

## 東日本大震災における被災者支援の課題と今後の展開

—— 自立支援を目指す地域支援の視点から ——

平野 隆之  
小木曾 早苗  
児玉 善郎  
穂坂 光彦  
池田 昌弘

### 要 旨

**目的：**本稿は、仮設期と復興期の重複期を「復興複合期」ととらえてその被災者支援のあり方を検討するため、仮設期におけるこれまでの特に地域支援の到達点を調べるとともに、「復興複合期」に求められる自立支援の方法上の課題を整理し、地域支え合いや地域コミュニティづくりへの支援を中心に論ずる。

**方法：**仮設期から復興期の連続性に注目する上で地域支援に焦点を置き、被災3県の「サポートセンター」を全数調査して得られた地域支援の成果と課題について比較と分析を行なった。また、宮城県独自の支援システムである「宮城県サポートセンター支援事務所」と補完機能を担う中間支援NPOが行う人材育成支援、住民主体で生まれてきた今後につながる地域支え合い活動、「サポートセンター」機能の今後の展開への示唆として制度外対応拠点の機能分析についても、調査を行なった。

**結果とまとめ：**「サポートセンター」調査からは、個別支援のみならず多様な地域支援機能の成果が見られた。一方、コミュニティの変化に対応し得るためのコミュニティづくりのマネジャー的な人材の育成、3県を横断するようなネットワークの必要性などの課題も明らかとなった。

宮城県では、「宮城県サポートセンター支援事務所」や中間支援NPOであるCLCにより地域支援の人材育成の研修プログラムが開発され、「制度の横断化」が可能となることで、様々な形態で雇用されている被災者支援従事者の互いの理解の促進や、県下の被災者支援の質の底上げにもつながっている。

復興複合期における地域支援では、「自立支援の視点からの地域支援」が求められるようになる。専門職中心のシステム化や新たなシステムの導入よりも、支え合いや支援

の圏域や拠点に関してエリアを確定しつつ、これまで生まれてきた多様な機能・資源をエリア内でネットワーク化し「地域としての支え合いの力」を高めることが有効であると考え、また、コミュニティの変化や被災者の居住地の拡散が進む中で、より広域的なネットワークの必要性があり、マネジメント人材の育成や横断的に活動できる中間支援組織の必要性が求められている。

キーワード：地域支援，サポートセンター，中間支援組織，「地域支え合いセンター」構想，「復興複合期」，「制度外対応拠点」

## 1. 本研究の目的と方法

### (1) 本研究の背景

東日本大震災発災後の4月、筆者らのひとりである池田（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<sup>1</sup>〔以下、CLC〕理事長）は、国の復興構想会議検討部会専門委員に任命され、被災後の地域コミュニティづくりの重要性を主張した。池田の念頭にあったのは、介護保険制度導入以降の現実——専門職種が前面に出過ぎてしまうことや、要支援者が地域から隔離されることによって地域との関係が希薄になっていること——であった。一方、被災地復興のために国がいちはやく提案していた「サポートセンター」<sup>2</sup>は、機能の拡充は認められているものの、被災介護施設に代わる「専門職種による要介護高齢者等への介護サービス提供センター」としての意味合いが色濃いものであった。しかし被災地復興に真に必要なのは、そうした専門職による一方的なサービス提供よりも、避難所、仮設住宅、自主避難など居場所にかかわらず人びとのつながりを継続的に維持し、長期的な「まちづくり」まで視野に入れた新たな関係形成を支援する拠点であると、池田は考えていた。そして復興構想会議検討部会場で、サポートセンターに対峙する「地域支え合いセンター」構想を提起した。日本福祉大学では、池田に協力しこの構想づくりを支援するチームが立ちあげられた。

2011年6月に発表された「地域支え合いセンター」構想は、①仮設住宅住民等の孤立を防ぐため、住民による運営をベースに専門職との連携も含めた重層的な見守り・支援を行ない、住民同士の既存の「つながり」の維持・継続と新たな「つながり」を支援する「共生型地域コミュニティづくり」の拠点であり、②復興期・恒久期をも含めた長期的な視野で、住民主体による仕事づくり、役割づくりからまちづくりへの関わりに発展するような自立的なコミュニティ形成を目指すもので、③県レベルで市町村及びそれぞれの支え合いセンターを支援するような体制を要請するものであった。被災者一人ひとりの生活に寄り添う「個別支援」とともに、被災者が自立への展望を見出すためにも、地域の住民が互いに助け合い支え合うような居場所づくり・つながりづくり・地域づくりへの支援、つまり「地域支援」の重視を強調したのである。

その後、以下に述べるように、サポートセンターは被災各地に設けられた。それとともに（とくに宮城県においては）地域支え合いセンター構想の主要部分もかなりの浸透をみせた。大学チームは、科学研究費助成事業「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」（代表：児玉）の研究を担いながら、CLC と協力しつつ、その浸透過程を検証することになった。

震災後早くも3年近くが経過しようとしている現在、生活再生はなお難しく、仮設住宅での暮らしが長期化している。2014年度から災害公営住宅入居が本格化するとされているものの、高台移転予定地の造成等着工まで時間がかかり、まだ数年を要する計画となっているところもある。新たな現状を踏まえて、池田はさらなる地域支え合い構想「ネットワーク化と中間支援」を提案しつつあり、大学チームも再びそれに協力している。

われわれの認識では、東日本大震災被災地における「仮設期」（Ⅰ期）と「復興期」（Ⅲ期）の重複期を「復興複合期」（Ⅱ期）と位置付けるべきであり、現在はまさに仮設期から復興複合期へと移行している段階にあたる。復興複合期においては、仮設住宅の暮らしのなかで形成された地域コミュニティが、災害公営住宅入居や自立再建の動きの活発化する中で日々形を変えざるを得ない。また災害公営住宅においては新たな地域コミュニティづくりが求められるとともに、行政区の再編計画により新たな地域エリア設定がなされることなどが想定される。しかも、これまでの仮設期での生活支援から、自立に向けての支援への展開が求められる。

## （2）本研究の目的

本稿は、復興複合期の支援のあり方を検討するために、仮設期の生活支援、とりわけ地域支援の到達点を調べ、復興複合期に求められる自立支援の方法上の課題を整理しようとするものである。ここで地域支援に焦点を置くのは、仮設期から復興期への連続性に注目する際には、住民相互の支え合いや地域コミュニティづくりへの支援を中心に論じることが妥当と考えるからである。もちろん、復興複合期という名称が示唆するように、仮設期における生活支援のなかから個別支援の継続的実施の必要性をも認識すべきである。しかし本稿では、自立支援の条件ともなる地域支援のあり方を中心に論じる。

## （3）調査の方法

以下の第2節から5節では、大学チーム（主として平野、児玉、穂坂、小木曾）がCLC と共同して行ってきた複数の調査に基づく事例分析を扱う。

第1は、われわれが「サポートセンター3県調査」と呼ぶものである。岩手県、宮城県、福島県の3県に配置されたサポートセンターで、どのように地域支え合い機能を促進するための地域支援活動が展開されているか、3県の比較を行い、それぞれの特徴を整理するとともに、地域支援の成果と課題について分析する。この調査では、3県下の市町村における全サポートセンター107ヶ所（2012年10月1日現在）を対象に、運営団体等に関する内容、事業内容、スタッフに

関する内容、支援事例、課題・問題点、市町村行政への要望等を調査項目とした訪問調査を実施<sup>3</sup>した。なお、3県を横断した同様の調査研究は他に例を見ない。

第2は、「宮城県方式」とも言うべき同県独自の展開を示している。市町村及びサポートセンターに対する人材育成支援体制に関する分析である。宮城県特有の支援システムとして、県レベルで被災者の生活支援を支える「宮城県サポートセンター支援事務所」の設置がある。またサポートセンターの補完機能を担う中間支援NPOの展開として、CLCの活動がある。宮城県サポートセンター支援事務所及びCLCに対して、これまでの活動実績についてヒアリング調査し分析した（2013年10月）。

第3に、住民のなかから生まれてきている地域支え合い活動について、今後につながる成果を選んで事例分析を行った。方法として、「地域支え合い情報」（編集：東北関東大震災・共同支援ネットワーク地域支え合い情報編集委員会、発行：CLC）の記載事例を整理し、さらに追加調査を実施した（2013年10月）。

第4に、サポートセンターとは異なる「制度外対応」を行っている拠点の機能分析として、CLCが石巻市開成仮設住宅団地において運営している「石巻・開成のより処あがらいん」（以下「あがらいん」と、同じく仙台市青葉区国見小学校区で運営している「千代田・国見のより処ひなたぼっこ」（以下「ひなたぼっこ」）を取り上げ、ヒアリング調査を行った（2013年10月）。なお、本稿の記述としては「あがらいん」を中心に扱っている。

## 2. サポートセンターにおける地域支援の成果と課題

サポートセンター3県調査に基づき、サポートセンターの特徴を3県の比較によって整理するとともに、地域支援において生まれてきた成果と課題について述べる。

### (1) 運営主体とスタッフ

運営主体：

サポートセンターの開設状況（2012年10月1日現在）は、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、被災した市町村の最も多かった宮城県での開設が進んでいる。サポートセンターの運営主体は、表1のように、県・市町村によってかなり異なる構

表1 サポートセンターの設置状況と運営主体

(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%) |

成比を示す。

岩手県は、国がモデルとして示した要介護高齢者を対象とした介護サービス拠点としてのサポートセンターの位置づけが強く、運営を介護保険事業所に委託している件数が全体の4分の3以上を占めている。対して、宮城県や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。宮城県では、被災者の見守りと自立支援の拠点という幅広い性格をサポートセンターに求めたという点で、国のモデルとは異なる性格を持つ。福島県では、原発事故により避難先の市町村に設置されている例が19センター（76.0%）と多く、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もある。

スタッフの専門職割合と被災者雇用：

宮城県ではスタッフに占める専門職の割合が少ないのに対して、介護保険事業所が運営主体である率の高い岩手県は、専門職の割合が非常に高くなっている。福島県でも、岩手県ほどではないが専門職の割合は高い（表2）。

表2 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 |        |
|-------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|
| 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 |

宮城県では、新規雇用者の割合は91.2%であり、内被災者の雇用は全体の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。これらは宮城県が、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。岩手県では、新規雇用率は福島県とほぼ変わらず51.0%であるものの、新規雇用者のうち半数以上が被災者からの雇用となっている。福島県では、必ずしもスタッフとしての被災者雇用は進んでいないが、これも避難先の市町村に設置されたサポートセンターが多いためと見られる（表3）。

## （2）見守り活動と地域連携

見守り活動：

見守り活動として在宅被災者を含む地域全体を対象としている例は、ほとんどない。仮設住宅への併設が多いため、仮設住宅への対応が基本となっているのである。さらに避難先の市町村に設置されたサポートセンターも存在する。いずれにせよ全般的に、サポートセンターにおける借

表3 スタッフに占める新規雇用者と被災者数

(名)

|                         | 岩手県          | 宮城県           | 福島県           |
|-------------------------|--------------|---------------|---------------|
| 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<br>(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%)     |

表4 見守り活動の対象 (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%   |

り上げ住宅や在宅被災者への見守りは必ずしも十分ではない (表4)。

地域連携：

宮城県では、地域住民や自治会、民生委員と連携していると答えたサポートセンターの割合が高く、地域との関係を重視していることがわかる。「宮城県サポートセンター支援事務所」による「被災者支援従事者研修」において、個別支援のみを重視するのではなく、相互関連的でありかつ相互循環的であるべき個別支援と地域支援の交差を意識した研修カリキュラムが行われたが、その成果の1つであるとも言えよう。また、スタッフの被災者雇用率が高いこともあり、地域住民とのつながりを深めるサロン活動等の拠点として機能したという点でも「地域支え合いセンター構想」の一部が採用されたとと言える (表5)。

岩手県と福島県では、総じて宮城県に比べその連携への意識の低さが目立つ。岩手県では介護保険事業所が主な運営主体であることが、その理由として挙げられる。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%) と2県に比べて低くなっている。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。

岩手県では、地域包括支援センターとの連携が取れていると答えたのは4センター (17.4%) にとどまっている。介護保険事業所が主な運営主体である割に連携がうまく取れていないのは、

サポートセンターと包括との連携の仕組みづくりが脆弱であるとも言えるかも知れない。この点については、福島県の7センター（28.0%）と宮城県の42センター（76.4%）と、3県によっても差が見られる。福島県では民生委員との連携が難しいのと同じく、包括との連携も難しい。避難先市町村にあるサポートセンターであることが大きな理由であろう。宮城県で連携していると回答したサポートセンターの比率が高くなっているのは、県や市町村におけるサポートセンターの行政上の位置づけが明確であるからだと言える。

表5 地域住民や専門機関との連携

(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    |       | 25    |       |
| 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% |

### (3) 地域支援の成果と自立支援に向けた課題

サポートセンター3県調査では、支援事例として効果を発揮している活動プログラムや、現状の課題・問題点、行政等への要望なども併せて聞き取りを行った。その回答のうち、地域支援機能における成果と課題については、以下の4点に整理できる。

第1に、仮設住宅の集会所にとどまらない出前サロンの取り組みや、出身地別サロンの開催、地域における既存のサロン活動との結びつきといったように、サロン事業を通じた多様な地域支援機能の展開である。その関連で、仮設住宅団地間の交流も貴重な取り組み事例である。また、サロンに集まりにくい遠方の仮設住宅住居者との関係づくりでは、地元言葉によるFM放送などが住民に喜ばれている。

一方で、「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」との要望がある。復興複合期において、これまでのスタッフの成長がコミュニティづくりでどこまで活用されるのか、不安がうかがわれる。人材の問題にとどまらず、自立支援のためのサポートセンターの機能強化に取り組む必要がある。

第2に、サポートセンターによる地域支援として、スタッフ主導のサロン活動から地元自治会のサロン活動への移行や、サロン活動から派生した自主運営のサロンへの間接的な支援も含めた、自治会活動の支援がある。「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」というのもこれに当たる。

一方の課題としては、「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、手だてが欲しい」などの要望がサポートセンターから出されている。コミュニティづくりのマネジャー的な人材の育成が問われている。この点では「サポートセンターを点在させ、対象エリアをもう少し小さくできるとよかったのでは」との意見に見られるように、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ジャー層の存在も必要である。

第3は、サポートセンターの場の仕事づくりへの展開である。サロン活動の展開としての手作り製品の販売などは、生きがいづくり、社会的役割への関与、技術習得などの機会となっている。新たに暮らしを組み立てる環境づくりを目指していく上で、このような仕事づくりへの視点を有したサポートセンターの地域支援機能の強化が望まれている。

第4は、個々の活動から把握された課題を、市町村行政の仕組みそのものの改善に結び付ける取り組みとしての地域支援の役割がサポートセンターに期待される。この点では、「仮設住宅住民からの要望を行政に伝える場合、連絡カードを使用している。これは、カードを半分にした片側には要望を、もう片方には、いつ・どの機関の誰がその要望を受け取ったか、改善に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」という具体的な取り組みが回答されているが、こうした自主的な記録が、方法として蓄積されているのである。

課題としては、「以前から地域にあった問題が震災によって表面化しているように感じられる。そうした問題に対応できているか、この支援の形で良いかわからないので、行政には客観的な形で示してもらえるとありがたい」という意見に見られるように、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活かし、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、こうした協議の場として活用することも有用だろう。

### 3. 宮城県方式にみる地域支援の人材育成方法

#### (1)「宮城県サポートセンター支援事務所」と宮城県方式の人材育成

宮城県の特徴的な仕組みとして、被災者の生活支援を県レベルで支援する「宮城県サポートセンター支援事務所」（以下、支援事務所）が挙げられる。これは、「地域支え合いセンター構想」における県レベルでの支援機関にあたるものとして採用されたもので、岩手県や福島県にはない仕組みである。

支援事務所は、県が宮城県社会福祉士会に運営委託する形で2011年9月に設置し、現在宮城県社会福祉士会、宮城県社会福祉協議会、宮城県ケアマネジャー協会、仙台弁護士会、宮城県介護福祉士協会、みやぎ連携復興センター、NPO法人CLC、NPO法人ワンファミリー仙台、NPO法人チャイルドラインみやぎが構成メンバーとなっている。官民協働で被災者支援を行う

団体の連携を図るもので、これにより各市町村及び被災者支援従事者に対する支援の体制が確立した。主要事業は、支援者研修、専門家・アドバイザー派遣、地域別支援、みなし仮設・在宅被災者支援、調査研究、サポートセンター連絡会議の開催などである。とくにサポートセンター等従事者への研修、サポートセンターの運営に関する相談・支援、ノウハウ提供、人材派遣、運営参画、あるいは情報収集・データベース化・情報提供等に見られるのは、「地域支え合い構想」で提案された、県による包括的な支援システムのネットワーク化と言えよう。

以下の分析は、地域支援に係る人材の育成に焦点を当てる。前述のように、宮城県ではサポートセンタースタッフの被災者雇用率が高い。同じ被災者という立場で気持ちを汲み取り、地域に馴染みながら同じ目線で関わるという意味ではその意義はきわめて大きい。しかし、今まで介護・福祉の現場経験のない人たちにとって、複雑な課題を抱える被災者を支援する上での技術的な不安や、専門職との仕事上の関わりにおけるとまどいは少なくない。こうした被災当事者スタッフ育成の観点からも、宮城県では他県に比べて被災者支援従事者研修事業の必要性がより高かったと言える。

東日本大震災後の被災者支援においては、様々な形態での支援従事者が生まれている。宮城県では、市町村社会福祉協議会の生活支援相談員、サポートセンターに配置されるLSA（ライフサポートアドバイザー＝生活援助員）、市町村自治体が緊急雇用対策として雇用するLSAの3種の支援従事者に対するの支援および研修を、「被災者支援従事者研修」という形で合同かつ広域的に実施することができた。これら各支援従事者による事業は縦割りになりがちで、かれらへの研修もまた同様であり、他の被災県では事業の受託者によっては研修を全く行っていないという場合も少なくない。「制度の横断化」によりこれらの縦割りを打開することで、立場の違う生活支援相談員とLSAの互いの仕事への理解が進むとともに、研修が学びの機会だけではなく、講師からの支持や悩みを受け止める場の設定など、「支援員への支援」の場となった。また、研修を担当した講師に対するアンケート結果では、研修受講の場を越えて日々の活動において確実に成長している支援従事者の姿が指摘されている。これらのことは、県下の被災者支援の質の底上げにもつながっている。

## (2) 研修プログラムの開発とCLC —地域支援の挿入

この研修プログラムの開発を担ったのが、支援事務所のメンバーになっているNPO法人CLCである。大きな被害は受けなかったものの仙台市青葉区に事務所があり、地元NPOとしての活動は迅速であった。発災後の3月13日に、早くも被災地の社会福祉法人や全国の介護事業者の協力を得て「東北関東大震災・共同支援ネットワーク（仙台）<sup>4</sup>」（以下、共同支援ネットワーク）を立ち上げた。

CLCによって開発された「被災者支援従事者研修」プログラムの体系は図1のとおりである。

現場の相談員を対象に基礎研修、ステップアップ研修Ⅰ、ステップアップ研修Ⅱという現場経験期間に応じた研修内容の充実が図られたほか、管理者・マネージャー層を対象にスーパーバイ

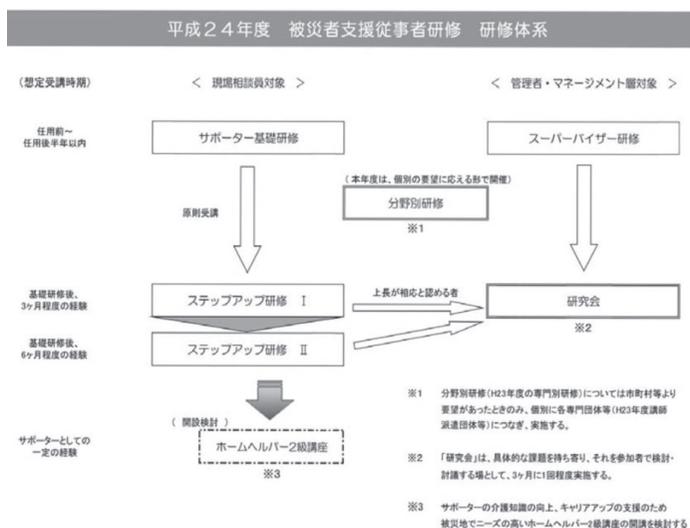


図1 2012年度 宮城県被災者支援従事者研修の研修体系（CLC作成）

ザー研修が整備された。具体的な課題を持ち寄り、参加者で検討・討議する場としての研究会も設定された。2013年度は、さらに災害公営住宅への移行対策研修や市町村別事例研究会、災害公営住宅支援員の養成講師を想定した初任者研修講師養成研修が予定されているとともに、地域福祉コーディネート技術研修の検討が進められている。

次に教材の開発であるが、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。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『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, 2011）として刊行され、その後、研修実践を踏まえた修正や、見なし仮設住宅や災害公営住宅の対応を加えた増補版が2012年6月に刊行された。先述のように、宮城県下のサポートセンターでは地域との連携意識が高く、それは「被災者支援従事者研修」で個別支援と地域支援の結びつきを強調した研修が実施されたのが一因であったが、具体的なカリキュラムと被災者支援の流れとの関連は以下のように描かれている（図2）。

この支援プロセス図における「生活支援」は、個別支援に分類される狭義での「生活支援」を指しており、本稿で使用している広義の生活支援とは異なるものである。だが単元1において自立支援・エンパワメントという「理念と目的」を明確にし、単元2で支援の流れにおける個別支援と地域支援の関係性に目を向け、後半単元5ではつながりづくりの地域支援、単元6ではその住民支え合い活動と関係機関との連携をテーマに、後の中級研修で扱う「新しい活動づくり支援」への展開までを視野に入れている。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、専門的な知識の最低限の取得だけではなく、住民と協働し地域支援を担うワーカーとして育てていくことへの期待も大きい。

また、増補版の研修場面を再現した藤井博志・荻田藍子『東日本大震災・被災者支援のための

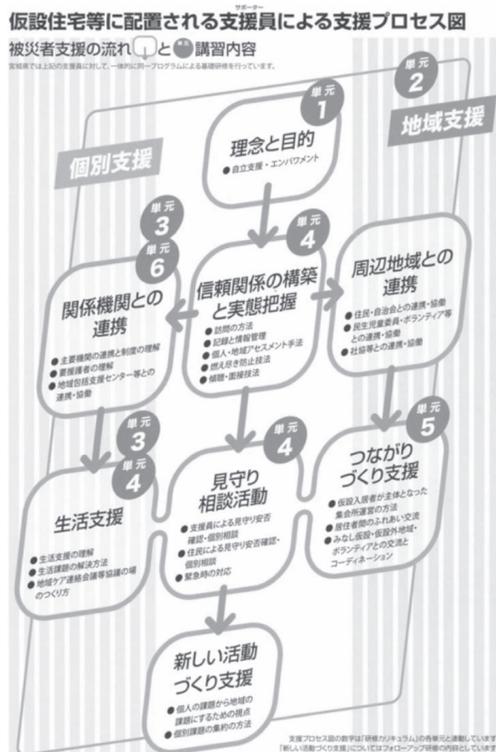


図2 仮設住宅等に配置される支援員による支援プロセス図（初任者研修）  
（出典：東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブック，2012）

『サポーターワークブック読本』（CLC, 2012）も続いて刊行された。阪神淡路大震災での生活復興支援の経験則に依拠するだけでなく、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を加え、東日本大震災被災地で研修を行なっていくなかで得られた受講者からの声を反映したこれらの教材は、東日本大震災被災地での人材育成が地元講師によって担当できることをも目指したものである。

#### 4. 住民による支え合い活動の事例分析 —復興複合期につながる成果

仮設期（I期）においても、自治体・住民による特色ある支え合い活動が各地で生まれてきている。CLCが『地域支え合い情報』<sup>5</sup>として収集した多くの支え合い活動事例から、復興複合期につながる成果を考える。

##### (1) 2つの事例から

「多様な交流の場づくり」や「子どもの遊び場づくり」から、さらに「仕事づくり」「まちづくり」など先を見据え活動しているものに注目し、これらの取り組み方を抽出してみる。

宮城県東松島市グリーンやもと仮設住宅「おがるスターズ」:

宮城県東松島市大塩にあるグリーンタウンやもと仮設住宅で暮らす住民たちは、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」と「人たち」を呼ぶ「すたづ」を合わせ、震災を乗り越えて成長していこうという思いを託して名付けられた。

グリーンタ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。入居が始まった2011年5月当初は自治会も発足しておらず、管理方式が決定しない中で集会所は2か月間閉鎖されたままとなり、仮設住宅での行事は皆無だった。集会所を住民の集う場所にと、有志4人で同年8月から「ひまわり集会所」の管理とお茶会やカルチャー講座、小物づくり、子育て支援、季節のイベントなどを企画・実行した。9月に発足した自治会は、防災や環境整備を担当することとして役割分担を行ない、自治会役員への過度な負担を減らす配慮もされている。

現在、メンバーは20人にまで増えており、男性の参加も見られる。自らの仮設住宅内だけでなく、他の仮設住宅の住民にも企画したイベントへの参加を呼びかけている点も、「おがるスターズ」の特徴で、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。イベントを楽しむに様々な住民が集まり、交流の場となっている。

しかも、仮設後を想定して2012年9月末に一般社団法人化し、住民が収入を得ていくための取り組みを積極的に行っている。そして、仮設住宅を離れた後も継続的な活動を行うことを目指している。「ひまわり工房」で制作されたアクセサリー、雑貨、小物、ミニ家具などの商品は通信販売などで販売され、法人として仕事を得るための対外交渉も行っている。仮設住宅内のコミュニティづくりの支援から地域に広がったコミュニティづくり、そして本格的な仕事づくりへと活動は展開してきている。「おがるスターズ」は任意団体から法人化することで、外からの支援に頼るのではなく、責任と目標を持ち、より多くのきっかけを広げていくために自立への道を選択したと言える。

福島県南相馬市「みんな共和国」:

福島県では、子どもの遊び場づくりに、母親はもちろん父親の参加が進んでいる。南相馬市では、まちの復興を目指し活動を続けてきた団体・個人それぞれの思いを共有する場をつくらうというイベントのなかで、父親同士が話し合う「お父さん会議」が行われた。

原発事故の影響によって変わってしまった子どもたちの現状を何とかしたい父親たちの思いが、これを契機に結実した。市のバックアップを受け、福島第一原発から30km圏外の鹿島区にある室内ホール、万葉ふれあいセンターを、春休み期間中全館無料で借り、ホールには竹や材木を組んでやぐらを制作した。大人も楽しめるようにと、語り場やお茶飲み場も用意し、「みんな共和国」という遊び場を開催して、2012年3月25日からの15日間、延べ3,441人が参加する

場となった。遊び場の名前を団体名として、協力者やメンバーは徐々に増えていった。

その後、市の担当者の協力を得て、市が除染をしていた市内の防災公園「高見公園」を安心して遊ぶ遊び場にすることを計画した。「みんな共和国」のメンバーが呼びかけて、市民による公園の除染・クリーン作戦を実施するなかで、国の示す安全基準以下の線量に下げることができ、参加意識が高まった。イベントの時だけではなく、毎日遊べる公園にしたいと、同年10月には企業からの助成金と寄贈により、大人向けの健康遊具を含めた24個の遊具を設置し、年齢問わず楽しめる公園へと姿を変えた。さらに、2013年7月、水道循環式の常設水辺“じゃぶじゃぶ池”を公園に設置し、まちづくりのシンボリックなものとなった。

#### 持続的なコミュニティ：

これら2つの事例における取り組みは、仮設期の一時的なコミュニティづくりにとどまらない持続的な基盤を作り出している。前者では、組織の一般社団法人化と仕事づくりであり、後者ではまちづくりへの拡がりである。復興複合期（Ⅱ期）への資源が仮設期（Ⅰ期）に生まれてきている例と言える。

#### (2) 住民による支え合い活動の今後

これらの取り組み以外にも、『地域支え合い情報』には、毎号多くの活動事例が紹介されている。それまでも、特集の事例から導き出された「専門家に聞く地域づくりのヒント」が掲載されていたが、より特集の各ポイントを明確にするためにVol. 8からは「地域支え合い」を構成するポイント（要素）の抽出が加えられている。これらは、なるべく平素な言葉で語りかけるように表現され、支援従事者の支援活動のヒントになるのはもちろん、住民にも活動のきっかけづくりや次なる活動展開へのヒントとなるようにと意図された（表6）

これらの取り組みのなかには、社協ワーカーのような専門職がリードしているものもあるが、住民の中からそのような役割を担うメンバーが登場している場合がむしろ多い。復興複合期以降のこれらの活動の継続性を担保する上でも、あるいは新たな活動への後押しのためにも、今後地域支援の果たす役割は大きいと言える。

『地域支え合い情報』は、支援に関わる人たちにとってだけでなく、自治会や住民など多くの人たちが活動のヒントを得られるように、専門用語をなるべく噛み砕いて表現し読みやすくするなどの工夫がなされ、活動の実践者からも「他県での実践や未知の実践を知ることができ刺激を受けた」「自分たちの実践を振り返る機会になった」などの声が寄せられている。また、『広域避難者の暮らしを支え合う情報紙』はこの『地域支え合い情報』に組み込む形で発行され、なかなか見えにくい広域避難者の暮らしや思いに触れる機会ともなっている。県を越えた被災地の支え合い情報の収集・発信は、CLCならではの強みとなっている。

表6 『地域支え合い情報』Vol.8～13における特集事例

| 特集名                          | 地域支え合いのポイント  | 活動団体                      | 活動主体           | 活動場所              | 活動内容  |
|------------------------------|--|---------------------------|----------------|-------------------|---|
| “わたしにできること”から始める支え合い (Vol.8) | <ul style="list-style-type: none"> <li>“なにをしないか”も支援の一つ。相手のもつ力を信じよう</li> <li>心の復興に立ち向かうのはその人自身。仲間として隣にすることが立ち向かう力になる</li> </ul>   | 特定非営利活動法人まきばフリースクール       | NPO            | 宮城県栗原市            | 生きづらさを抱える本人・家族のためそれぞれのペースに応じた教育・生活・就労支援。                      |
|                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>復興への自分の想いや願いを自由に表現できる場をつくろう</li> <li>役割が自信になる！相手をお客さまにせず一人ひとりの役割づくりを意識しよう</li> </ul>  | 工房地球村(山元町社会福祉協議会)         | 社会福祉協議会        | 宮城県山元町            | 精神障害者社会復帰施設(通所授産施設)での山元町特産品を活かした商品開発やカフェ運営。                   |
|                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>自分でできる支援が自分にしかできない支援に。自分の強みと得意を支援に生かそう</li> <li>人が集まればそこが助け合いの拠点になる！気軽に集まれる場づくりを住民と話し合おう</li> </ul>                                   | 特定非活動営利法人ナルク宮城けやきの会       | NPO            | 宮城県仙台市            | 高齢者自身が支援の主体となりパラソル喫茶の運営。                                      |
| 市町村(まち)の垣根を越えて未来を築く (Vol.9)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>地域の宝は「人」。まちづくりは地域をよく知る達人を発掘することから</li> <li>魅力的な人をおして魅力的な地域を再発見できる。達人同士、住民同士が出会う場づくりを</li> </ul>                                       | まちフェス～伊達ルネッサンス～           | 住民             | 宮城県亶理町、山元町、福島県新地町 | 県境に隣接する3町で行われたまちづくりプロジェクト。                                    |
|                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>あなたの“得意”が“仲間づくり”のきっかけに</li> <li>小物づくりはいつでも・どこでも・誰とでもできる。離れていてもつながりは途絶えない</li> </ul>   | 和布工房「ほのほの」                | 住民             | 福島県いわき市           | いわき市に避難した檜葉町、富岡町、大熊町、双葉町の住民による和布細工づくり。他県避難の人の作品も一緒に作品展。       |
|                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>震災はつらいことだけではない。であった人、助け合った人はかけがえのない仲間</li> <li>芽生えたつながりを継続していくにはどんな方法があるか、考えてみよう</li> </ul>   | 三陸と日本海のかげはし交流産直 結海        | 住民             | 岩手県花巻市            | 秋田県五城目町老人クラブが震災時岩手県大槌町を観光、契機とした支援活動や交流、中間地の花巻市に両町のアンテナショップ設置。 |
| 支援から生まれた住民主体の活動 (Vol.10)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>まずはみんなに声をかけて気軽に集まってみよう！人が集まれば地域に必要な情報や課題も見えてくる</li> <li>「私、こういうことが好きなんだ」そのひと言が人とまちを元気にする活動に！あなたのまわりにいる人たちのちょっとしたひと言に耳を傾けよう</li> </ul> | セカンドハンド仙台                 | 公益社団法人         | 宮城県仙台市            | コミュニティショップによる販売や出前サロン運営。                                      |
|                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>外でも室内でもできる体操は、みんなが集まる方法にぴったり！終わった後にみんなで話せば身体も心も健康に</li> <li>「私だけでもできるかも？」住民がそう思えるよう、最初から上手いかなくとも大丈夫！と後押ししましょう</li> </ul>              | ちょこっと体操                   | サポートセンター→住民    | 宮城県南三陸町           | 仮設住宅生活での運動不足解消のためのオリジナル体操の考案。                                 |
|                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>支援者がすべてを決めるのではなく、企画・運用ルール決めに住民に関わってもらおう</li> <li>「できないこと」「困ったこと」は支え合いの輪が広がるチャンス。できる人を探してお願いすれば思わぬつながりと支え合いになります！</li> </ul>           | 一般社団法人日本カーシェアリング協会        | 一般社団法人         | 宮城県石巻市            | カーシェアリングと同時利用による送迎の支え合い。                                      |
| 住民が考える課題と支援 (Vol.11)         | <ul style="list-style-type: none"> <li>「地域のよさ」を新たな住民に伝えよう。それも、地域住民だからこそできる支援の一つです</li> <li>いろいろな人・機関に声をかけて一緒に動く。この連携がまちを元気にする即戦力に！</li> </ul>                                | 片平地区まちづくり会                | 住民             | 宮城県仙台市            | 災害公営住宅建設予定地域の住民が、受入れの気持ちと地区の良さを入居者に伝えようと冊子を作成。                |
|                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>もとの地域との関係性を途絶えさせないためには、なにができるか考えよう</li> <li>全員の意見を取り入れながら活動することで、参加者が主役(担い手)になれる</li> </ul>   | ふるさとお茶っこ会(一関市社会福祉協議会)     | 社会福祉協議会        | 岩手県一関市            | 岩手県一関市の宮城県山元町からの避難者向けのお茶っこ会。                                  |
|                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>日常を継続するためには、「みんな一緒」の気持ちがいっせつ</li> <li>地域によってニーズは違う。地域性に合わせた支援を住民間の話し合いからつくろう。</li> </ul>  | 涌谷町民生委員児童委員協議会、涌谷町社会福祉協議会 | 民生児童委員、社会福祉協議会 | 宮城県涌谷町            | 災害公営住宅建設予定地域の住民が受入れのためのあり方や支援方法を検討。                           |

|                           |  |                   |            |            |   |
|---------------------------|--|-------------------|------------|------------|---|
| 地域でつくる子どもの遊び場<br>(Vol.12) | <ul style="list-style-type: none"> <li>子どもも大人も「遊び」は心の開放と仲間づくり、みんなが一緒に楽しむ「遊び場」をつくらう</li> <li>遊び場づくりの第一歩は仲間づくりから。「やってみたい」ことは口に出して仲間を募らう</li> </ul>       | 亀が森冒険遊び場          | 住民         | 宮城県石巻市     | 避難所や仮設住宅で屋外の遊び場のなかった子ども達のための遊び場づくり。             |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>“自分たちができること・自分たちだからできること”を出し合い、積み重ねていくことが、自分たちらしいまちづくりの一歩に</li> <li>子どもの笑顔と感動をみんなで共有！子どもの笑顔は地域の元気の源！</li> </ul> | 市民活動団体みんな共和国      | 住民         | 福島県南相馬市    | 原発事故で屋外活動の少なくなった子どもたちのための遊び場づくり。                |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>地域住民の見守りが子どもの安心、大人が行き来する地域の拠点発掘が子どもの居場所にもなる！</li> </ul>   | みなみまち cadocco     | 住民         | 宮城県気仙沼市    | 復興商店街内に子どもや住民のための居場所づくり。                        |
| 想いを伝える<br>(Vol.13)        | <ul style="list-style-type: none"> <li>一人ひとりの体験や思いを表現できる手段を試してみよう。体験から生まれた表現が人を動かす</li> <li>子どもたちに震災の経験と命の価値を伝え続けよう。これが復興への大きな道づくりになる！</li> </ul>      | 三陸ごさかなネット         | 住民         | 宮城県石巻市     | 震災の記録や想いをブログで発信、漫画化。                            |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>目や耳が不自由な人、知的障害がある人、さまざまな特性をもつ人に情報が伝わる工夫を考えてみよう</li> <li>双方向のコミュニケーションが心をつなぐ</li> </ul>                          | 富岡町臨時災害FMおだがいさまFM | 生活復興支援センター | 福島県富岡町、郡山市 | 郡山市にある富岡町仮設住宅で臨時災害FM。タブレットにより市内のみならず町民は全世界視聴可能。 |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>“難しい言葉を使わない”だけじゃない。伝える極意は、相手を理解しようとする。相手の声に耳を傾けよう</li> </ul>  | 一般社団法人おらが大槌夢広場    | 一般社団法人     | 岩手県大槌町     | 地域の話題を載せた「大槌新聞」を毎週発行。                           |

## 5. 制度外対応拠点にみる自立支援の課題分析

復興複合期には、「自立支援の視点からの地域支援」が求められるようになる。その1つの展開場面が災害公営住宅の入居者への支援であり、各自治体はその方法を模索している。例えば、団地に拠点を併設しLSAを配置して支援を行おうとするものや、付近の住民と一体的に支援を行おうとするもの、概ね仮設住宅住民に支援を行ってきたサポートセンターの支援エリアを広げる形で対応しようとするもの、あるいは特別な支援体制を想定しないもの、検討中のものまでさまざまである。

ここでは、サポートセンター機能の復興複合期以降における展開への示唆として、「地域支え合いセンター構想」において想起されたイメージをもとにCLCがモデル的に運営している事例を紹介したい。

### (1)「石巻・開成のより処あがらいん」の現状

「あがらいん」は2011年12月よりCLCが石巻市から運営を受託し、市内最大規模である開成仮設住宅団地（全戸数1,142戸）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しているものである（図3）。同団地は、南境仮設住宅（全戸数740戸）に隣接しており、開成・南境仮設住宅で合計4,400人を超える人たちが入居している。

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、

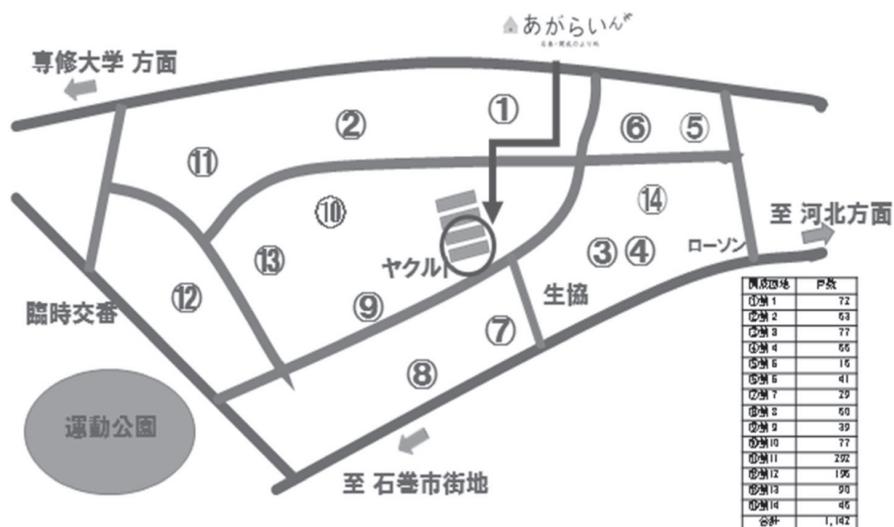


図3 開成仮設住宅と「あがらいん」の立地

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棟は制度外ケア付き（職員が24時間常駐）福祉仮設住宅として、もう1棟ではより弾力的に地域支援事業を展開することとされた。

福祉仮設住宅の利用対象者は限定されておらず、石巻市との委託契約において「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」とされ、付随的事業として配食・サロン事業の展開が示されるとともに、備考として「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」という一文が付加されている。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、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た。個別支援の利用決定は、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。

「あがらいん」運営のモデルとなったのは、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として、CLCにより先行的に運営されていた仙台市内の「千代田・国見のより処 ひなたぼっこ」である。被災地域の仮設住宅団地にある「あがらいん」では、「ひなたぼっこ」での実践を踏まえながら制度外対応拠点として、地域支え合い活動をベースにその拠点性を活用した多岐に渡る地域支援活動を行ない、それとともに緊急受入れによる個別支援も行っている（表7）。

「あがらいん」では、この福祉仮設住宅を「居住場所」とするのではなく、地域生活を継続することを前提に、生活や気持ち、家族関係を整えて再び地域生活に移行するための一時的な場所

表7 「あがらいん」の支援の展開（2011.12～2013.11）

| 年    | 月  | 緊急受入れ   | 通い型支援    | ラジオ体操  | 地域食堂 | 子ども学習室・子ども図書館 | 地域サロン・つどい         | 出張内容 | キッチンカー（移動販売車） | 親子サロン | アロマセラピー | 共同菜園・野菜づくり | 外出サロン      | 八百屋・駄菓子屋 | その他    | 支援者間交流 | 当事者支援 | 講習・セミナー  |            |
|------|----|---------|----------|--------|------|---------------|-------------------|------|---------------|-------|---------|------------|------------|----------|--------|--------|-------|----------|------------|
| 2011 | 12 | 最初の受入れ名 |          | 開始     |      |               |                   |      |               |       |         |            |            |          |        |        |       |          |            |
| 2012 | 1  | <平均1名>  |          |        | 開始   |               |                   |      |               |       |         |            |            |          |        |        |       |          |            |
|      | 4  | <平均3名>  |          |        |      | 開始            | 映画・音楽開始           | 開始   |               |       |         |            |            |          |        |        |       |          |            |
|      | 7  | <平均4名>  | 開始<平均2名> |        |      |               |                   |      | 開始            | 開始    | 開始      | 開始         |            |          |        |        |       |          |            |
|      | 10 | <平均3名>  | <平均3名>   |        |      |               |                   |      |               |       |         |            |            |          |        |        |       |          |            |
| 2013 | 1  | <平均5名>  | <平均3名>   |        |      |               | キムチづくり            |      |               |       |         |            | 日帰り温泉ツアー開始 |          |        |        |       |          |            |
|      | 4  | <平均6名>  | <平均4名>   | 朝食付き開始 |      |               | カラオケサロン・団地住民交流会開始 |      |               | 毎週開催  |         |            |            | 八百屋開始    | 地域通商開始 | 開始     |       |          |            |
|      | 7  | <平均6名>  | <平均5名>   |        |      |               | 写真展開始・夏祭り         |      |               |       |         |            |            | 駄菓子屋開始   |        |        |       | AAS-ソロ開始 |            |
|      | 10 | <平均7名>  | <平均6名>   |        |      |               |                   |      |               |       |         |            |            |          |        |        |       |          | 健康教室・認知症講座 |

と位置付けている。地域支え合い活動の支援や、拠点性を活かした活動を積極的に行っているために、多くの仮設住宅住民や地域住民に利用されており、それぞれの接点が多いのが特徴である。特に地域食堂は、付近に飲食店が無かった仮設住宅団地にとって大きな交流の場となり、身近な「食」を通じてつながりが生まれている。また、ニーズを受け止めた子ども学習室、地域サロンの開催やキッチンカー（移動販売車）運行、共同菜園づくりなど、地域支援の取り組みも幅広く行っている（表7における各種事業の展開を参照）。また、支援者間交流や講習・セミナー開催を通じて、地域の福祉力の基盤強化にも取り組んでいる。

制度外対応となる緊急受入れ（居室）の利用者は社会的な弱者であり、ともすればそれぞれの部屋に閉じこもりがちになるが、朝のラジオ体操時に地域の人と交流したり、地域食堂や野菜販売の手伝いなどをしたりすることで自己有用感が得られ、社会とのつながりが再構築されて心身の安定を取り戻している。これも、地域支援と個別支援の接点が多いことの利点である。

## （2）恒久化に向けた生活支援拠点のあり方

先行モデルとなった「ひなたぼっこ」は、2009年12月よりCLCが仙台市から「企画提案型コミュニティビジネス運営事業（ふるさと雇用再生特別基金事業）」を受託して仙台市青葉区に開所し、運営してきたものであった。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、地域での暮らしを支える活動、子育て・子育て支援の拠点、福祉人材・地域人材の育成など、制度外のサービスや多様な機能で“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。また、発災後は共同支援ネットワークの活動拠点として、専門職の宿泊・食事の提供の場ともなった。

2012年4月からは、「新しい公共の場づくりのためのモデル事業」を仙台市市民局市民協働課とともに宮城県から受託し「仙台市国見地区地域支え合いセンター」としても運営している。住

民が自由に集まり困りごとを表明することができる「たまり場」、住民が役割を担うことによる相互の「支え合いの場」、住民が自分たちの生活課題を支援し合いながら解決するための「仕事・雇用を作り出す場」、住民がまちづくりについて学び合いまちづくりに「参加する場」、幅広い世代の交流を通して住民をつなぎ、支え手の育成を目指す「関係づくりの場」、これらの場づくりを通して、地域で安心して住み続けられるための支援や環境の整備を行う「地域支え合いセンター」の構想を試行的に運営している。

今後の自立支援の拠点を展望する上では、「ひなたぼっこ」の運営に見られるような地域（組織）との結びつきに注目すべきである。「ひなたぼっこ」では、地域の町内会長、民生委員、地区社協会長、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、地域包括、児童館長などを委員とする運営推進委員会が2か月に1回開催され、住民の運営参加が行われることで、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い、住民主体の支え合い活動を支援する拠点としての効果が拡大しているからである。

復興複合期における対応として、国は共生型施設の構想を打ち出している<sup>6</sup>。これらを活用しながら、災害公営住宅地域の拠点整備においてサービス重視の重装備型施設を建設することも1つの考え方ではある。重装備型として整備するか、地域支援・個別支援を中核的な機能とするかの自治体判断が明確化される必要がある。

「あがらいいん」が仮設住宅併設の生活支援拠点モデルとすれば、「ひなたぼっこ」は「地域支え合いセンター」としての恒久化に向けた生活支援拠点モデルと言える。双方ともに緊急受入れの機能を果たすという点では、個別支援においても重装備型である。被災者の自立支援、住民主体の地域支え合い活動支援のための地域支援拠点としてのあり方として、これら制度外対応拠点のあり方から学ぶものは大きい。

## 6. 復興複合期における地域支援のあり方 —まとめにかえて

復興複合期（Ⅱ期）への地域支え合いの課題として議論すべきことは多いが、本稿の範囲内で指摘しうることとして、ネットワーク化とそれに関連する人材育成問題を中心に整理しておこう。ここでは大きく2つのネットワークをとりあげたい。

1つめは、仮設住宅地、借り上げ住宅群、災害公営住宅地、周辺地域のように、居住地が多様化していくなかで、支え合いの圏域と拠点、また支援の圏域と拠点に関して、エリアを確定しつつ、それらを結んでいく発想が求められることである。被災地には、サポートセンターから地域食堂にいたるまで様々な支え合い拠点が生まれてきた。現段階で有効なのは、新たな施設やシステムを仕組み通りに導入するよりも、これらの多様な機能・資源をネットワークとして、「地域としての支え合いの力」を高めることである。

2つめは、仮設住宅退去者・広域避難者など、被災者の居住地が拡散していくなかで、広域的につながりを保つネットワークである。このためには、これらを結ぶ中間支援組織や情報収集発

信装置が必要である。そして実は、支え合いの広域ネットワークは、さらに戦略的な意味を持つ。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、東日本の被災地は、制度が激甚的に失われてしまった地域とも言える。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。「地域支え合い」という制度外的コミュニティ・ソリューションを経験した東北の住民や被災者支援従事者は、被災地内の「資産」であるばかりか、他地域を「助ける」社会資源でもある。仮設期の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、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、あるいは各地の広域避難者をも勇気づけていくことにもなる。

### (1) エリアネットワークの形成課題

これからの被災地では、上の第2節から5節まで見てきたような、現場から生まれた地域支え合いの多様な機能を、災害公営住宅地域のなかにどう再生していくかが課題となる。冒頭に紹介したサポートセンターを再び同様に配置するのでは、十分な地域支援機能を展開し得ない。緊急時の支援対応ができる重装備型センターを一定のエリアに配置する必要があるものの、むしろ、地域住民の自主的な運営の条件を備えた拠点が小地域エリアの中で確保されることが望ましい。いくつかの自治体においては、災害公営住宅地域内に拠点を計画しているところが見られる。例えば女川町では、コミュニティプラザの名称で、これまでのサポートセンター（こころとからだとくらしの相談センター）のランチ方式を継承する予定だが、周辺の仮設住宅や在宅住民をも含めた交流の場とするなど、支援の方法を模索している。地域住民の自主的な活動を支援する地域支援の担い手を維持するためには、宮城県の人材育成の中で開発され、被災住民の人材確保として機能した一連の研修関連の方法を継続できるよう配慮すべきだろう。

すでに紹介したように、災害公営住宅の計画的な整備と、地域コミュニティづくりとを結びつける役割を担う人材として、「地域福祉コーディネーター」の育成が進められつつある。石巻市において、仮設期対応としてその配置が試みられているが、災害公営住宅の計画との整合性をどのようにするのが、今日的な課題となっている。個々の団地内コミュニティと、周辺地域、さらには団地間の交流を視野に入れた地域支援を担うことが、「地域福祉コーディネーター」に期待されている。地域福祉コーディネートの機能として、個々の地域支援にとどまらない、地域やエリアのマネジメントに係る力量を持つための方法の検討が急務であると言える。「地域福祉コーディネーター」の役割としては、地域やエリアに存在する地域支え合い活動や資源をネットワーク化することが挙げられる。

その際、市町村行政の役割をどのように位置づけるかが問われる。各種対象別の福祉計画では、こうした空間的な配置に対応する福祉サイドからの提起が十分にできない。すでに指摘したように、地域福祉計画をツールにしたまちづくり志向の提起が有効と考える。われわれは、宮城県女川町の地域福祉計画の策定作業を支援するなかで、そのような役割を果たし得るかを検討し

ているところである。

なかでも国が被災地で先行的に進める方針である「地域包括ケアシステム」の運用との関係を整理する必要がある。これまでとは異なり、地域性に根差した地域包括ケアシステム化が提案されてきており、しかも住宅を基盤に構築しようとしている点では、その促進のための国の助成制度を活用することも必要と言える。住民が参加する生活支援を組み込んでいる点においても、その有効性を認め得るが、地域支え合いとして強調してきた自立支援の観点からすると、専門職中心のシステム化による弊害について十分に留意する必要がある。むしろ、今後2015年度から制度導入が予定されている「生活困窮者自立支援法」の仕組みとの関連も念頭に置くべきであろう。

これらの、国の方針や制度化の動向、さらには活用を視野に入れながら、地域福祉計画というやや幅広の計画空間のなかで、あらためて地域支え合い構想を論議することが重要となる。われわれとしては、たとえば女川町での試みにおいて、今後その方法の有効性を検証していきたい。

## (2) 広域的ネットワークの形成課題

こうしたエリアにおける支え合いのネットワークの構築とは異なり、広域的なネットワークも復興複合期には必要となる。自治体間の支え合いの取り組みの情報交換と人材交流を支援する中間支援組織の存在は、宮城県における支援事務所やCLCの役割を通して、福島県、岩手県の2県においてもその必要性が認識されてきている。例えば、「地域支え合い情報」に岩手県の枠が導入され、サポートセンタースタッフとLSAの合同研修という宮城県方式が導入され始めている。

被災3県を横断するネットワークの必要性は、先のサポートセンター3県調査においても明らかにされている。各県境では、2つの県からの避難者を受け入れている自治体も見られるが、そこでの支援方法は相互乗り入れ的に組み立てられる必要がある。既にCLCでは、その情報交流のためのセミナー（東日本大震災における広域避難者・支援者交流会、東日本大震災における広域避難者の座談会）を数回に渡って開催しているが、今後の復興複合期における共通課題に対応していく上でも、3県を横断する情報交換・協議の場が必要となる。

本稿で取り上げた支援事務所は、復興複合期に向けての新しい役割を模索しながら、旧来の仮設住宅地域での文字通りのサポートセンター支援とともに、その取り組みを担った人材が、新しい災害公営住宅地域での地域コミュニティづくりに活用されるための方法として、地域福祉のマネジャー層の育成を手掛けようとしている。われわれはそれらの研究会作業に対して、本稿の成果を背景に問題提起をしているところである。その作業における結論の1つは、それまでサポートセンターを拠点として育成された人材や、地域支え合いを担う各種の住民が活動できる条件整備を行政担当者とともに構想し、具体的に事業に落とし、成果を出すためのマネジメントを遂行できるための研修の仕組みを作ることであり、広域レベルでのこうした人材育成の仕組みを作ることなしには、広域に及ぶ被災からの再生を進めることはできないと考えている。

注

- 1 全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）は中間支援組織として、高齢者及び障害者、子どもなどが自立した生活を営むために必要な支援を実施する団体や、それらの団体のネットワーク組織を支援することにより、「だれもが地域で普通に」暮らし続けることのできる地域社会の実現を目指している。1999年任意団体として設立され、2001年2月NPO法人化した。震災被災地支援に特化して活動してきた訳ではなく、福祉ネットワーク支援事業、社会福祉に関する相談事業、情報の収集・提供事業、セミナー企画・運営事業、出版・編集事業、調査・研究事業などを全国展開して行ってきた。
- 2 東日本大震災後に出された厚生労働省老健局「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点の設置について」（2011年4月19日通知）では、仮設住宅に入居した要介護高齢者等を対象に専門職がサービス提供を行なう、介護・福祉サービス拠点（サポートセンター）の仮設住宅等への設置が示された。そこには、総合相談機能（ライフサポートアドバイザー（LSA）の配置等）、デイサービス、居宅サービス等（居宅介護支援、訪問介護、訪問看護、診療機能等）、配食サービス等の生活支援サービス・ボランティア等の活動拠点、高齢者、障害者や子ども達が集う地域交流スペースという例が挙げられている。
- 3 これらは、2012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』（CLC）の中で取り組んだ調査の一部である。
- 4 東北関東大震災・共同支援ネットワークは、次の4種類の協働団体からなっている。①介護系全国組織関連では、宅老所・グループホーム全国ネットワーク、特養・老健・医療施設ユニットケア研究会、特養をよくする特養の会など。②被災現地法人関連では、社会福祉法人東北福祉会（仙台市・石巻市）、社会福祉法人石巻祥心会（石巻市）など。③社会福祉協議会では、宝塚市社会福祉協議会（兵庫県）、豊中市社会福祉協議会（大阪府）など。④研究機関では、東北福祉大学・日本福祉大学・神戸学院大学などである。被災地のそれぞれの地域の事業者がこれまでどおり要援護者の支援を担うことができるよう、あるいは避難所や福祉避難所における支援が円滑に行われるよう、専門職のボランティアを全国から募集し要請に応じて派遣・調整し、その宿泊拠点や食事の提供、物資の移送や分配、車両の提供など多様な支援を行った。
- 5 『地域支え合い情報』は、被災者支援に取り組むサポーター（各種支援員）が地域支援に取り組む際の参考となるよう、2012年9月創刊された月刊誌である。被災地での自治会・住民による支え合い活動の実践事例を、積極的に追い続けて紹介してきている。また、阪神淡路大震災等の支援の経験者や学識経験者からのアドバイスも含めて掲載している。宮城県の被災者支援従事者研修は事業実施をCLCが担っていることもあり、その際のテキストとしても活用されている。
- 6 この構想の報告書は、2012年度厚生労働省セーフティネット支援対策等事業費補助金 共生福祉施設の設置運営支援事業『地域共生拠点づくりの手引き』（三菱UFJリサーチ&コンサルティング）である。

参考文献

- ・上野谷加代子（2013）「東日本大震災を風化させないために－10年後を視野に入れた社会福祉の研究手法への提言－」『社会福祉研究』第116号、鉄道弘済会、23～31ページ
- ・岸川洋治（2013）「東日本大震災後の社会福祉が「まち」づくりに果たす役割－震災前後の社会福祉課題を踏まえて－」『社会福祉研究』第117号、鉄道弘済会、26～34ページ
- ・東北大学高等教育開発推進センター編（2012）『東日本大震災と大学教育の使命』、東北大学出版会
- ・東北関東大震災・共同支援ネットワーク・被災者支援ワークブック編集委員会（2011、第2版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』
- ・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（2012）『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』（2011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）

- 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（2013）『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』（2012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）
- 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『月刊 地域支え合い情報』Vol.1～13（2012.9～2013.9）
- 日本社会福祉系学会連合（2013）『平成23年度日本社会福祉系学会連合 東日本大震災復興対策委員会研究活動報告書』
- 藤井博志（2013）「「まち」づくりに向けたコミュニティソーシャルワーカーの使命—その役割と条件整備」『社会福祉研究』第117号，鉄道弘済会，55～63ページ