

希望をつなぐ 明日へ

東日本大震災における
『地域支えあいセンター事業』の記録



社会福祉法人 仙台市社会福祉協議会

被災者のための「地域支えあいセンター事業」について

●事業の趣旨

東日本大震災は仙台市域を始め、東北沿岸地域一帯に甚大な被害をもたらし、多くの方が住まいを失い、応急仮設住宅等への転居を余儀なくされた。仙台市においては、市内で被災された方はもとより、県内他市町村や県外の被災者が入居されたため、そのピーク時（平成24年3月）には12,000戸余りとなったが、そのうちの8割以上を占めたのがアパートやマンション等、既存の住宅ストックを活用した借上げ民間賃貸住宅であった。借上げ民間賃貸住宅は、市内全域に点在していたことや、被災世帯がまとまって入居しているプレハブ仮設住宅と比べ被災世帯であることが外見上判らないことなどから、各種の被災者支援情報や生活関連情報が届きにくく、また支援活動の手も届きにくい状況にあり、市においてもその対応について検討していた。

震災後の復旧・復興にあたり、これまで地域福祉活動等を推進する上で地区社協や民生委員等とのネットワークに長い歴史を有している本会が、この点在している借上げ民間賃貸住宅入居世帯を支援する役割を担うことができ、また担うべきと確信し、市との協議を経て、「地域支えあいセンター事業」を自主事業として立ち上げることとなった。

具体的な事業の内容としては、借上げ民間賃貸住宅入居世帯への各種情報や支援物資の提供、個別訪問での見守りや交流の場づくりなどを地域の皆様や行政、関係機関との連携のもとに支援を続け、その後復旧・復興の進捗により被災世帯の生活のステージの変化に応じて事業の幅を拡大し、借上げ公営住宅や復興公営住宅への入居世帯に対しても同様の支援を行ってきた。

事業の推進にあたっては、把握した被災世帯の状況を市や区役所とのワーキング・グループで常に共有し、行政との適切な役割分担を行うなど、一貫して市の被災者生活再建推進の一翼を担う立場として、被災者の生活再建が進み、新たなコミュニティでも孤立することなく地域住民として自立することができるよう、継続的に事業に取り組んできたものである。

ありがとうさん。ご苦労さん。
ぽっかぽかさん・支えあいわかばやしさん・お世話になった皆様へ

本当にお世話になりました。感謝で心がいっぱいです。

おいしかったよ お茶・コーヒー
おいしかったよ おつけもの
おいしかったよ 手作りお菓子
どれもこれにも 心がこもる。

たのしかったよ 手づくりゲーム
たのしかったよ 歌謡・替え歌
たのしかったよ 出しものいろいろ
たのしかったよ 誕生祝いの品々
どれもこれにも 心がこもる。

何があっても めげないよ 私の心はぽっかぽか
風が吹いても 折れないよ 私の心はぽっかぽか
雨が降っても しょげないよ 私の心はぽっかぽか
雪が降っても こげないよ 私の心はぽっかぽか

強い絆を もらえたね。
楽しい夢を もらえたね。
生きる力を もらえたね。

サンサンと照る太陽さん。世の中みんなぽっかぽか。私の心はぽっかぽか。

ほんとにほんとに ありがとうさん。ご苦労さん。「ぽっかぽかサロン」の皆様へ

2016.3.11 作 庄子 義



平成24年10月から平成28年3月まで、ボランティアグループぽっかぽかと支えあいセンターが共催していた「ぽっかぽかサロン」。被災の有無に関わらず、交流を求めている方たちの居場所となった。

この詩は、元七郷地区社協会長の庄子義さん（ぽっかぽかサロン代表）が、スタッフの労をねぎらって作り、震災から5年のこの日に読み上げたもの。庄子会長の声に合わせて、参加者の皆さんが自然と唱和。「これからは会費制にするのはどうですか」という呼びかけに賛成の拍手がわき、現在もボランティアと参加者が力を合わせて運営を続けている。



「発刊にあたり」

社会福祉法人 仙台市社会福祉協議会
会長 山浦 正井

未曾有の被害をもたらした東日本大震災から丸6年が経過しました。犠牲になられた多くの方々に改めて心から哀悼の意を表します。

本会では、震災後の平成23年5月に『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基本方針』を策定し、「被災者・要援護者の個別支援」と「地域社会の復興支援」を柱に、地域の皆様との連携・協働により、さまざまな支援活動に取り組んでまいりました。

なかでも、東日本大震災では、平成20年「岩手・宮城内陸地震」以来となる「民間賃貸住宅借上げ制度」が適用されました。仙台市においては、転居を余儀なくされた約12,000世帯の8割以上にあたる約9,800世帯（平成24年3月 ピーク時）が借上げ民間賃貸住宅に入居されましたが、点在する住宅に入居された被災者に対して、支援の情報や物資などが円滑かつ十分行き渡らないことが課題となっていました。本会としては、行政との協議を重ね、この借上げ民間賃貸住宅入居世帯への支援を担っていくために、「巡回相談・個別訪問」「支援情報の提供」「地域交流事業の実施」などを専ら所掌する「中核支えあいセンター」を平成23年10月に新たに設置し、同年12月から事業を開始しました。

25名の生活支援相談員を採用し、先例も無いなかで、被災された方々のニーズに合わせて、まさに手探りで支援を進めていく状況でした。

その後、復興公営住宅の整備が進み、入居が始まりましたが、入居世帯の見守りをはじめ新たなコミュニティの形成という大きな課題も生まれてきました。この課題には、当該住宅周辺地域の地区社協・町内会あるいは民生委員等地域の多くの方々との連携が不可欠で、本会ではCSW（コミュニティソーシャルワーカー）を中心に地域への働きかけや事業のコーディネートにも精力的に取り組んでまいりました。

本記録誌には、支援事業の経過・成果はもとより課題や反省も含めてこれまでの支援活動に携わった人々の汗と涙とそして笑顔を感じていただけるよう、生の声や思いも豊富に盛り込まれています。私たちの取り組み～本当に手作りのノウハウ～の一端を記録として残すことにより、今後起こり得る大規模災害に際し被災者支援の現場に携わる方の参考として、少しでもお役に立つことができれば幸いです。

復興は未だ道半ばです。今後も本会一丸となって、地域の皆様とともに支援が必要な方々に寄り添った活動を続けてまいります。関係者の皆様には引き続き変わらぬご指導、ご協力を賜りますようお願い申し上げます、ご挨拶といたします。



「発刊にあたり」

仙台市長 奥山 恵美子

東日本大震災から6年が経過いたしました。

被災された方々の生活を支えるため、仙台市内に建設された18団地、約1,500戸のプレハブ仮設住宅の解体撤去も、完了を迎えるところとなりました。

本市で被災された方々のほとんどが、長期に及んだ仮設住宅での生活に終止符をうち、新たな生活の場である防災集団移転先や復興公営住宅等において、日々の穏やかな暮らしを取り戻しつつあるものと存じます。

本市において、このように住まいの再建が進んだのは、被災された方お一人おひとりの再建に向けた強い意志やご努力はもちろんのこと、地域の方々、多くの支援団体・ボランティアが互いに連携し、被災された方に寄り添いながら後押しされたことが、非常に大きな力となったものと認識しております。

とりわけ、仙台市社会福祉協議会におかれましては、本市との緊密な連携のもと、「地域支えあいセンター事業」を通じて、仮設住宅の8割以上を占める「借上げ民間賃貸住宅」入居者への継続的な訪問活動や、市外から避難されてきた方々への同郷サロンの開催等、地域で孤立しがちな入居者への見守りや、交流の場づくりに主体的に取り組まれ、多くの方々の不安解消や課題解決に向けきめ細かく対応されるなど、大きな役割を果たしていただきました。改めてこれまでの活動に感謝を申し上げます。

また、本市としても、社会福祉協議会をはじめNPO等支援団体とともに、被災された方と直接向き合い、様々な課題の解決に向けて支援に取り組んできたことは、貴重な経験であり、今後の市民協働のまちづくりにおいても大きな財産となるとの思いを強くしているところでございます。

復興公営住宅におきましても、引き続き支えあいセンター職員による訪問活動や、近隣町内会や地域の支援者とのネットワークを活かしたコミュニティ支援など、各区のコミュニティソーシャルワーカーを中心に、精力的に取り組まれているところですが、こうした活動で得たノウハウが、社会福祉協議会が持つ地域福祉活動を担う人材育成やコーディネートといった機能をより強化し、今後の地域課題の解決やコミュニティの活性化等に、必ず活かされるものと存じます。

住まいの再建が進んでも、ご家族やご友人を失った方、生まれ育った地域やコミュニティを失った方など、お一人おひとりの悲しみや心の傷が癒えるまでには、なお多くの時間を要するものと思えます。

仙台市社会福祉協議会におかれましては、今後も被災された方お一人おひとりに寄り添い、地域で暮らす方々が互いに支えあえるコミュニティづくりに向けて、息の長い支援活動を実践していただくことを期待しております。

目次

○被災者のための「地域支えあいセンター事業」について	1
○発刊にあたり	2

○第1部 事業のあらまし

1. 仙台市の概要	8
2. 東日本大震災の概要、仙台市の被災状況	9
3. 仙台市の応急仮設住宅の特徴	11
4. 仙台市社協の被災者支援の考え方	12
5. 被災者の生活再建に向けた仙台市のプログラムと社協の役割	14
6. 年表で見る事業の流れ	18
7. 生活支援相談員の役割と雇用、研修体制	28
8. CSWの配置と役割	30
9. 財源と組織体制	32
10. 個人情報の取り扱いについて	33
11. 行政、関係機関との連携について	34
12. データから見る事業の推移	35

○第2部 借上げ民間賃貸住宅入居世帯への支援～よりそう～

プロローグ

発災から地域支えあいセンター事業立上げ前まで

1. 仙台市社会福祉協議会の初動	50
2. 借上げ民間賃貸住宅入居世帯への支援の経緯	52
3. 生活支援相談員の養成と地域への周知	57

ステージ1

支えあいセンターの設立期

1. 被災者の状況と支援のねらい	58
2. 区・支部事務所の動きと地域・関係機関との関わり	62
3. 支えあいセンターとしての振り返り	65

ステージ2

借上げ民間賃貸住宅入居期の支援

1. 被災者の状況と支援のねらい	67
2. 区・支部事務所の動きと地域・関係機関との関わり	73
3. 支えあいセンターとしての振り返り	79

★福祉deまちづくり通信〔第8号〕より

○第3部 定住先が決まっていく方への支援～つなぐ～

ステージ3

みなし仮設住宅から復興公営住宅等移行期の支援

1. 被災者の状況と支援のねらい	84
2. 区・支部事務所の動きと地域・関係機関との関わり	89
3. 支えあいセンターとしての振り返り	93

ステージ4

復興公営住宅等入居期の支援、地域の見守り活動へのつなぎ

1. 被災者の状況と支援のねらい	96
2. 区・支部事務所の動きと地域・関係機関との関わり	101
3. 支えあいセンターとしての振り返り	105

○第4部 まとめ ～ささえあい、明日へ～

エピローグ

地域支えあいセンター事業を振り返って

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	110
2. 見えてきた課題	116
3. 被災者支援から新たな地域支援への展開	121

寄稿

1. 日本地域福祉学会東北部会担当理事 都築光一氏	125
2. 日本地域福祉学会東北部会宮城県担当委員 豊田正利氏	128

○第5部 資料編

① 中核支えあいセンター及び各区支えあいセンター設置運営要綱	132
② 東日本大震災の被災者支援及び復興公営住宅孤立防止支援に関わる情報提供に関する協定書	136
③ 被災者情報の取り扱いガイドライン	139
④ 個別訪問支援活動ガイドライン	141
⑤ 個別訪問継続支援基準	154
⑥ 個別訪問記録	168
⑦ 復興公営住宅定期訪問活動ガイドライン	170
⑧ 定期訪問記録票	191
⑨ 活動状況報告書	194
⑩ 復興公営住宅定期訪問活動ガイドライン（補足：地域つなぎ編）	195
⑪ 地域関係者による見守りの必要性に係る判断の目安	200

⑫ チラシ関係	201
⑬ 平成28年度「安心の福祉のまちづくり助成金」申請要領	206
⑭ 平成28年度「復興公営住宅建設地域における見守り・支え合い推進事業助成金」申請要領	208

⑮ メディア掲載記事	209
⑯ 寄附・協力者・団体一覧	211
○あとがき	212

略称・用語について

◇本誌で使用している主な略称等は以下のとおり。

略 称	正式名称	略 称	正式名称
市社協、本会	社会福祉法人仙台市社会福祉協議会	市	仙台市
区・支部社協	区・支部社会福祉協議会	県	宮城県
区・支部事務所	仙台市社会福祉協議会区・支部事務所	市民児協	仙台市民生委員児童委員協議会
中核センター	仙台市社会福祉協議会地域福祉課中核支えあいセンター	区民児協	区民生委員児童委員協議会
区センター	各区支えあいセンター	地区民児協	地区民生委員児童委員協議会
EGAO	復興支援“EGAO（笑顔）せんだい”サポートステーション	民生委員	民生委員児童委員
VC	ボランティアセンター	地区社協	地区社会福祉協議会
		県社協	社会福祉法人宮城県社会福祉協議会

◇本誌で使用している主な用語の意味は以下のとおり。

用 語	説 明
応急仮設住宅	災害救助法により、災害のため住家が滅失した被災者のうち、自らの資力では住宅を確保することができない者に対し、簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図るもの、とされる。プレハブ応急仮設住宅、借上げ民間賃貸住宅及び借上げ公営住宅がこれにあたる。
プレハブ仮設住宅	災害時における応急仮設住宅のうち、発災後新たに建設されたプレハブ住宅
借上げ公営住宅等	災害時における応急仮設住宅のうち、応急仮設住宅として活用された既存の公営住宅や社宅等
借上げ民間賃貸住宅	災害時における応急仮設住宅のうち、宮城県が借上げることにより応急仮設住宅として取り扱われた民間の賃貸住宅
みなし仮設住宅	借上げ公営住宅等及び借上げ民間賃貸住宅
復興公営住宅	公営住宅法上の「災害公営住宅」

◇本文中における表記方法は次のとおりとしている。

- ・法人名における「社会福祉法人」などについては、本誌の最初の記載では表記し、その後の記載で（社福）などの略称で表記しているものもある。
- ・仙台市の組織名などで、組織改正などにより後に名称が変更になっている部署であっても、当時の名称で表記している。
- ・本会では、平成27年4月1日に組織の合併・一体化を行い、現在は社会福祉法人仙台市社会福祉協議会が権利義務の一切を継承したが、各区においては従来どおりの業務を行っている。そのため、本文中、平成26年度までの内容については、必要に応じて区・支部社会福祉協議会という用語を使用しているところもあるが、平成27年度以降の内容では、区・支部事務所と表記している。
- ・手記については原文のまま掲載している。