を受けた宮城野区内の方や石巻市からの被災者が多く、同郷サロンや運動系サロンが好評であった。復興公営住宅の数が11カ所と多く、地域関係者による支援者の会を立ち上げての支援活動が特徴的であった。



支えあいセンターわかばやし・若林区事務所

津波被害に遭った区内の方や名取市、福島県からの被災者が多かった。民生委員、地区社協、地域ボランティアがサロン運営に積極的に参加。支援団体情報交換会「若林区復興の輪ミーティング」の開催が特徴的。



支えあいセンターたいはく・太白区事務所

福島県、名取市、石巻市、山元町などからの被災者が多く、区役所と連携しての同郷サロンが好評。地区社協主催の被災者との交流サロンの開催や復興公営住宅支援者連絡会議を中心とし、地域と一緒にの支援活動が特徴的であった。



寄稿

新たな時代の地域社会づくりへ

日本地域福祉学会東北部会担当理事

東北福祉大学

総合福祉学部福祉行政学科 都 築 光 一



仙台市社会福祉協議会中核支えあいセンター（以下「支えあいセンター」という。）による、震災からの復興に向けた各種支援の取り組みは、様々な点で多くの教訓を残している。また同時に、これまで経験していなかった地域福祉の取り組みについても、多くの示唆を残している。

1、新たな経験となった被災者支援

発災直後の社会福祉協議会（以下「社協」という。）の取り組みは、平時に突然、全く経験のない支援活動を行うこととなった。それはあたかも、社会福祉の救急対応とでもいうものであった。元来社会福祉の分野では、「救急」という対応がほとんどない。したがって慣れていないといってもよい。そんな中で、仙台市は被災地の中で県庁所在地であることの宿命として、様々な周囲の被災市町村から多くの被災者を受け入れた。したがって仙台市民、とりわけ地元の地域住民だけに対応していればよいというわけにはいかない。当該の市町村担当者にいずれ引き継ぐにしても、初動時にはそれなりの対応が必要となる。

また発災時において大量に発生する被災者への支援対応は、短時間で多種・多量の業務を、限定された職員で実施しなければならなかった。無我夢中で活動を行うこととなったものの、普段やっていないことは、緊急時にどんなに必要であったとしても、具体的に実施することはできないということも確認された。しかし一方で初めての仕事であるがゆえに、普段やっている仕事において、緊急対応の方法を援用するという方法も可能であることが、幾つかの取り組みから確認された。その点では、言うところの「みなし仮設住宅入居者支援」が典型例であった。

そうした中で、支援活動の初期段階では、ほとんどの被災者の口からは、多くが語られることはない。それだけに様々な機会をとらえて支援に結び付け、支援活動の組織化を図っていく必要のある段階と言える。一定の期間が経過していくと、支援活動を行う専門職による多職種連携とネットワークが形成されていくことは、支えあいセンターの記録で明らかである。こうした仕組みづくりの考え方が、地域包括ケアシステムに通じていくことも確認されている意義は大きい。

2、特徴的な取り組み

こうした様々な支援活動を展開していく中で、これまで実施してきた被災者支援という活動から、地域を意識するようになるこれらの取り組みが、実質的な平常業務という位置づけになっていく過程が確認される。様々な関係団体との協議やネットワーク形成の「形」が、それぞれの時期に応じて変化していくこととなる。こうした体験は、今後に向けた体験として語り継ぎ、記録に残されなければならないものと思われる。とりわけ平常業務に近い性格が強かったのは、いわゆる「みなし仮設住宅入居者支援」への対応ではなかったかと思われる。中でも支えあいセンターは、行政が自治会形成に向けた働きかけのあと、具体的な自治会形成に向けた支援活動を担う役割を持っていた。

今回の支えあいセンターの取り組みで、もう一つ重要な点は、地域社会の中で孤立していく人は、制度によって「福祉支援の対象者」とされた人に限らず、支援が必要となった人々には気軽に相談できる身近な窓口が必要であるという点である。制度で規定された「福祉の対象者」は、支援の必要性が想定された人々であるともいえる。したがって支援の必要性が確認された場合は、相談に紆余曲折があったとしてもその内容はさまざまではあるが、協議を重ねていく中でそれなりの対応すべき機関が明確になっていき、具体的な支援にたどり着く。しかし制度で規定されていない人々は、支援が想定されていない。それだけに具体的な対応には、参考事例はまずないといってよい状態にある。そうした中でそれぞれの事例に応じて、個別具体的な対応が求められ、ここに相談業務の専門性およびそのスキルが問われるといえよう。そうした点で、今後に向けた教訓と課題が見えると言えよう。

3、まちづくりの教訓

震災の初動期の時は、いわゆる「被災者支援活動」を、無我夢中で取り組んだ時期と言える。これらの中には、今後に向けた様々な教訓がある。支えあいセンターの総括の記録には、そうした重要な点が散見される。またステージが進むにつれて、その活動には想定以外のことが発生する。そうした取り組みは、実際には現在のわが国において、既存の制度だけでは対応できない部分が少なくはなく、ここに行政だけでは限界があり、社協、とりわけ支えあいセンターの存在意義があったといえるであろう。

仙台市社協は、震災体験を教訓にして地域福祉活動のあり方について、支えあいセンターの取り組みの成果も含めることで、震災を乗り越えた自信を柱に、地域福祉の推進を図ることとなった。それはこれからの福祉のまちづくりに、震災を乗り越えた自信という仙台の強みを生かすことである。社協にとっても教訓とすべき事柄が多かったと同時に、住民においても同様に教訓とすべき事柄が少な

くなかった。こうした経験は、地域住民も社協も含めて、体験は地域全体であったがゆえに、教訓も地域全体で得ることとなり、そして今後に向けた防災意識や取り組みも地域全体のものとなることが望まれる。そしてそのこと自体が、まちづくりの教訓と言えよう。

仙台市は、歴史的に転出する人々よりも転入する人々が多かった地域である。加えてここ40年ほどで、周辺の市町を吸収合併しても来た。したがって常に新たな仙台市民を受け入れて新たな仙台市づくりを進めてきた歴史があり、これが仙台市の強みでもある。今回の震災では、仙台市民同士の住み替えへの支援と、市外からの新たに流入する市民の受け入れによって新たな仙台市づくりを進めていく必要がある。さらには、復旧復興の事業を推進していく中で、周囲の市町村は無論、国内の地方公共団体との関係の形成やネットワークを活かした様々な取り組みなどがあった。また国際的な支援を得たことによる情報の発信も行われたりなど、東日本大震災による災害の体験とそこで得られた教訓を国際的なものに行うことができるという貴重な体験をした。そしてそのうえで、市民の手で新たな仙台市を作り上げようという取り組みが進められた。

むすびに

東北地方は、少子高齢化が確実に進行している。仙台市も地域によっては少子高齢化が進行している圏域もあり、今回の取り組みは少子高齢化の地域づくりの先体験を行うこととなったといえてよい。この取り組みのノウハウは、今後の町づくりの参考にすべきものも多かったといえるであろう。

支えあいセンターの取り組みは、そのような取り組みの貴重な一つと言える。まちづくりは常に地域住民の手で行われるものである。その中でも、常に新たな人々を迎え入れて進めるまちづくりは、柔軟で開かれたまちづくりが進む。一方で新たな人々にとってハードルが形成されるまちづくりは、閉鎖的になりやすく排除されやすい。排除される人々を生む地域づくりは、脆い地域社会であり、福祉のまちづくりには程遠い社会である。そのような社会は後世に残すことはできない。柔軟で開かれた地域社会こそが、後世に残せる地域社会であり、これからの福祉のまちづくりにとってかけがえのないものである。これをこれまでの仙台市は、年月をかけて構築してきた。そしてこのたびの東日本大震災によって、それは一層確かなものへと進んできている。

地域社会は、こうした取り組みの一つ一つによって、時代に沿って社会を成熟させることができる重要な力を蓄積することができる。これまでの仙台市社協による支えあいセンターは、震災後の新たな仙台市を形成するための、貴重な一歩を歩むことに貢献した活動であったと言えよう。

地域支えあいセンター事業を振り返って

日本地域福祉学会東北部会宮城県担当委員
東北文化学園大学
医療福祉学部保健福祉学科 豊田 正利



1. はじめにー今日における被災者の生活状況

東日本大震災発生から5年が経過し、津波被災地や被災された方々の生活状況も大きく変容している。下記の図は2011（平成23）年9月から3か月毎にみた宮城県内におけるプレハブ仮設住宅入居戸数及び入居者数、みなし仮設受託入居戸数及び入居者数の推移である（2016（平成28）年のみ直近の5月31日現在の数値を掲載）。

2012（平成24）年3月をピーク（みなし仮設入居戸数26,050戸、入居者数71,033人、プレハブ仮設入居戸数21,610戸、入居者数53,301人）に、以降漸次減少傾向を辿り、2016（平成28）年5月31日現在では、みなし仮設入居戸数6,527戸、入居者数15,247人、プレハブ仮設入居戸数9,330戸、入居者数19,826人となっている。みなし仮設入居戸数はピーク時の25%、入居者数は22%、同様にプレハブ仮設入居戸数は43%、入居者数は37%という状況である。

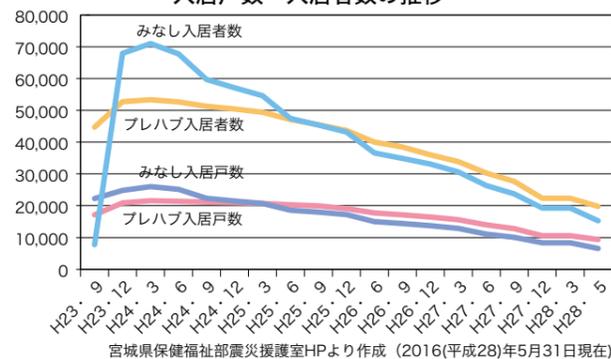
ちなみに仙台市におけるみなし仮設入居戸数は2,050戸（県内の31%）と県内で最も多く、入居者数は4,405人（県内の29%）と石巻市の入居者数4,709人（県内の32%）に次いで2番目に多くなっている。

一方、災害公営住宅の建設状況は、県内全体の計画戸数15,919戸に対して10,290戸の工事が完了し、進捗率64.6%という状況となっている（2016（平成28）年5月31日現在）。

仙台市においては計画戸数3,179戸に対して3,129戸の工事が完了しており、98.4%の進捗率となっている。

震災被災者の居住形態は、県による供与期間の延長に伴う従来のプレハブ仮設住宅入居者、みなし仮設入居者とともに、災害公営住宅への転居者、自宅再建者、その他極めて多様化していることが理解できる。

宮城県内におけるみなし仮設・プレハブ仮設それぞれの入居戸数・入居者数の推移



宮城県保健福祉部震災援護室HPより作成（2016(平成28)年5月31日現在）

2. 地域支えあいセンター事業について

震災直後の2011（平成23）年8月時点における仙台市内の仮設住宅入居者約1万世帯のうち、約8割にあたる約7800世帯が実にみなし仮設入居者という状況の下で、10月1日に中核支えあいセンターが設置され、その後2012（平成24）年5月に常設支えあいセンター（5区）が開所して生活支援相談員による個別訪問が開始され、地域支えあいセンターは今日に至るまで様々な支援活動に取り組んできた。

その活動は、巡回相談所の開設、個別訪問の実施、市民センターにおける情報コーナーの設置、交流イベントやふれあいサロン活動等を通じた地域支援等、きわめて多岐にわたっている。

日本地域福祉学会の設立30周年記念として出版された『東日本大震災と地域福祉一次代への継承を探る』（日本地域福祉学会東日本大震災復興支援・研究委員会編、2015年）への論文執筆にあたり、私は支えあいセンターの中心的な業務である個別訪問に関する調査資料を閲覧する機会を得ることができた。

個別訪問に対するきめ細かなガイドラインと「個別訪問継続支援基準」にもとづく生活支援相談員による地道な訪問の実施、幾度もの事例会議をとおした綿密な検証と新たな取り組みへの模索等、そこに溢れていたのは全ての職員が一丸となって被災者支援に取り組む真摯で真剣な姿勢であった。

みなし仮設入居者のニーズの変化が克明に描き出された資料の閲覧をとおして、かつて私は、今後の支えあいセンター事業に期待される役割を、以下の3点に集約して掲載させていただいた。

- ① 災害公営住宅転居世帯に対する個別訪問の実施による継続的支援。
- ② 行政と連携した見守り訪問と生活支援の実施。
- ③ 災害公営住宅入居世帯と地域住民の協働による「地域コミュニティづくり」の支援。

3. 被災者支援の今後の動向

1995（平成7）年に阪神・淡路大震災が発生してから既に21年が経過した。2014（平成26）年における兵庫県内における災害公営住宅の孤独死者数は40人となっており、前年より6名の減少となったことが公表されているが、震災発生以降における兵庫県内の仮設住宅、災害公営住宅の孤独死者数の推移を公表してきた神戸新聞社によると、仮設住宅から災害公営住宅に移行した2000（平成12）年から2014（平成26）年までの14年間で孤独死者数は実に864人となっており、1年平均61.7人前後で今日まで推移していることが理解できる（「データでみる阪神淡路大震災」神戸新聞ネクスト）。

いわゆる“呼び寄せ高齢者”におけるリロケーションダメージ（移り住みの害）が認識されつつあるが、高齢者にとっての新たな環境はストレスを発生させる要因となりやすいことから、環境への順応に向けた様々な支援は不可欠といえる。災害公営住宅入居者の孤立化、そしてその延長線上にある孤独死を予防するという観点

からも、「切れ目」のない継続的な支援が極めて重要となる。みなし仮設から災害公営住宅への転居は、それまでの支援の終了を意味するのではなく、新たな支援への移行を意味しているといえよう。

4. 仙台市社会福祉協議会としての被災者支援活動

被災者への支援活動は、個々人の生命や安心・安全の確保を出発点としながら、様々な生活課題の早期発見と、情報の提供や社会資源の活用をとおした課題の解決や生活環境の改善を図ることにある。そして個別的な支援に留めることなく、地域での受け入れのための住民相互の関係や仕組みづくり、ひいては地域住民や様々な組織、機関等を広く巻き込みながらの新たなコミュニティ=地域づくりにつなげて行くという視点が重要となる。そこに仙台市社会福祉協議会の一組織としての地域支えあいセンターが果たすべき役割があり、当然の帰結として地域福祉部門をはじめ各組織が一体となった仙台市社会福祉協議会としての取り組みの必要性を呼び起こす。

仰ぎ見れば、それは“被災者”とか“被災地”に限定されることのない、社協にとっての命題である地域福祉の推進に連なる取り組みであり、今日的課題といえる地域包括ケアシステム構築への努力と重なり合うものであることが改めて理解されるのである。

5. 最後に－記録誌刊行に寄せて

地域支えあいセンターによるこれまでの取り組みは、職員一人一人の地道で熱意溢れる実践の積み重ねであり、本記録誌が仮にこれまでの取り組みの単なる記録であったとしても、その価値は十分であろう。しかし「単なる実績報告書であってはならず、自らの厳しい検証と反省、そして今後に向けた考察をとおして、真に役立ち得る資料として刊行したい」という高橋健一事務局次長の言葉は、そしておそらく仙台市社会福祉協議会全職員の思いを代弁していると思われるその言葉は、千年に一度といわれる今回の東日本大震災で亡くなられた人々を悼み、未だ傷跡癒えぬ多くの人々の悲しみや苦しみを真に知る者のみが辿り着く思いであると考える。

その熱き思いに貫かれ刊行される本記録誌は、必ずやその責務に応え、被災者支援の導きの書としての役割を果たし得るものとなろう。折しも本年4月には熊本地震が発生し、拙稿執筆中の傍らで、被災された方々に対する仮設住宅の説明会や入所手続きの開始等に関する報道が頻繁に流されている状況にある。

末尾ながら、仙台市社会福祉協議会職員の皆様のこれまでのご労苦に心から敬服申し上げるとともに、鎮魂の思い溢れる本記録誌において、アドバイザーという大役を拝命し、企画・編集作業の末席に加えていただいたこと、さらには貴重な紙面に拙い原稿の掲載をお認めいただいたことに心より感謝申し上げます。