

沿岸部被災地の被災者支援の現状と課題
—南三陸町の被災者支援の現場から—

東北大学大学院社会学研究室専門研究員本間照雄

本稿は、現在の地域ケアの現状を被災者支援の視点で分析・把握しようとするものである。宮城県南三陸町は東日本大震災で甚大な被害を受けた。避難所から応急仮設住宅に移り始める頃から「孤独死」防止が課題となった。少ない専門職は目前の業務に忙殺され、介護保険事業者も業務停滞に陥る中、町が着目したのは、自ら被災しながらも復旧復興に役立ちたいと考えている被災者であり、生まれ育った地域社会を知り尽くしている町民であった。被災者支援は三層構造で行われている。一層目は100人を超える一般町民、二層目は看護師等の有資格職員そして三層目は町の保健師等である。小規模自治体に共通する少ない専門職の配置実態の中にあっても、きめ細やかな対応と迅速かつ専門的対応を実現する方法として考え出された。この枠組みは、応急仮設住宅を訪問し見守りや相談相手になる巡回型支援員、自らが居住する応急仮設住宅団地内の気になる世帯を朝と夕の二回訪問する平均年齢七四歳の滞在型支援員及びみなし仮設住宅を廻る訪問型支援員で実践している。町が意図的に町民を被災者支援の最前線に据えるのは、生活者の視点を重視した事業を展開するからである。町では、行政の地域力と地域住民の福祉力が互いに協同することで、目前の被災者支援を充実するだけでなく、今後の地域福祉の推進につながることを期待して被災者支援制度を設計している。

Key word 被災者支援 沿岸部被災地 被災者サポートセンター

1 問題の所在

平成23年3月11日14時46分頃、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0、最大震度7(栗原市)の大地震が発生し、東北太平洋沿岸は大津波襲来で壊滅的な被害を受けた。南三陸町には、これまで最大だったチリ地震津波の5.5メートルを遙かに超え、防災対策庁舎付近で波高15.5mの津波が襲いかかり、町内10km²が浸水し¹、311戸(り災率約62%)に被害を受け、行政機能は麻痺し商店街のほとんどは流され産業基盤の多くを失った。人的被害は甚大で、死亡又は行方不明者は797人を数える。この中には36人の役場職員がおり、早期の行政機能回復に大きな痛手となった²。



写真1 被災した防災対策庁舎

公共施設の被害は、志津川地区では、役場行政庁舎、防災対策庁舎、保健センター、公立志津川病院等17か所壊滅。戸倉地区では戸倉小学校、戸倉保育所等5か所壊滅。歌津地区では歌津総合支所、歌津保健センター、名足小学校、水産振興センター壊滅。公営住宅は、26か所(400戸)中15か所(262戸)壊滅/使用不能になっている。被災後のインフラの復旧には時間がかかり、電気は5月30日までの2か月半を、水道は、8月中旬までの5か月を要した。そんな中、仮行政庁舎は、3月29日にプレハブ造階建の仮設庁舎を建設し運用を開始している。しかし、電源をエンジン発電に頼り、電話も衛星携帯電話で、行政機能の回復にはほど遠い中での再開であった。

こうした状況下において、多くの高齢者を含む被災者支援はどのように行われたのであろうか。高齢者や障害者等何らかの援護を必要とする者を地域で支える試みは、在宅福祉を推奨する形で様々な試みがなされてき

た。これらの試みは、東日本大震災で壊滅的な被害を受けた地域では、どの様な形で現れたのか。震災という想定外の特殊な環境下ではあるが、被災者支援は、対象者に多くの高齢者や障害者も含まれていることから、彼らを支える仕組みが当然に組み込まざるをえないし、日頃から行われている行政、介護事業者及び地域住民の振る舞いが端的に表れる場面でもある。このことを知ることは、地域での支え合いの現状を判断する材料や課題を知る貴重な手がかりになることから、本稿では地域ケアの現状を被災者支援の視点から分析・把握する。

2 仮設住宅の現状

(避難所から応急仮設住宅へ)

南三陸町は大地震とそれ引き起こされた巨大津波で甚大な被害を受け、町民は高台にある学校や集会所等の一次避難所あるいは裏山にある神社等に避難した。町が指定していた津波指定避難所46か所中24か所が被災するなど、津波の波高は想定を遥かに超えて町内の奥深くまで押し寄せている。こうした状況にあって町では、町内及び近隣登米市に70か所を超える一次避難



所を被災当日に設置し、8月21日に最後の一次避難所 写真2 公共施設の廊下につくられた避難所が閉鎖されるまでの間、最大時9,753人(3月20日)が避難生活を送っている。時を同じくして町長は、中心市街地の殆どが浸水している現状から町外での避難を決断し、3月26日「仮設住宅が完成するまでの間、より良い環境で生活して欲しい」と町民に町外集団避難を呼びかけ、4月3日を皮切りに延べ2,246人が南三陸町外及び県外56か所に集団避難している。これとは別に、援護を必要とする避難者を対象にした福祉避難所も設置している。震災直後の3月11日、老人福祉センターに設置した福祉避難所だけでは不足することから、5月16日、登米市内の旧特別養護老人ホームを改修して福祉避難所を設置し、2か所(定員72名)とも平成24年9月13日に閉鎖するまで運営している。

一次避難所から二次避難所へと一時的な避難の場を設置するのとほぼ同時に、住宅を失った者への応急仮設住宅の整備が進められた。応急仮設住宅¹⁾は、町内と近隣登米市に合わせて51地区59団地に2,195戸整備した(平成23年8月31日完成)。また、既存の民間アパート等を活用した見なし仮設住宅に973戸(県内12市12町、県外31都道府県)が入居している。要援護者向けの福祉仮設住宅は、南三陸町入谷地区及び登米市南方地区の二か所に3ユニット(定員27人)を整備し、9月13日から入居している。

3 被災者生活支援センターの制度設計

(被災者生活支援センターの設置)

南三陸町は、15メートルを超える津波で町役場庁舎が壊滅し、36人もの役場職員を失い行政機能は一時麻痺した。行政職員は町内外に点在する避難所運営に携わり、保健分野の専門職も全国から保健師等の支援を受けながら住民の健康管理や避難所の衛生管理に忙殺された。四月に入る頃になると、避難所に配置されていた職員が徐々に元の課に戻り始め、救援救助に関わる事務と従来の健康診査や介護認定事務等保健福祉行政の所管事務が加わり多忙を極め、特に少ない専門職は目前の対応に追われる状況にあった。4月下旬、町民は避難所から応急仮設住宅に移り始め、阪神淡路大震災で大きな問題となった「孤独死」の対応が必要となった。しかし、少ない専門職は目前の業務に忙殺され、介護保険事業者も著しい業務停滞に陥っており、「地

域支え合い体制づくり事業」で国が想定している専門職を配置する被災者サポートセンターの仕組みでは対応が難しい状況にあった。

こうした中で町が着目したのは、被災者でもある町民と緊急雇用創出事業である。自ら被災しながらも町の復旧復興に何らかの形で役に立ちたいと考えている町民は多くいた。何より彼らは生まれ育った地域社会を知り尽くしている。同時に、仕事の場を失った彼らに収入を得る機会を設ける場にもなる。町ではこうした考えをもとに百人の被災町民を雇用し、彼らを被災者支援の第一線に立つ生活支援員に据えた。加えて、多数の町民から上がってくる情報を整理、精査して行政につなぐ役割を担う少数の看護師等と地域福祉活動の専門職を配置することにした。

(被災者を支援者にする仕掛け)

被災当時は、この様な状況下にあった。少ない保健師等の専門職は避難所支援で忙殺されていた。福祉施設職員は、事業停止でちりぢりバラバラになっていた。被災者支援は、一時的・応急制度に過ぎない、一方、復興には長い歳月を必要とする。この様な状況下で、南三陸町に被災者支援の担い手はいないのか？長期間支援してくれる人はいないのか？と周りを見渡した。

その時、被災者支援の専門性とは何かと考えてみた。被災者支援とは、「生活」を支援すること。では、生活のプロとは誰か！主婦」等の生活者ではないか。それなら、この主婦等を被災者支援の担い手にすれば、被災者生活支援センターは「プロ集団」になれる、と考えついた。多くの被災市町では被災者支援の担い手がいないと嘆いていたが、南三陸町では被災者支援の担い手は目の前にいたのだ。

一方、行政や専門職にはこの様な声も多くあった。知識もない素人に被災者支援が出来るのか？話し好きの主婦に個人情報を守るのか？第一、100人もの素人を誰か教育するのか等々の不安視する声が多くあった。そんな中にあっても筆者は確信があった。町民は、生き残ったことの意味を考えていた。町民は、壊滅的被害を受けた町を憂っていた。町民は、何か役に立ちたいと思っていたのだ。筆者は彼らに「この町、南三陸町を救って欲しいとお願いした」。即ち「社会的役割の付与」をした。

とは言え、これまでわかめの養殖に従事していた、専門職のいう「素人」に過ぎない。この為、町民の人財にする仕掛けが必要であった。その際行ったのは大きく五項目である。①「出来ることを活かす」(主婦目線に着目)②「地縁力を活かす」(高齢者の活用)③「工夫をシステムにする」(やる気を活かす)④「上手くできたことを意図的に取りあげ」(北風と太陽)⑤「マニュアルはつくらない」(創意工夫を引き出す)。徹底して住民を主役に据えた。我々支援者は、彼らの想いを形にする役割に徹したとも言える。

更に、住民の意識を持続可能にするための仕掛けも行っている。①「知識ではなく智慧を求めた」(出来る事を活かす)②工夫／結果を科学で整理」(素材を引立る調味料としての科学)③「HOWTO」ではなく意味の解説」(目的の目的を問う)④「会議・打合せの活用(カンファレンス化//事例検討の場)⑤「多くを求めない」(選択と集中+パレートの法則)。自らの体験姿勢から学ぶ力の醸成を行ったのである。

こうして、町民を貴重な社会資源と考え被災者支援の担い手にする被災者支援システムを考え出し、多数の町民によるきめ細やかな見守り活動と町の専門職による迅速な評価と判断及びその間をつなぐ有資格者支援員を配置する「三層構造」によるアウトリーチ型の被災者支援センターを設置した。これは、現状下で使える有限の人的資源を効果的に組み合わせた現実的な支援システムである。補助金等による公的被災者支援には期間的制限がある。



写真3 サービスの宣誓をする生活支援員

この為、長い復旧復興期間を乗り越えるには、一時的な被災者支援システムではなく、地域社会の中に「お互い様」の機運を醸成する必要がある、その為の担い手養成も意図した人材づくりをも視野に入れたものであった。換言すれば地域福祉の枠組みの中に被災者支援を置いたのである。

(組織体制)

南三陸町の被災者支援は、南三陸町が地元の社会福祉協議会に事業委託して行っている。支援活動は、本部機能を担う被災者生活支援センター一か所と個別具体の活動を展開するサテライトセンター六カ所に拠点を設けて行っている⁵。被災者生活支援センターは、役場の近くに設置し南三陸町保健福祉課被災者支援係と同居している。これは行政と緊密な連携協同を図りながら進める必要がある為にとった措置である。各サテライトセンターは、六地区に配置し各地区の応急仮設住宅団地を担当して個別具体の活動を展開する。また、民間賃貸住宅(みなし仮設)を担当する訪問型支援員は、県内全域を担当することから被災者生活支援センターの一角を活動拠点にしている。尚、滞在型支援員は、それぞれが応急仮設住宅に住まいしながら訪問を行っていることから、独立した拠点は設けず、活動する仮設住宅団地を担当するサテライトセンターの所属にしている。サテライトセンターに配置する生活支援員の人数は、応急仮設住宅の戸数や団地数を基に20戸から30戸に一人の割合で大まかに決めている。

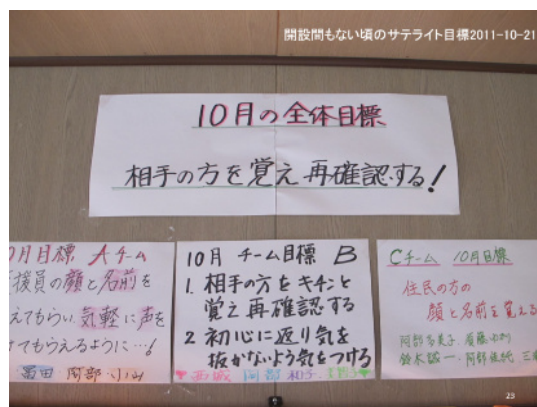
(教育体制)

生活支援員は、わずかな有資格者を除いてほとんど被災者支援に関する知識や技術は持っていない一般町民である。こうしたことから、支援者として必要な最小限の知識や意識の習得を目的として、採用時に三日間の基礎研修及び採用後に各分野の専門家を招いて専門研修を行っている。三日間の基礎研修は三級ホームヘルパーの研修内容を基に研修内容を組んでいる。特に、守秘義務や個人情報保護に関しては、何度も具体的な事例を挙げながら説明をしている。採用後の研修は、南三陸町に支援で訪れる医師や臨床心理士及び地域福祉の専門家を講師とした



写真4 机もない場所で打合せ

研修、宮城県やその委託を受けた研修団体が企画する研修及び自主企画で進めている被災市町支援員との情報交換研修への参加など多義に渡る研修を行っている。また、特徴的な研修としては、毎朝各サテライトから生活支援員二名が本部に集まり前日の支援内容を報告する「朝ミーティング」及び一ヶ月分の取りまとめを行う月一回の「月例総括会議」の場を活かし、打合せや会議という性格の他にカンファレンスの要素を取り入れた会議の進め方をしている。「朝ミーティング」は前日の支援内容を振り返っての事例検討会になり、「月例総括会議」は被災者生活支援センター全体及びサテライトセンター毎に設定した二つの支援目標に対する評価と次月に対する支援の方向性を確認する機会になっている。職員の質の向上という意味での研修で、一番効果があったのは、この「朝ミーティング」そして「月例総括会議」である。写真5 支援の目標(2011/10/21)



これにより、迷いのない支援が展開できた。これは生活支援員の精神的負担感を軽減することにも大きく役立った。

この様に、一般的に行われている座学中心の知識を得る研修と日々の事例からの学びを積み重ねる研修を組み合わせ、時々刻々と変わる被災者ニーズに応える為の知識及び技術の向上を図っている。被災者生活支援センターの支援システムは、「各サテライトセンターでの実践を『朝ミーティング』や『月例総括会議』で報告する→それにわずかな助言を加えて各サテライトセンターに広める→ある一定の水準に達したところで被災者支援センターのシステムとして制度化する」という、自らの創意工夫を織り込む手作りの支援システムである。マニュアルを作らないという意図はこの様なところにもある。このことは同時に、様々な研修や実践の成果を支援システムに反映できる機会となり、生活支援員の意識を高め、やりがいを持てることにも貢献している。現在、被災者生活支援センターでは、新たな段階に進む被災者支援の在り方とその為の支援システムを再構築するために、生活支援員を構成員とする業務標準化委員会を組織し、平成 25 年度以降の被災者支援システムの検討を進めている。

(生活支援員)

被災者の生活支援は、三つの基本的な枠組みで行われている。第一は、三層構造による支援である。一層目に一般町民を雇用した生活支援員 126 名^六を据えている。生活者の視点で応急仮設住宅を巡回しながらきめ細かな見守りを行う被災者生活支援の主力である。二層目は、看護師、歯科衛生士及びコミュニティソーシャルワーカー（社会福祉協議会職員）の 4 人を配置し、一層目から上がってくる情報や問題点を整理又は専門的な視点での確認を行い、一層目の町や地域の社会資源へつなぐ橋渡しを行っている。三層目は、町の保健師等の専門職員や関係各課の担当者である。応急仮設住宅から上がってくる様々な課題で困難な事案は、三層目が引き受け、自ら又は関係機関等との協同で解決を図ることとしている。小規模自治体に共通する少ない専門職の配置実態の中にあっても、きめ細やかな対応と迅速かつ専門的対応を実現する方法として、三層構造による支援システムを構築している。第二は、地元社会資源の活用と成果の地元還元への制度設計である。被災者生活支援センターの職員には、地元の町民を積極的に採用し、雇用による自らの生活再建だけでなく、被災者支援に関わることで得られる様々な学習機会を長く続く復興発展に活かせる人財づくりを意図している。

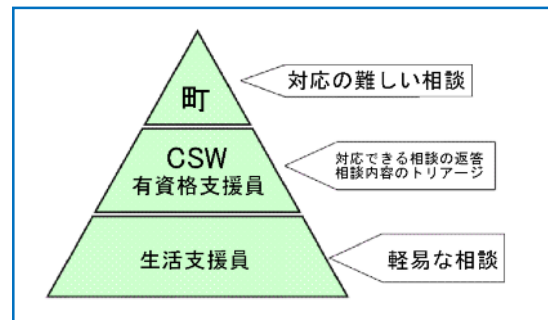


図1 支援の三層構造



写真6巡回型支援員



写真7 滞在型支援員

第三は、ストレングス(strength)の視点を持った支援である。被災者を単に援助を必要とする者として欠点／

弱さに着目するのではなく、むしろ対象者には未活用の潜在能力(強さ)があると考え、それを尊重し引き出していくことを支援の基本に据えている。このことは、人だけではなく地域にあるありとあらゆるものや生活習慣にも視点をあて、支援の為に資源として活用する姿勢につながっている。

これらの枠組みを実践する主力は、四つに区分した生活支援員である。一つ目は巡回型支援員である。応急仮設住宅を毎戸訪問し、見守りや相談相手になる生活支援員の基本形態である。南三陸町に四か所、登米市に二か所設置したサテライトセンターに応急仮設住宅戸数等を勘案して配置している。

二つ目は滞在型支援員である。自らが居住する応急仮設住宅団地内の気になる世帯を朝と夕の二回、杖をつきながら、あるいは二人連れだつて要援護者宅を訪問する。被災者生活支援センターは、自治会長等と相談しながら、ややもすると見守りの対象者になるかもしれない高齢者を滞在型支援員として意図的に選んでいる。個別具体的な生活課題への対応は巡回型支援員に任せ、もっぱら孤独死防止の為に安否確認を任務としている。平均年齢は74歳で最高齢は88歳である。全ての仮設住宅団地に配置し(地域優先で入居している団地では必要ないという場所もある)52組104人が46仮設住宅団地で活動している。訪問の対象世帯数は全世帯数(1,937)中306世帯(15.8%)である。その内の190世帯(62.1%)が高齢単身世帯である(平成24年2月現在)。



写真8 ナビを頼りに訪問する訪問型支援員

三つ目は訪問型支援員である⁷。見みなし仮設住宅利用者は、宮城県内は12市12町、県外は31都道府県に973世帯散らばっている(平成24年1月11日現在)。この内県内対象者714世帯については、各住宅を直接訪問して孤立感への寄り添いや帰郷の想いを支えており⁸、県外居住者については、月一回程度の電話で対応している。

四つ目は被災者支援センターに勤務する事務系職員である。被災者生活支援センターの本部機能に従事し、総務、財務事務及びサテライトセンター間の調整並びに行政や関係機関との調整を行っている。また、災害ボランティアセンター経由で紹介される応急仮設住宅向けのボランティア活動の調整等も行う。このように、被災者支援を具体的に展開している生活支援員は、職員配置や役割分担に工夫が織り込まれ、様々な場面を想定したきめ細やかな支援を展開できるように支援体制の設計がなされている。

また、この支援体制には、被災者支援としてのきめ細やかな対応を図るだけではなく、元気高齢者の社会資源化や被災者支援事業終了後の地域福祉の担い手養成も視野に入れている。滞在型支援員は、社会的役割を獲得する機会や適度な緊張と運動の機会を得ることでの生活不活発病予防/介護予防の機会となることを期待し、復興後はお互い様の関わりが当たり前になる地域社会の手本になることを願っている。巡回型や訪問型支援員は、将来的には民生児童委員や行政が行う各種委員会の町民委員として活躍する人材になることを期待している。年間三億円を超える事業費は、目の前の被災者支援としてだけ使うのではなく、将来の地域福祉の担い手養成としても活かそうとしている。

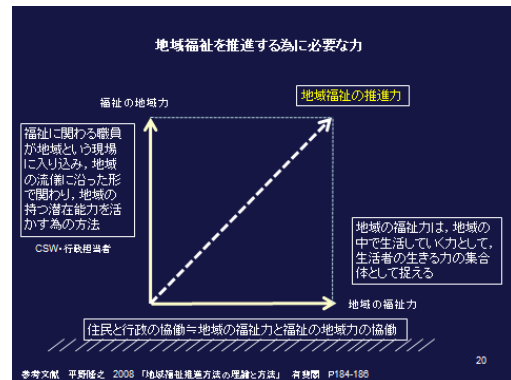


図2 福祉の地域力と地域の福祉力

(被災者支援制度設計意図)

こうした制度設計は、目前の被災者支援だけではなく、長い復旧復興過程を見据えた持続可能性を考慮に入れ、被災した町民を雇用してこれから長く続く復興発展を支える人材に育てるといった意図がある。限られた公務員だけで壊滅的被害を受けた町を支えるのは非常に困難であり、小規模自治体ではなおさらである。そんな時、南三陸町の被災者支援制度は、一般町民を支援の担い手に加えることで、きめ細かな支援と限られた専門職による適切な判断を迅速に行うことを可能にする(協同の力)。また、支援の経験やお互い様といった互酬性の規範を持つ地域社会は、社会関係資本(Social Capital)を醸成し、暮らしやすい生活環境を築く(地域の福祉力)。こうした取り組みは、地道さゆえの着実性を持って地域に根付き、新たな町づくりの力になって行くであろうし、なにより行政も町民の力や地域の力を活かした新しい公共との協同のあり方を見直す機会になる(福祉の地域力)^九。

また、被災者支援は地域福祉の枠組みの中で進めた。その際の新段階を三段階に大まかに括っている。その際、もともと住民が生活支援人になっていることから、できるだけイメージしやすいように工夫し、その支援過程の変化を漢字を使って「手偏の支援」「糸偏の支援」そして最終段階「志の支援」と、説明している。

このように、被災者支援を地域福祉の推進という枠組みを意識して制度設計を行っており、行政の地域力と地域住民の福祉力が互いに協同することで、目前の被災者支援を充実したものにし、さらには地域福祉の推進につながることを期待している。

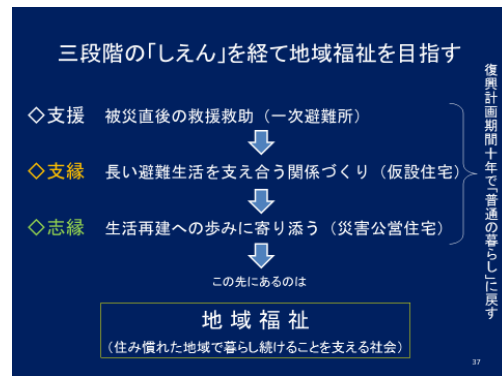


図3 三段階の「支援」

4 支援活動概要

(応急仮設住宅等訪問実績)

平成23年7月被災者生活支援センターを設置してから平成25年2月までの延べ訪問件数は514,405件である^{一〇}。応急仮設住宅の訪問は、巡回型生活支援員の訪問時間帯と滞在型生活支援員の訪問時間帯とを組み合わせることで、漏れの少ない確実な訪問を確保している。このような手厚い訪問活動を行っているのは、阪神淡路大震災時に多くの孤独死を出してしまったことを教訓に、被災者と支援者といった関係だけではなく、近所づきあいの関わり合いを目指した訪問活動の中で社会的孤立・孤独死を防ごうという考えがあり、そのため対象者と生活支援員との関わりを重視している。

(具体的活動内容)

支援活動は大きく四つある。第一は要援護者支援であり四つの項目に整理されている。①介護予防・健康づくり事業等の補助に関することとしては、町で行う各種保健・介護事業の手伝いを行う。②自殺対策事業の補助に関することとしては、失業、借金等自殺のリスクに注意を払い、気になるケースの早期把握及び関係機関との連絡調整を行う。③巡回見守り支援に関することは、訪問の中心となる活動で、定期的居宅訪問を行い各種相談に応じる、世帯情報の把握及び管理、引きこもりやアルコール依存等気になるケースの早期把握及び親族及び近隣とのつながりを形にして孤立化・孤独化の防止を図ることを主な内容としている。最後に、④行政手続き等の支援に関することとしては、行政情報を把握し複雑な行政手続きに関する解説及び行政手続きの付き添いや代弁等の支援(代行はしない)である。

第二は、生活相談支援に関することで、自立者に対しても前述とほぼ同様の支援を行っている。特に、⑤就労支援に関することに留意し、就労を可能にする条件整備に関する情報提供、就労に関する情報（ハローワーク取扱い外）の収集及びキャッシュ・フォー・ワークの促進に関する支援を行っている。第三は、仮設住宅団地内活動支援で、⑥集会所活用支援に関することとしては、自治会を支援して集会所の有効活用を促すことや、自治会活動の活発化を図り、各種集会等の手伝いを行う。⑦地域交流サロン等の設置・運営支援に関することとしては、団地内の交流サロン設置及び運営の手伝いや居場所づくりの設置及び運営の手伝いを行う。⑧最後にミニコミ誌の編集発行に関することである。顔の見える関係づくりを図り、ミニコミ誌を編集発行している。第四は生活環境支援に関することである。地域交流支援に関することとしては、⑨他地域、他市町村等との交流の支援を行う。生活環境整備に関することとしては、⑩自治会が行う共同作業（団地内清掃等）の支援を行う。これらの支援は、各種ボランティア団体との協同で行われることが多い。

（様々な工夫）

被災者生活支援センターの設置は、阪神淡路大震災時の孤独死対策をその発端としている。この為、孤独死を防ぐ安否確認の為に様々な工夫を行っている。第一に挙げられるのは、対象者のリスクに応じた訪問活動である。効率的効果的に訪問を行うために、対象者の健康状態や世帯構成等を下にして四段階のリスクレベル^{一三}に分類し、高齢者独居世帯で健康上の課題がある者はC2ランクに設定して毎日訪問するというように訪問頻度を変えている。同時に、これらの世帯は、滞在型支援員の訪問対象者にも選定し、朝と夕の二回巡回型支援員が訪問できない時間帯を補う二重の見守り体制を敷いている。

第二は、様々な生活の足跡も安否確認に活用している。各戸を訪問しても顔を合わせることは出来ない。そのようなときは、生活の様子があうかがえる材料を探して安否確認を行っている。例えば、午前中に訪問したときと午後の訪問の時では靴の置き場所が変わっている、洗濯物が取り込まれている、駐車上の車の位置が少しずれている、ポストの新聞やチラシが無くなっている、隣近所の方からの話し等々、日々の生活行為から得られる生活の足跡を安否確認に活用しているのである。それらの生活の足跡で把握することが出来ないときは、ガスメーターや電気メーターの変化確認を加えたりしている。

第三は、訪問の時間帯や曜日を変えて出来るだけ直接会える機会を持つようにしている。このことは、被災者生活支援センターが年中無休であることの原因にもなっている。平日だと会える人やその逆に休日でない则会えない人など、様々な生活時間帯で暮らしが営まれている。定期的な訪問でそれらの情報を集積し、相手に合わせた訪問活動を行っている。

第四は、何度か訪問したが会えない場合は、通称「ラブレター」と言っている手作りの手紙を置いてくる。このことは、「生活支援員が気にかけています」というメッセージを伝える役割も果たし、長い間家を離れるときや帰ってきたときに、サテライトセンターに立ち寄ってくれるという関係に発展している。

第五は、日々の訪問活動結果を「見える化」したデータにして異常事態を視覚的にも把握できるようにし、不測の事態を予測できるよう心がけている。訪問記録は各人別に記録整理される。しかし、少し長い時間軸で生活の様子を把握しようとする場合の記録としては不十分などところがある。この為、訪問結果や不在状況などを記号化やカラー表示し時系列的に整理することで不測の事態に備えている。これらの工夫は、日々の活動の中から



写真9 ちよこっと体操（平成の森仮設）

生み出された生活の知恵とでも呼べるものである。

第六は、「ちょこっと体操」といったラジオ体操の活用である。各仮設住宅団地で定時にラジオ体操を行い、生活のリズム形成、引きこもり気味の方の外出の機会、隣近所の顔合わせの場等々、健康づくりと近所づきあいを兼ね合わせた場づくりを行っている^{一四}。その際、単なるラジオ体操だけでは運動量が十分ではないことや楽しみながら参加してもらうことを意図して、方言で号令をかけるラジオ体操に加えて高齢者のなじみのある歌謡曲に振りをつけて身体を動かしてもらう踊る体操を行っている。歌謡曲に付ける振りを考え出したのは、日本舞踊を習っているサテライトセンターに所属する生活支援員である。こうした工夫は、ラジオ体操という変化とおもしろみのない活動に楽しさと笑いを呼び込み、日常化・習慣化して行く効果をもたらしている。

第七は、お茶会の場で、さり気ない講話や警察官により詐欺防止のお話しなど、生活に関わりチョットした学びの時間を設けるなどして、お茶のみばなしにチョットしたアクセントも加えることを忘れなかった。こうした取り組みは、日本認知症ケア学会の学会賞を受賞している。



写真 10 お茶会のでチョコッと講話



写真 11 二品認知症ケア学会賞

(自立に向けた支援)

本人及びコミュニティの自立に向けた支援は、被災から二年目に入った段階から意識して取り組んでいる。南三陸町は、平成 23 年 10 月 21 日をもって二次避難所を含めた避難所を完全に閉鎖した。以降、町民は応急仮設住宅へ生活の拠点を移し自立に向けた生活の営みを始めているとして、南三陸町では救援物資の受け入れをしないことにしていた。しかし、多くのボランティア団体は、依然として直接仮設住宅を訪問して物資提供を行っていた。ボランティア団体によって一次避難所の時から行われていた「お茶っ会」支援も同様で、避難所から応急仮設住宅に移っても社会的孤立防止の一環として積極的に行われていた。被災者生活支援センターも同様に社会的孤立や引きこもり防止のためにほとんどの仮設住宅団地で行い、被災者生活支援の典型事業の観があった。しかし、被災から一年を過ぎる頃には落ち着きを取り戻し、従来からのお茶のみの復活や自治会や婦人会が主催する事例も出てくるようになった。

こうした現状を背景に、平成二十四年四月から九月までの六ヶ月かけて住民の自主的開催への移行を進め、ほぼ目的を達成している。また、コミュニティ活動の活発化を図る目的でミニコミ紙の定期発行を行っている。記事の多くは、応急仮設住宅団地内での出来事を取り上げ、お互いに関心を持ち合う機会を設けようとしている。コミュニティづくりに関わるような内容については、意図的にミニコミ誌に取り上げ参加者の広がりや次回に向けた啓発的役割を果たすようにしている。

(関係団体との協同)

被災者生活支援センターは、民生児童委員との定期的な打合せの機会を設け、様々な制度の適用が必要な事案については迅速に対応できるようにしている。町では、被災者生活支援センターの活動実績を評価し、平成二十四年四月に民生児童委員と被災者生活支援センターとの連携基本指針を策定し、情報の交換や定期的な打合せの機会が明文化された。これに基づき一か月から二か月に一度各サテライトセンター毎に意見交換を行い、孤独死の未然防止や生活苦及び心身に変調を来している町民への素早い対応を図っている。この他、行政区長会・行政連絡員(仮設住宅自治会長)合同会議への出席、地域包括支援センターとの定期的な情報交換、警察署・消防署・法テラスとの協同訪問や事業の場の共有等を行っている。

(困難事例への対応)

困難な事例には、専門医療機関による支援や宮城県が行っている専門職派遣事業を活用し、町の保健師のもとに専門家の指導助言を得ながら丁寧な訪問活動で対応している。特に、アルコール依存状態にある方への支援や精神的に疲れている方への支援に際しては、保健師と同行訪問をするなどして、日常的な関わりと専門的な関わりに齟齬がない支援が出来るように配慮している。

アルコール依存状態にある方、精神的に疲れている方、知的に障害がある方等々、日常生活に何らかの支障を抱えながら応急仮設住宅で生活を送っている町民は少なくない。これらの社会的支援を必要とする人々の多くは、被災によって引き起こされたというよりも、被災前からその傾向があったとする事例がほとんどである。これまで、医療や専門的支援が日常的に行われることは少なく、日々の生活を支える家族や近隣住民あるいは社会福祉施設の在宅支援サービスによる日常的関わりが地域生活を支える基盤になっていた。しかし、今回の大震災でこれまでの公的・私的支援環境が一変し、地域での生活が困難な状況に陥っている。この様な中で生活支援員は、丁寧に訪問を繰り返し、安定した関係性を築きながら地域での生活基盤づくりの再構築を支えている。アルコール依存状態の方や知的に課題を持つ方、仕事をせずに部屋に閉じこもり状態にある方等々、地域から排斥あるいは孤立しそうになっていた人達が、サテライトセンターに顔を出すようになってきている。いわゆる「地域デビュー」の機会を持つに至っている事例は、ひたすら丁寧な訪問活動を繰り返し、心の安全基地としてのメッセージを出し続けた成果ではないかと思われる。

5 結び(支援活動の現状と課題)

(沿岸部被災地特有の課題)

東日本大震災は、大地震が引き起こした巨大津波によって東北地方太平洋沿岸市町村に甚大な被害を与えた。南三陸町もその例外ではなく、沿岸部被災地の特色を色濃く現している。その課題は次のように整理できる。第一は、町外への集団避難である。南三陸町は、建物 3,330 戸(り災率 62%)が流失し、商業地に至ってはほぼ 100%が流失する甚大な被害を受けた。平地の少ない上にその殆どを流出した現状では、災害救助法に基づく応急仮設住宅の建設は困難を極めた。このため、町民 2,246 人が南三陸町外及び県外 56 か所に集団避難している。第二は、



写真 12 町外避難所に掲げられた大漁旗

点在する応急仮設住宅である。町内に応急仮設住宅の建設用地となる浸水の恐れのない安全な平坦地は少なく、加えてまとまった安全な土地が限られていることから、数多くの狭い土地に応急仮設住宅を造らなければ

ならなかった。その結果、5ヶ月間もの建設期間を要して町内外59か所に点在することとなった。また、973戸もの民間賃貸住宅をつかった仮設住宅(みなし仮設)は、宮城県内は12市12町、県外は31都道府県に散らばっている。第三は、元住んでいた場所に戻れないことである。平地に住んでいた場所のほとんどは『災害危険区域』に指定され、住宅建築に制限がかかっている。この為、応急仮設住宅から本復旧するに際しては、山を切り開き新たに住宅地をつくり出し、そこに防災集団移転又は災害公営住宅へ移転して新たに町をつくって行かなければならないことである。

こうしたことは、元住んでいた場所には戻れない、自分の住まいが思うように定まらないといった、自分の住まいに関わることがなかなか確定しない状況が長く続くことを意味する。被災者は、この住まいに関する先行き不安を解決できないままに、長い仮の住まいや仮の時間の中で避難生活を続けなければならないことが、沿岸部被災の最も大きな課題といえる。

(被災地は今)

こうした沿岸部被災地特有の課題を持った南三陸町では、復興計画が出来上がり、町づくり推進協議会で町づくりに向けた協議が進められている。町民は、わかりにくい復興計画のラフな図面に生活の場を描き始めているが、その前提となる、9メートルもの防潮堤や町内を流れる4河川の堤防の高さは書き換えられそうにない。震災ガレキの南三陸町処理施設4基が9月15日から稼働し、町内の震災ガレキが少しずつ減りだし、換わって流された住宅のコンクリート基礎の山が出来ている。建物の記憶を呼び



起こすコンクリート基礎も消え、被災した公共施設の取り壊しも進み、目印になっていた大きな建物も町から消え、方向感覚を失ってしまいそうな平板な町にその姿を変えつつある。今年の秋頃には造成工事が本格化し、山が削り取られ4、5メートルの盛り土が始まり、目に見えて町の様子が変わっていく。

応急仮設住宅の利用期間が1年延びた。別の言い方をすれば、安定した住まいへの引っ越しが1年先送りされたということである。「仮」の時間が長引くにつれ、我慢の糸が切れかかり小さな近隣関係のいざこざが増えている。再建に向けて歩む人と現状の苦しさから逃れられない人と、現状の受け止め方に差が生じ、その差はしだいに開きつつある。自己選択自己決定を基本とする行政は、次第に難しい局面に入ろうとしている。町民の関心は、仮設住宅から災害公営住宅や防災集団移転へと移っている。町民は、被災直後から一次避難所、二次避難所、応急仮設住宅



写真14 計画が進む防潮堤

そして災害公営住宅/防災集団移転と住まいに関わる度重なる苦渋の選択を少ない情報/短い時間の中で迫られながら避難生活を続け、今住まいの最終段階に来ている。この段階に至って生活インフラに対する関心も高まり、目に見えない復興の姿に苛立ちや不信感を持ち始めている。

(災害公営住宅)

応急仮設住宅 2,195 戸で生活する 5,727 人の中で 1,815 人(31.7%)は 65 歳以上高齢者である(平成 25 年 5 月 28 日現在)。2013(平成 23)年 3 月末の高齢化率は 29.9%であることから、応急仮設住宅に高齢者が集まる傾向になる^{一五}。

今後、応急仮設住宅から災害公営住宅へと住まいを移していくことになるが、町民の関心の高い災害公営住宅は、家屋を失った町民への住宅保障として 930 戸の整備が予定されており、多くの町民が期待する復興の象徴的な事業計画となっている。そんな中、災害公営住宅利用希望者の年齢や家族構成をみると一人暮らし高齢者や高齢者二人世帯が目立つ。現在応急仮設住宅で暮らす一人暮らし高齢者は 206 人、高齢者二人世帯は 170 世帯(340 人)、どちらか一方が 65 歳以上の世帯は 148 世帯である(平成 25 年 2 月 1 日現在)。この実態は、65 歳以上高齢者

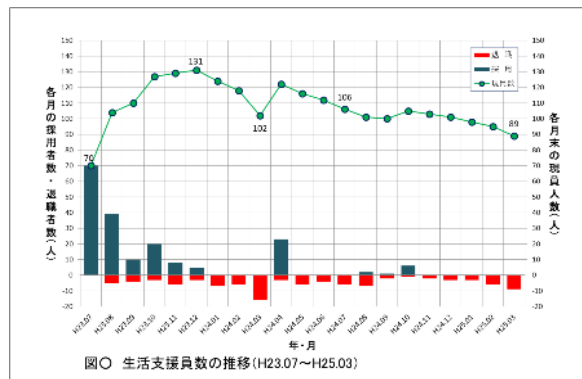


写真 15 造成が進む災害公営住宅予定地 1,775 人中 842 人(47.4%)は極めて脆弱でリスクな生活環境での暮らしが待ち受けていることを示している。今後、これらの方々の多くは災害公営住宅の利用者するものと想定され、従来よりも高齢者の割合が多い生活の場になって行く。こういった現状を踏まえた時、災害公営住宅には、高齢者が出来るだけ長く住み続けられる様々な仕掛けが内包される必要がある。

(被災者支援制度の脆弱性)

現在行われている被災者支援は、緊急雇用創出事業等の国庫補助事業を財源として行われている。これらの制度は、時限的なものであって長く続く復旧復興過程での被災者を支える制度にはなっていない。たとえ今後補助制度の対象期間が延長されたとしても、二年間の応急仮設住宅法定設置期間が一年延長されたように、その都度一年単位で延長が認められる形を取る限り、安定的な人財の確保と事業運営を行うことは難しい。

そもそも、被災者支援事業が、被災者への就労機会を事業目的とした緊急雇用創出事業の枠組みで行われること自体に無理がある。県及び市町村が策定する震災復興計画の計画期間^{一六}内の被災者支援事業には、十分な財政的支援制度の裏付けが必要である。被災した町民は、一次避難所、二次避難所、応急仮設住宅そして災害公営住宅と住まいを移しながら避難生活から通常の生活に戻っていく。高齢独居世帯や老人二人世帯の比重が高くなる災害公営住宅^{一七}では、阪神淡路大震災で発生した孤独死の例^{一八}を引き合いに出すまでもなく、社会的孤立そして孤独死へと進んでいく事態が容易に想像される。したがって単に地域での相互見守りや個々人の意識に頼るのではなく、自律的対応を持続的に可能にするためにも、社会的脆弱性を補う施策を付加する必要がある。



(地域福祉連携会議の創設)

一方、こうした制度的限界がある中で、公的制度に頼るだけではなく出来ることから始めてみようとする新たな動きも出てきている。南三陸町内で福祉事業を行っている社会福祉法人等が集まり、各事業所の枠を越えて

地域全体の福祉の増進に取り組もうとする試みである。南三陸町社会福祉協議会が中心となり、町内の各事業所に声をかけ地域福祉連携会議を組織し、地域福祉の勉強会から始めている。地元の高齢者福祉施設では、被災時に地域住民の避難所として施設を開放したことや学習会へ参加を契機に、応急仮設住宅で生活する高齢者、特に男性一人暮らしの食事が十分でないことに着目し、安価で簡単につくることができる「簡単レシピ集」を作成して配るなど、これまで以上に地域を意識した取り組みを始めている。昨年十一月には、地域福祉連携会議に参加している事業所が中心になって「南三陸町輪来祭」を開催した。これは、社会福祉施設は、地域の皆さんに支えながら運営してきた。東日本大震災で町民は厳しい生活を強いられ喘いでいる。この様な時こそ、日頃お世話になっていることをお返ししようと、町民を元気づけるお祭りを開催したのである。平成二十五年三月にはそれぞれの事業所の被災体験を記録するとともに、福祉事業者間及び福祉事業者と地域との協同連携の意義を学ぼうとしている。まだまだ途についたばかりではあるが、こうした地道な取り組みは地域福祉進展の契機になることであろう。

(町民は災害復興を支える人財)

「これまで長い間、漁業を営む夫の手伝いと子育ての毎日で、明日は、当たり前のように来るものと信じて疑わない日々を送っていました。そんな平凡な毎日の中で突然襲ってきた東日本大震災。一瞬のうちに自宅まで波が押し寄せ、手足の震えが止まらない感覚を忘れることはできません。途方に暮れている中、生活支援員の募集が目にとまり、何かできることがあるのであればという軽い気持ちで面接を受けました。研修が始まるやいなや大変なところに来てしまったと思いました。生活支援員は、仮設住宅の見回りやお話の相手をすればいいのだと思っていましたが、阪神淡路大震災の教訓を生かし『孤独死を防止する』『南三陸町の復旧復興を支える』等々、想像もしていないことを次々と話され、正直、責任の重さに私には無理と思いました。しかし、講師は繰り返し、あなた方は『町の大切な財産』『これからの南三陸町を創っていく担い手』と言い続けました。現場に出てからは、そんな言葉を頭の中で反芻しながら、一軒いっけん仮設住宅の玄関をノックする毎日でした(49歳女性)。^{一九}」

これは、南三陸町被災者生活支援センター生活支援員の言葉である。こうした延べ百八十四人の町民が被災者生活支援に携わっている。さらに百人を超える平均年齢七十四歳の高齢者が滞在型支援員の役割を担っている。この人達が応急仮設住宅等で暮らす人々の安全安心を支えているのである。

南三陸町では、意図的に町民の手で被災者支援を行っている。「しろうと」と言われた一般町民を被災者支援の最前線に据えるのは、生活者の視点を重視した事業を展開するためであり、家屋を失い肉親も亡くしている彼らこそ、被災者と同じ目線で心の痛みや生活の苦しさ寄り添える生活者のプロと考えたからだ。また、現在だけでなく、長期的な視点に立った意図もある。震災直後の現在は、多くの支援者に支えられている。しかし、長くは続かない。小さな町では、専門職を多く抱えられるわけもない。だからこそ、被災の経験や被災から立ち上がっていく経験を持つ町民は貴重で、復興発展を進める人財としてかけがえのない存在なのである。

南三陸町がこの様な支援システムを構築出来たのは、この地域の根強く残る「結い」の文化や「講」の習慣の存在に着目し、これらの組織文化やこの地で形成された価値観によって醸成された社会関係資本(Social Capital)を活かすことを考えたからである。町はこれまで、各地区に設置している公民館に地域振興センターを置き、地域におけるまちづくりの推進を図ってきた。地域振興センターには、地域にある伝統的な自治組織やボランティア団体等を始めとするありとあらゆる団体が加わり、地域での協同連携の機会を創り出す場となっていた。また、各地区に設置されている集会所では、各地区の自主的運営を進めて地域づくり実践の機会を意図的に設け、地域住民の手による地域づくりを進めていた。

これらの取り組みはまだまだ発展途上ではあったが、今回の東日本大震災時の他者との関わりにおいて大き

な役割を果たした。また、こうした社会関係資本と他者との関わりによって自己実現を図っていく社会的役割付与システム（町民を担い手とする生活支援員制度）を組み合わせることで、自分自身の生きがいや町の将来に関わる意義を感じ、これまでの地域生活の営みの中で繰り広げられていた日常的他者との関わりを壊すことのない、安全安心が築かれているのである。こうした将来の姿を見据えた支援体制は、支援する者とされる者という構図では創れないのである。

現在だけではなく、長く続く復興発展への道のりを視点入れ、多くの町民を社会資源化して被災者支援に活かす南三陸町の試みは、小規模自治体が抱えるきめ細かい対応と迅速な対応の相反する課題への一つの応えになるのではないだろうか。

さらにいうと、今、日本各地で大規模震災が予測されている。高い確率で発生が懸念されている南海トラフ巨大地震では、東日本大震災と同様に巨大津波が発生すると予測されている。これに対して減災対策はもちろんであるが、長く辛い避難生活をいかにして支えるかに関する施策も重要である。こうした視点に立ったとき、町民を被災者支援の担い手とするという南三陸町の被災者生活支援手法は、今後の備えを考えていくに際して検討に値する施策となるのではないだろうか。

また、このような町民を社会資源・人財として活かすシステムは、過疎化の進行による限界集落化が懸念される地域での、一人暮らし高齢者等の見守り支援の手法としての応用も可能であり、人口減少社会にあっての新たな社会システムづくりに一石を投じる施策になることであろう。

(註)

一 2011年4月22日日本気象協会発表、2011(平成23)年東北地方太平洋沖地震津波の概要(第3報)によれば、志津川地区の最大津波高は15.9メートル、歌津地区は14.7メートルと報告されている。15.9メートルは、宮城県内最大津波高である。

二 南三陸町全面積164平方キロメートル中10平方キロメートルが浸水した(浸水率6.1%)。出典:同上

三 平成24年3月23日現在(南三陸町災害対策本部)

死者529名、行方不明者268名、合計797名(南三陸町に住所を有する者)

役場職員36人の中には、課長クラスの職員が多く含まれている。

四 4月29日入居開始となった横山I期仮設住宅団地(登米市横山)の第一期59戸を皮切りに、8月31日入居開始となった山の神平仮設住宅団地(南三陸町入谷)の第十四期28戸まで、五ヶ月間かけて整備された。

五 被災者生活支援センターは志津川地区に、サテライトセンターは南三陸町の4地区(志津川地区、入谷地区、戸倉地区、歌津地区)に加えて近隣の登米市に設置した仮設住宅を担当する南方地区及び横山地区、合わせての6地区に設置している。

六 この数には、滞在型支援員は含まれない。

七 平成23年11月にモデル事業を行い、課題整理を行った後の同年12月から本格稼働をした。

八 訪問を始めた頃は、「手ぶらで来たのか」「今頃何しに来た」と強く叱責され「申し訳ありませんでした」とひたすら頭を下げて戻ってくる訪問もあった。しかし訪問を繰り返しているうちに「遠いところ良く来てくれた」「久しぶりで聞く耳慣れた言葉だ」「南三陸町の名前を見たから追いかけてきた」など、つい笑顔が出てくる訪問が出来るようになったと訪問型生活支援員の主任が語っている(平成24年10月)。

九 「地域の福祉力」「福祉の地域力」は、平野隆之 2008「地域福祉推進方法の理論と方法」有斐閣PI84-6から引用した。

一〇 仮設住宅等支援員区分別延べ訪問件数

①平成23年7月から平成24年3月迄

・巡回型支援員 76,325件(仮設住宅世帯数1,937世帯)手紙2,065通

・訪問型支援員 1,533件 手紙325通

・滞在型支援員 71,574件(訪問対象世帯数306世帯)

・計 149,432件 手紙2,390通 (註)件数は直接会えた場合の数値

②平成24年4月から平成25年2月迄

・巡回型支援員 117,128件(仮設住宅世帯数1,937世帯)手紙2,851通

・訪問型支援員 4,937件 手紙1,289通

・滞在型支援員 242,908件(訪問対象世帯数378世帯)

・計 364,973件 手紙4,140通 (註)件数は直接会えた場合の数値

一一 社会的孤立の防止などを目的として仮設住宅団地の集会所で行う「お茶っこ会」は、平成23年9月から始めて平成25年2月までで670回、延べ7,187人が参加した。この他、平成の森仮設住宅団地に設置した常設の喫茶店「あずま〜れ」には、1日70人から80人の来店者がいる。

一二 平成23年11月から各サテライト毎に発行し、月に2回の発行を基本にして現在までに215回延べ70,685部を発行している。

一三 Aランクは、特に問題のない世帯(一回/月)。

Bランクは、55歳以上独居世帯(健康課題無し)、高齢二世帯(健康課題無し)及び退院後一ヶ月の状況にある者・世帯(一回/週)。

C1ランクは、55歳以上独居世帯(気がかり課題有り)、70歳以上高齢二世帯(気がかり課題有り)及び保健師/支援員が必要と思われる者・世帯(2から3回/週)。

C2ランクは、体調の悪い者、気持ちが不安定の者及び保健師/支援員が必要とする者・世帯(毎日)。

-
- 一四 統計を取り始めた平成24年6月から平成25年2月迄で、延べ24,411人が参加している。
- 一五 被災前の2010(平成22)年3月末の高齢化率は29.3%。
- 一六 宮城県震災復興計画は平成23年度から平成32年度を目標年度とする10年間としている。南三陸町震災復興計画においても、平成23年度から平成32年度を目標年度とする10年計画を策定している。南三陸町では、平成23年度から25年度迄を復旧期(3年)、平成24年度から29年度迄を復興期(6年)、平成26年度から平成32年度迄を発展期(7年間)としている。
- 一七 兵庫県内災害公営住宅の高齢化率は48.2%、単身高齢者は44.2%(いずれも平成24年11月)
- 一八 兵庫県内の災害公営住宅では、平成24年1年間で61人の孤独死が発生した。その内、60代が9割を占めている(平成25年3月17日河北新報朝刊)。
- 一九 平成二十四年7月20日。被災者生活支援センター開設一周年での生活支援員を代表して1年を振り返った冒頭部分の抜粋。

The present conditions and issues for supporting the sufferers in the coast stricken area — A case study of Minami-sanriku Town —

SOCIOLOGY AT TOHOKU UNIVERSITY HONMA Teruo

Summary

This paper aims to analyse current community care from a perspective of victim support. Minamisanriku town, Miyagi prefecture experienced a tremendous damage of the Great East Japan Earthquake. One of the major concerns when shifting from public shelter to emergency temporary houses was to avoid elderly dying alone. Since professional workers were limited in numbers and public nursing care insurance enterprises were retarded, the town focused on the victims themselves who are well acquainted with their own place and were willing to contribute to the reconstruction. This victim support has three-layer structure: over 100 townspeople placed in the base layer, qualified employees such as nurses in the middle and public health town nurses at the top. It enables precise and quick professional responses even in the situation where few professionals are available, which is often considered to be a problem of the small local government. “Patrol supporters” visit temporary houses and listen to people who potentially have problems. “Residence supporters” are formed by average 74 years old elderly and they visit other high-risk people living in the same temporary houses community twice a day, in the morning and the evening. “Visitor supporter” looks around the houses provided by the local government. The purpose of placing townspeople in the forefront is to fully reflect their voices in the project. Minamisanriku town is focusing not only on the short-term impact but also seeking the way of future victim support system where they can expect the cooperation between the government’s strength of community and community’s strength of welfare.

Keyword : victim support life supporter offshore disaster area victim support center

本稿は、東北社会学研究会の機関誌『社会学研究』2013.03 掲載内容を一部加筆したものである。