

宮城県サポートセンター支援事務所 10年の報告書

目 次

I. 東日本大震災の特徴と必要とされた各市町広域支援体制……………2

1. 東日本大震災の概要
2. これまでとは大きく異なる大震災
3. 市町村サポートセンターの設置
4. 宮城県独自の被災者支援施策
5. 被災者支援の経験を地域共生社会構築に生かす為に

II. 支援事務所の実施業務と活動実績……………10

III. 地域福祉マネジメント研究会の考察……………15

IV. 今後に向けて 提言……………18

I. 東日本大震災の特徴と必要とされた各市町及び広域支援体制

(本間照雄 東北学院大学)

1. 東日本大震災の概要

2011(平成23)年3月11日午後2時46分、東日本大震災が発生した。宮城県沖地震(1978(昭和53)年)やチリ地震津波(1960(昭和35)年)を下にして準備した地震・津波対策、その想定を遙かに超え、沿岸部を襲い、甚大な被害をもたらした。宮城県の人的被害は、死者(行方不明者)10,566人(1,219人)で全国の被害者総数の約5割に相当。住家被害は、全壊83,008棟(世帯数に占める割合9.1%)、半壊155,130棟で、被害総数の約6割に相当する。避難者は、1,183施設に320,885人(最大時)。被害総額は、9兆968億円と試算されている。これまで、災害救助法に基づく応急仮設住宅は、プレハブ仮設住宅22,095戸、民間賃貸借り上げ住宅26,050戸、公務員宿舎等その他の仮設住宅1,114戸、合計49,259戸に126,948人が長い仮の生活を送った(最大時)。(宮城県2020.3.11現在)。

その後、住宅関連復興事業では、災害公営住宅15,823戸及び面整備事業(防災集団移転促進事業195地区、土地区画整理事業35地区)8,901戸、合計24,724戸が整備されている(復興庁2020年9月末現在)。

2. これまでとは大きく異なる大震災

宮城県サポートセンター支援事務所は、こうした状況下の2011(平成23)年9月に設置され、それ以降、阪神淡路大震災(1995(平成7)年)とは大きく異なる、大規模化・長期化・広域化と言った、過去の災害と大きく異なる特徴を持った未曾有の震災に立ち向かってきた。

マグニチュード9.0の大地震は、巨大津波を発生させ、岩手県、宮城県、福島県を中心とした太平洋三陸沿岸部を襲った。震源域は岩手県沖から茨城県沖まで及び、長さ約450km、幅約200kmの断層が3分程度にわたり破壊されたものと考えられている。そのため、広範囲に揺れが観測され、また大津波が発生した。これにより、岩手県、宮城県及び福島県の広範囲に渡る甚大な被害を受け、福島県は、東京電力福島第1原子力発電所での深刻な事故が重なり、今なお現在進行形の被災が続いている。

(大規模化)

東日本大震災(比較:1995年1月17日阪神・淡路大震災)は、マグニチュード9.0(7.3)で、最大震度6弱以上の県数は8県(1県:兵庫県)、各地で大津波が観測されている(被害なし)。死者(災害関連死を含む)は19,729名(6,434名)、行方不明者は2,559名(3名:H18.5.19現在)、住家被害(全壊)は121,996棟(104,906棟)、災害救助法の適用は10都県241市区町村(2府県25市町)、避難者は46万8,000人(31万人)、仮設住宅生活世帯数は応急仮設住宅が53,357戸(49,681戸)、見なし仮設61,352戸:2012.3末(139戸)、総被害額は16兆9,000億円:国家予算の19.9%(10兆円:国家予算の14.3%)です。この様に、国

を揺り動かす大災害となった(復興庁:2021.1)。

(長期化)

東日本大震災はその災害規模が非常に大きかったことから、復旧・復興には長い時間を必要とした。応急仮設住宅の解消にも時間を要し、阪神・淡路大震災では、49,681 戸が 5 年間で解消しているが、東日本大震災では、震災から 10 年を目前にした今なお 42,415 人(2020.12.8 現在)が応急仮設住宅等で避難生活を続けている(復興庁 2020.12.25)。

避難生活の長期化は、避難先で仕事を見つけ、子どもたちが学校にも馴染む等々により、Diaspora 化(離散先での永住と定着)拍車をかけている。

(広域化)

災害規模が非常に大きかったことは、避難先を他県や他市町村に求める広域化にも現れた。宮城県に於ける県外避難者数は、最大時 9,206 人(2012.4)で、現在は 98 人(2021.1.11 現在)まで減少している。減少の内訳は、約 3 割が帰郷、約 7 割が転居先に定住等となっている(河北新報 2020.10.20)。

広域化と長期化が組み合わされ、広域避難者は、帰郷を決めかねる状況が長く続き、結局帰郷をあきらめ避難先に定住する選択(Diaspora 化)に至っている。その数は、前述の通り広域避難者の約 7 割がその選択に至っている。この選択に至った理由については、「地元に見つからない、自宅再建の目途が立たない、生活資金に不安」等々を挙げている(宮城県意向調査 2018.8~11)。

3. 市町村サポートセンターの設置

宮城県サポートセンター支援事務所が支援の対象とした市町村サポートセンターは、どのような経過を経て設置されたのかを早い段階で設置した市町を事例に見ていく。

(1) 宮城県の働きかけ

東日本大震災後、国(厚生労働省老健局)は早い段階から積極的に被災県にサポートセンターと福祉施設の仮設置との設置を働きかけてきた。国の提案は、サポートセンターは、運営を社会福祉法人(老人福祉施設運営法人)にして専門職(介護職)を中心とした支援モデル(新潟県こぶし園)が勧められた。その背景には、介護施設の被災により要援護者の介護環境が壊滅した状況があり、早急に対応が必要だった。この為、介護施設入居者に対しては仮設福祉施設の整備を、在宅要援護者にはデイサービスセンターを併設したサポートセンターの設置を勧めたのである。

この為、これらの事業に対する財源は、被災前から制度化されていた、介護基盤緊急整備等臨時特例基金による「地域支え合い体制づくり事業」を活用し、それを積み増しする形で用意された。こうした背景から、宮城県では、被災者支援に関わるサポートセンターの整備は長寿社会政策課企画推進班が、介護施設の仮設整備は同課施設支援班が中心となって進めた。

こうしたことから、当初、国及び県が進めたサポートセンターは、要介護者のケアサービスの提供の場の確保がメインで、付属する形で見守り機能を付加するものだった。国は、平成 23 年 4 月 19 日被災県に対して通知「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」（厚労省老健局 4 課長名）を発出し、被災市町村への働きを要請している。

高齢者等のサポート拠点に必要な機能としては、①総合相談機能（LSA の配置等）②デイサービス③居宅サービス（居宅介護支援、訪問介護、訪問看護、診療機能等）④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⑤高齢者、障がい者や子ども達が集う地域交流スペースが想定されていた。

サポートセンターや福祉仮設は、応急仮設住宅併設型を想定しているため、応急仮設住宅の整備に併せて進めるよう働きかけている。しかし、当時の県住宅課及び市町村建設課は、「応急仮設住宅を整備するので精一杯!」との反応であったと言う。また、運営は社会福祉法人（老人介護施設運営法人）を想定していたが、社会福祉法人は被災によって人財も離散し動ける状況には無く、地元社会福祉協議会は災害ボランティアセンターに忙殺され、見守り支援に対する積極的な動きは見られなかったようである。

こうした状況下で、いち早く見守り支援活動に動き出したのが岩沼市と南三陸町である。宮城県は、県内で一番早く設置運営（2011（平成 23）年 7 月 1 日）した岩沼市の事例を取り上げ、他市町村に紹介した。この為、岩沼市には多くの視察が訪れている。

(2) 岩沼市のサポートセンター設置経緯

岩沼市のサポートセンターは、JICA（国際協力機構）から派遣された青年海外協力隊の OB・OG で組織する JOCA（青年海外協力協会：開発途上国の人々のために自分の持つ技術や経験を生かし活動してきた青年海外協力隊の帰国隊員を中心に組織されている内閣府認定の公益社団法人）の会員が中心となって事業運営をしている。

事の発端は、岩沼市在住の JOCA 会員が、被災した岩沼市を助けてもらいたいと JOCA 本部に申し出たことから始まる。JOCA は、これまで国内展開の経験が無く国内での展開を模索していたので渡りの船とばかりにこれに応じている。

岩沼市は、JOCA の岩沼市内でのボランティア活動の様子及び岩沼市在住の JOCA 会員の助言を受け、県から進められたサポートセンターの設置運営を任せる協定を締結した（平成 23 年 6 月 25 日）。岩沼市は、2011（平成 23）年 7 月 1 日「里の杜サポートセンター」を設置し、設置運営の主体である JOCA は、人財の提供（人件費）を中心に担い、岩沼市は事務所（岩沼市総合福祉センター i あいプラザ相談室）及びパソコン等の事務機器の提供を担って支援活動を始めている。

サポートセンター開所時の組織体制は、海外協力隊経験者の JOCA 会員 2 名（コーディネーター 1 名、助産師・保健師・看護師の有資格者 1 名）。当初は、応急仮設住宅 400 戸（1,000 人）を対象とした見守りのシステムづくり及び孤立化防止の為の訪問を行っている。最大時は、介護職の有資格者を加えて 5 人体制（全員が県外の JOCA 会員）で支援活動を展開した。夏頃からは、行政（介護福祉課）及び地域包括支援センターと 2 回／月の会議を重ねながら、応急仮設住宅 400

戸(1,000人)を対象にアウトリーチで相談支援を行っている。この頃には、応急仮設住宅に住みながら相談見守り活動を行っている。

岩沼市は、JOCA 会員には、海外協力隊員としての経験が被災者支援に共通する専門的スキルがあるという認識の下に、即応能力を高く評価しスピード感を優先して見守り支援事業を任せたのである。JOCA は、2年間、協定に基づき無償(人件費は JOCA 負担)で行ったが、2013(平成25)年7月には委託契約を締結して岩沼市からの委託事業として本事業を進めている。

一方、岩沼市社会福祉協議会は、災害ボランティアセンターから生活支援への移行が必要であるとの考えから、2011(平成23)年7月31日に活動延べ人数24,000人を投入した災害ボランティアセンターを閉じ、2011(平成23)年8月1日に社会福祉協議会の自主的判断で「復興支援センタースマイル」を設置し、応急仮設住宅のコミュニティづくり(サロン)支援を岩沼市社会福祉協議会の自主事業として行うことにした。

岩沼市は、応急仮設住宅を被災前の集落単位にまとめて入居できるようにしたので、自治会機能は成立していた。この為、お茶会の継続や新しくできた集会所の使い方のルールづくり並びにボランティアとの調整等が中心の活動で、主として住民の自治力を上げる手伝いを行っている。サロンに出来ない人への対応については、JOCA と協働して進めた。

復興支援センタースマイルの組織は、岩沼市社協職員3名、県社協派遣職員1名、ブロック派遣職員(広島県)1名、県社協経由で日本ボランティア協会所属職員2名の7名体制で進めている。また、秋以降はボランティアで来ていた岩沼市民2名を加えて最大時9名の体制で行っている。2014(平成24)年4月からは、岩沼市との委託契約を締結し、見なし仮設住宅の訪問(400世帯)及び応急仮設住宅のサロン活動支援を行った。

(3) 南三陸町のポートセンター設置経緯

南三陸町では、2011(平成23)年4月29日に町内初めての応急仮設住宅が入居出来るようになった。この計画を知った南三陸町行政ボランティア(宮城県職員OB)は、4月中旬に阪神淡路大震災時の仮設住宅における孤独死の事実を行政に伝えると共に、地元社会福祉協議会が事業主体となる生活支援員100名で構成する見守り支援員制度の提案を行った。

生活支援員の必要数は、1986(昭和61)年4月に厚生省・建設省から出された「高齢者の福祉と住宅に関する研究会中間報告」(シルバーハウジング構想)を下に算出している。中間報告では、LSA(生活援助員)を10世帯から30世帯に一人配置するとあり、その中間を取って20世帯に一人とし、当時の応急仮設住宅数2,195戸を20で割り100人(109.7人)の生活支援員が必要と提案した。

行政に配置されている少ない専門職は目の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、応急仮設住宅に移り住む被災者に対して、個別に見守りを行うことまでは手が回りそうになかった。また、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、町内外58か所に点在する応急仮設住宅入居者に対応することは難しかった。こうした中で着目したのは、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のである。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(Cash for Work)にもなると考えた。

こうした考えをもとに多数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る、被災者生活支援センターを設計している。

南三陸町は、2011(平成23)年7月19日に、事務系職員及び主任生活支援員候補13人を先行して採用し、支援活動の中心となる社協職員1名を加えた14人体制で被災者生活支援センターを開設し、8月には100名を超える体制を整え、最大時は241名7ヶ所の活動拠点を設けた被災者生活支援センターで支援活動を展開した。

南三陸町被災者生活支援センターは、最大時241人の三種類の異なる役割を持つ生活支援員で見守り支援事業を行っている。一つ目は巡回型支援員である。応急仮設住宅を全戸訪問し、見守りや相談相手になる生活支援員の基本形態である。南三陸町及び登米市に設置した6か所の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。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訪問する。三つ目はみなし仮設住宅利用者を対象とする訪問型支援員である。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世帯散らばっていた(最大時: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を深めぬように寄り添い、帰郷の想いを支えている。また、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。

こうした大人数の生活支援員は、応急仮設住宅の設置状況に合わせ、その人数を退職者不補充等の方法で減じていき、出来るだけ事業者側の都合で退職させる(生首を切る)ことの無いように配慮している。応急仮設住宅自治会の活動の充実に合わせて滞在型支援員を段階的に廃止することも計画的に進められ、新たに必要となった災害公営住宅の生活支援員(LSA)は、生活支援員の中から選ぶことで、応急仮設住宅から災害公営住宅へ移り住んでも円滑な支援の継続が出来るようになされている。

4. 宮城県独自の被災者支援施策

(1) 市町村サポートセンター

宮城県内の被災地は、県の助言により早い段階から被災者支援の為に組織を立ち上げ、年内には殆どの市町にサポートセンターが設置されている。その際、先行事例として参考にされたのが、前述の岩沼市及び南三陸町のサポートセンターである。

宮城県内のサポートセンターは、国が参考として勤めていた新潟県中越地震モデルとは異なり、①地域住民が支援員となり、②仮設住宅に出向くアウトリーチを基本とした寄り添い型の見守り支援で、③それを宮城県サポートセンター支援事務所が組織的に支えたのである。特に、自らも被災している多くの地域住民が被災者支援の担い手となり、サポートセンターの主力として被災者支援活動を支えているシステムが構築されている。

被災者支援の内容は、支援期間が長期にわたっていることから、個別支援としての寄り添い型見守り支援に留まらず、コミュニティ活動の中心となる自治会活動の活発化を支える地域支援、更には平時への移行支援という、これまで被災地で行われてきた短期間でのフェーズごとの支援とは異なる、タイムスパンの長い中にある支援内容となっている。こうした経験は過去に例が無く、被災者支援活動の一つひとつ積み上げ、システム化するほかなかった。

(2) 宮城県サポートセンター支援事務所

こうした時々刻々と変わる被災者ニーズに応えるべく、被災支援の最前線に立つ生活支援員を支えたのが、宮城県サポートセンター支援事務所(2011(平成23)年9月5日開設)である。また、「素人」と言われた被災者支援の担い手になった地域住民の研修を担ったのが、宮城県サポートセンター支援事務所から研修を委託されたCLC(全国コミュニティライフサポートセンター)である。「素人」と揶揄された地域住民が市民的専門性を持ち被災者支援の最前線に立てたのは、こうしたバックアップ体制が整えられて初めて可能になったのである。

宮城県サポートセンター支援事務所が設置されるまでは、先行していた岩沼市及び南三陸町のサポートセンターが、一つの事例を示す形で貢献している。宮城県内で最初にサポートセンターが設置された岩沼市には、手探り状態にあった被災市町やその事業の担い手になった事業者など多くの視察があった。

また、多くの町民を被災者支援の担い手にして組織的に被災者支援活動を展開していた南三陸町は、被災地の求めに応じ地域住民である生活支援員を派遣し、三層構造によるシステム化された支援体制及び彼等の口から市民的感覚での被災者支援のノウハウを伝えている。彼等の口から伝えられた被災者支援は、専門職と言われる人たちとは趣を異にし、庶民的感覚と地域の生活習慣に根ざした、借り物ではないオリジナルな工夫に富む内容であった。

「素人に何が出来る」と揶揄された地域住民が、市民的専門性を持ち被災者に最も近い位置で寄り添い支えたことは、東日本大震災における特筆すべき事例として、いつ来るかも知れない次の震災に備える貴重なシステムとして伝え繋ぐ必要があると考える。

(3) 日本人の力

津波被災地を多く見てきた山口弥一郎は、いろいろ震災の大変なことについて言うのもいいのだが、日本人の力というものに着目し、それで復興を考えていくことが大切なのではないかと言っている(山口 1943)。今、町民自らが被災者支援の主たる担い手となって町の復興を支えていることを、ことさらに取り上げ記述するのは、山口のいう「日本人の力というものに着目し、それで復興を考えていく」ことの具体的な事例と考えているからだ。

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。これに対して防災・減災対策はもちろんだが、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と考えられる。

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宮城県の被災市町で取り組んだ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手法等への応用も可能であり、人口減少社会にあつての新たな福祉コミュニティづくりに一石を投じ、地域共生社会の構築につながる施策になると考える。

5. 被災者支援の経験を地域共生社会構築に生かす為に

- 被災者支援の知見（共助・social capital が豊富）を平時の生活システムに生かす。
- 個人の課題は地域の課題として、我が事として取り組む地域社会の醸成。
- 「わざわざ／あえて」の取り組みを積み重ね「あたりまえ」に導く。
- 地域社会にあるあたりまえの社会資源を「みたて力」により、新たな社会資源として創造する力を育成する。
- 自治会の活性化をとおして、我が事としての新しいふるさとづくりを勧める。

こうした特徴を持った宮城県内の被災者支援は、宮城県民総参加の体を成し、行政、ボランティア団体そして多くの市民が参加した。このことは同時に、様々な団体を繋ぐ役割が求められる状況でもあった。

宮城県サポートセンター支援事務所は、開設当初は、多くの被災市民が被災者支援の担い手としてその第一線に立ったことから、彼らをサポートする役割を担った。ひたすら傾聴し、NPO 法人の手を借りながら人財育成を行い、市井の人を非専門職だからこそその「市民的専門性」を持った生活支援員や LSA という被災者支援の主力に育てた。また、それぞれに活動していた行政やボランティア団体の間を取り持ち、互いに補い合いながら支援の力を結束する所に、その役割を移していった。

更には、多くの市民が参加した被災者支援の現状や被災前の彼らの生活の豊かさと言った貴重な記録を後世に残す努力も重ねてきた。集落が壊滅した宮城県南三陸町戸倉長清水集落の豊かな生活文化を記録した『長清水の歩んできた道—人々の暮らしの記憶』（2016）、生活支援員とその方々から支援を受けた災害公営住宅入居者 76 人の語りをまとめた『支え手になったあの日から—地域をみまもる支援員の語り』（2018）、宮城県を離れて避難した広域避難者及びそれを支えた他県の支援団体の語りを綴った『ふるさとを離れるということ—広域避難者と支援者の葛藤と苦悩』（2019）の 3 冊を世に出し、当事者の自己肯定感を高め心の復興の一助にすると共に、後世に語り次ぐ貴重な資料として、様々な機関、団体に提供している。

また、県民の力を育て生かすという宮城県サポートセンター支援事務所を象徴する事業として『東日本大震災宮城県民 100 の提言—ともに生きる想いを紡ぐ言霊』を編集。2021 年 3 月に発行された。

東日本大震災を語るとき「多くの市民が被災支援の担い手になった」ことを忘れては成らない。津波で肉親を失い、家を流され、仕事を奪われた多くの市民は、仮設住宅で暮らしながら被災者支援の第一線に立った。

「私は、ワカメとホタテの養殖を営む家に嫁いで二十年。このままの生活が何十年も続くのだろうと思っていた矢先、想像を絶する津波が家も養殖の仕掛けも何もかもさらっていった。今、芯抜きナイフをボールペンに持ち換え、仮設住宅の玄関をロックする。ドアが開いた瞬間、頭が真っ白で言葉が出てこない。『用はない』と音を立てて戸を閉められることもしばしば。今では「待っていたよ」と言われるようになった。私は、支援員になって本当に良かった。」

南三陸町の生活支援員（52歳女性）の語りである。南三陸町では、最大時241人の町民が生活支援員として復旧・復興期の安心安全を支えた。こうした状況は、南三陸町に限らず、沿岸被災地に共通した状況である。生活のため、故郷のため、様々な理由で応急仮設住宅の玄関に立ちました。程なく、彼らは多くの支援者からのサポートを得て、非専門職ならではの被災者に最も身近な存在としての「市民的専門性」を身に付け、長い仮の暮らしを支えていった。この経験は、生活の場を災害公営住宅に移しても生かされ、更には地域福祉の担い手としても生かされ、復興後の街づくりに繋がっている。

こうした、復興後の街づくり人財を意識した被災者支援は、長期間の避難生活を支える被災者支援からの学びであると共に地域住民が関わった被災者支援であることが大きな要因となっている。東日本大震災は、こうした地元住民を生かした支援システム構築の重要性を知らしめ、貴重な知見を我々にもたらしている。

II. 宮城県サポートセンター支援事務所の活動実績とその役割

各市町の支援者が現場において同じ目標を共有しながら活動ができるよう、雇用の主体となる市町村と雇用された支援者を支援する県域レベルのサポートセンターの役割は大きく、主に下記の業務を担った。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">① 市町村及び市町サポートセンター運営団体等の相談及び支援② 支援団体と市町村とのマッチング、コーディネート③ 市町村及び市町サポートセンター運営団体等へのノウハウ提供、人材派遣及び運営参画④ 市町サポートセンター等スタッフの人材育成⑤ 市町村、協力団体及び支援団体との連絡調整⑥ 県内外の市町サポートセンター等の情報提供、データベース化及び情報提供 |
|--|

1. 傾聴、研修、スーパーバイズ機能等の重要性(表-1、表-2を参照)

被災市町、地域において、復興のフェーズに応じて支援従事者の求める学びにも変化があった。そのニーズに応える「宮城県被災者支援従事者研修」は大きな役割を担った。非専門職である支援員の活動をバックアップするためには、計画的な育成プログラムが必要不可欠となることから、支援事務所機能に県域での研修および広報事業が組み込まれた。2011年度は、研修プログラムの企画運営や広報事業において知見のあるCLC(全国コミュニティライフサポートセンター)への再委託という形を取ったが、2012年度からは、宮城県長寿社会政策課からCLCに直接委託となった。

受講対象者は幅広く設定しており、サポートセンター職員や生活支援相談員、仮設住宅連絡員、絆支援員、復興支援員などの被災者の生活支援に従事する職員、県・市町村職員、社会福祉協議会職員、地域包括支援センター職員、民生・児童委員、仮設住宅(みなし仮設・広域避難者等含む)支援に従事するNPOスタッフ等を見込んだ。

この従事者研修によって、当事者性を活かした「伴走型・寄り添い型見守り支援」の共通基盤化ができた。

研修には講師として、阪神・淡路大震災を経験し、被災者支援に尽力されてきた社協の方々、そして地域福祉の推進に向けた実践を行ってきた多くの方々に参画、ご協力をいただいている。

研修を受けた支援従事者の中には、地域福祉のセミプロとも言えるほどに育った方も多し。今後、平常時においてもこうした方々が、地域福祉の人財として地域の福祉力アップに向けた活躍ができる場を提供することが求められている。

一方で、それぞれの地域性を活かした独自の支援をしていこうという機運の高まりもあった。市町行政や社会福祉協議会、NPO等が協働しながら、そうした独自性のある支援について模索する中で、宮城県サポートセンター支援事務所には、オーダーメイドの研修やワークショップ、会議等でのファシリテーションの依頼が入るようになった。

例えば、

- 被災者支援に関する事業計画策定のアドバイス（例：社会福祉協議会地域福祉活動計画等）
- 被災者支援事業に関する各市町の連携会議、情報共有会議等のファシリテーション／アドバイス
- 行政、社協、NPO 等の支援者への励まし、スーパーバイズ
- 被災者支援における対人援助、地域づくり等の事例検討会のファシリテーション／スーパーバイズ

などである。

また、長期に及ぶ混乱した現場での支援活動を継続するにあたり、支援者のモチベーションの維持や仕事の意義や役割の再確認などのため、意識的に訪問し激励の声掛けやグループセッションを行う機会も多かった。支援員が所属する組織で支援員への日常的なスーパーバイズが確立されていた経緯もあるが、利害関係のない外部スーパーバイザーの存在も必要だった。

2. 調整機能の重要性（表-1、表-2 を参照）

また、現場で複数の支援従事者が活動することで、多様な専門性を活かしい支援が重層的になるという側面もある。しかし、そういった相乗効果を生み出すには、各団体、組織の役割を整理し、共通の目標のもと事業を運営していくための「調整機能」が必要不可欠である。

震災後、ほとんどの被災自治体では行政主導のもと、関係団体の「情報共有会議」や「調整会議」などを実施している。しかし、その会議は、各関係団体の活動内容の共有にとどまり、本来必要だった「事業の目的の確認」や刻々と変わっていく支援ニーズに応じた「支援の方向性確認」、また「個別の生活課題や地域課題に即応するためのケースカンファレンス」などに深化しないことも多かった。

震災後、行政内部に各関係団体の専門性や役割を俯瞰的にみて調整を行うことができる部署が設置された市町は多い。しかし、総合調整を行うためには、会議等における意識的なファシリテーションが不可欠であり、そのファシリテーション力を持つ担当者が不足していた。結果、外部のファシリテーターを活用したり、宮城県サポートセンター支援事務所や NPO 等がその役割を担ったりすることもあった。

復興の目的、そしてそれぞれの関係団体の役割をていねいに確認しながら会議をすすめていけば、試行錯誤しながらでも、自ずと支援の方向性の共通認識が醸成される。多くの関係者が協働で行う復興事業において、この本来の調整機能を発災直後からしっかりと働かせていくことが重要であろう。

■表-1 各業務の活動実績(のべ件数)

		H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	R2	合計
(1)	市町村及び市町サポートセンター運営団体等の相談及び支援	31	113	88	51	87	85	64	86	38	42	685
①	市町村相談・支援件数	10	6	34	11	6	35	14	12	7	22	157
②	サポートセンター運営団体からの相談・支援件数(サポート弁等)	4	12	7	10	46	20	20	49	15	8	191
③	市町村での総合相談(専門職派遣 弁護士・社会福祉士等)	17	95	47	30	35	30	30	25	16	12	337
(2)	支援団体と市町村とのマッチング、コーディネート	7	12	7	2	0	0	0	0	0	0	28
①	マッチング、コーディネート	0	4	4	0	0						8
②	支援物資等調整	7	8	3	2	0						20
(3)	市町村及び市町サポートセンター運営団体等へのノウハウ提供、人材派遣及び運営参画	0	24	34	52	14	39	35	27	21	17	263
(4)	市町サポートセンター等スタッフの人材育成	14	25	3	48	31	30	22	30	46	21	270
(5)	市町村、協力団体及び支援団体との連絡調整	73	45	194	298	350	251	270	214	222	224	2141
(6)	県内外の市町サポートセンター等の情報収集、データベース化及び情報提供	25	58	97	88	81	78	88	98	95	41	749
	計	188	402	518	592	650	568	543	541	460	387	4849

※(1)は①②③の合計、(2)は①②の合計

	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	R2	計
弁護士	18	16	19	23	67	51	43	66	28	10	341
社会福祉士	244	262	555	815	784	770	755	638	641	515	5979
その他 (精神保健福祉士等)	81	20	25	13	8	8	8	8	8	9	188
計	343	298	599	851	859	829	806	712	677	534	6508

※令和2年度は、表-1、表-2とも、令和3年3月21日までの数

3. サポ弁(表-3を参照)

各地の被災者支援従事者は、被災者の生活再建に向けて多様な相談に対応した。その際には、制度や法律など専門的な知識を必要とするものも多かった。しかし、被災者自身が自分の問題を認識・整理し、自ら法律相談を活用することは少ない。そのため、支援事務所では平成26年度から、仙台弁護士会の有志グループとの協働により、被災者と日常的に接している支援従事者からの相談を受け付ける仕組み「サポ弁」を整備した。

例えば「被災者の多重債務を解消・整理したい」「仮設住宅からすぐに退去できない人をどう支援すればいいか」「災害公営住宅の入居者どうしの紛争にどう関わればいいか」など、被災者支援での困りごとを、電話やファックスで気軽に相談できる仕組みである。

被災者自身と専門職の間に支援員等が入るこの仕組みによって、支援を必要としているがなかなかつながらないという課題を少しでも解消することができた。

受付方法	H26	H27	H28	H29	H30	H31	R2	合計
電話相談	4	32	14	17	9	6	4	86
訪問相談	0	10	3	2	32	6	2	55
来所相談	0	2	0	1	7	1	3	14
合計	4	44	17	20	48	13	9	155

相談者属性	H26	H27	H28	H29	H30	H31	R2	合計
サポセン	0	2	1	1	3	0	0	7
社協	1	2	3	10	1	2	0	19
行政	0	18	5	2	3	3	5	36
包括	3	9	5	3	2	3	2	27

その他	0	10	3	4	8	0	1	26
計	4	41	17	20	17	8	8	115

相談内容	H26	H27	H28	H29	H30	H31	R2	合計
生活困窮	0	2	0	0	3	3	0	8
生活保護	1	2	0	0	3	3	1	10
金銭・債務	0	1	5	7	3	0	1	17
財産管理	1	3	2	0	1	0	0	7
相続	0	1	0	0	3	0	0	4
税金	0	1	0	0	2	0	0	3
法律	0	0	2	5	0	2	0	9
交付・補助	0	7	0	0	11	0	0	18
土地・不動産	0	0	0	1	3	0	0	4
成年後見	0	3	2	0	1	0	1	7
虐待	0	3	2	2	1	1	4	13
夫婦・家族	0	6	2	0	4	1	0	13
保証人	0	1	0	0	0	0	0	1
住民トラブル	1	1	1	1	1	2	0	7
支援方法	0	1	0	0	0	0	1	2
災害リバースモーゲージ	0	0	0	0	11	1	0	12
原発関連	0	3	0	0	0	0	0	3
その他	1	12	1	4	3	0	1	22
計	4	47	17	20	50	13	9	160

Ⅲ. 地域福祉マネジメント研究会の考察

「地域福祉マネジメント研究会」は、宮城の地域福祉推進に向けた基盤整備を目的に、平成 26 年から開催している。

平成 25 年度、支援事務所では、地域福祉コーディネーター養成研修検討会を開催した。この研修において地域福祉の担い手として、これまでサポートセンター等で被災者支援にあたってこられた支援員、生活支援相談員等が今後地域社会で活躍される道筋をつけるだけでなく、NPOをはじめ、そして市町社協職員の学び直しの場合としての活用も期待した。

このような動きにおいて、実質的に地域福祉活動を展開する市町社協のマネジメント力がこれまで以上に重要となった。それと共に市町ごとに被災者支援から災害公営住宅移行期を見据えた支援へ移ろうとするとき、社協や社会福祉法人、NPO等の地域福祉の担い手と市町行政との密接な連携・協働した取り組みが必須となる。地域福祉推進に向けたマネジメント力が問われることとなる。

阪神・淡路大震災においては、復興公営住宅等における被災者支援を契機に、市町社協の存亡をかけた取り組みがなされた経緯がある。

宮城の地域福祉については、震災前より課題山積であったが、この機において市町社協等の今を、そして将来をマネジメントする重責を担うメンバーを中心に、各識者を招集し、宮城における地域福祉を検証し展望していくことで、各市町社協等の被災者支援とも併せて地域福祉活動の推進を

地域福祉マネジメント研究会の経過			
	2011年度	2011. 9.	宮城県サポートセンター支 日本福祉大学院 平野隆之氏 まとめ
第1段階	2013年度	2014. 3.	地域福祉コーディネーター養成研修検討会報告書 (サポートセンターのマネジャー層の育成課題への対応)
	2014年度	2014. 10.	地域福祉マネジメント研究会の研究課題(第1回) 地域福祉マネジャーの育成(滋賀や高知の経験)
第2段階	2015年度	2015. 7.	県・県社協の役割の模索(研究会=もう1つの現場 *主体化の課題①) 地域福祉マネジャーのモデル
		2015. 10.	市社協局長、課長 県・県社協課長・班長等・中間支援組織代表
		2016. 1.	地域福祉マネジャーを探せ!プロジェクト
		2016. 2.	地域福祉マネジャー -東松島市社協局長の事例研究 視察: 東松島市CSW・生活支援コーディネーターのSV
	2016年度	2016. 12.	浜上氏・宇都弁護士報告 中間報告+地域力強化モデル事業の評価
2017年度	2018. 3.	被災地のサポートセンターから地域支え合いのサポートセンターへ 拡大セミナー	
第3段階	2018年度	2018. 7.	研究会の場の意義と地域福祉マネジメントの方法 -平野報告 *地域福祉の展開に「地域支え合いセンター構想」を明確にできず③
		2019. 2.	権利擁護支援 厚労省成年後見制度利用促進室報告
	2019年度	2019. 9.	震災復興の多様な参加・協働を地域共生社会に生かす 平野報告 厚生労働省地域福祉専門官 玉置報告
		2019. 11.	同テーマ 平野報告
	2020年度	2020. 10.	研究会の成果と今後(県との打ち合わせ)
		2020. 12.	地域福祉マネジメント研究会のこれまでとこれから

図る機会とすることを目的とした。

本研究会では、現場の人の意見を引き上げることをマネジャーの役割と考え、しっかり担うための環境を整えることが重要な役割であり、そのための手法、仕組み、やりがいを与えて職場に宿していくことが求められる。本研究会のように県内横断的な交流・研究の場は、「宮城県サポートセンター支援事務所」だからこそ開催できたと考えている。

現場で活動する生活支援相談員等のスキルは非常に向上した。本研究会開催の意義としては、社協を評価するという視点からも、震災を経て新たに雇用したこれらの人材を地域福祉のなかでどのように評価していくかということにある。そして地域福祉で今後有効に活用される状況を、今後の一般施策化の中でどう生かしていくかを考えなくてはならない。これらの点からも、地域福祉マネジメント研究会の必要性は大きい。地域と行政を結ぶニーズを横並びに、社協、地域を超えて広げていく可能性の芽は育ちつつある。それを全県的に、組織と自治体とを超えて進める工夫をしていただき、組織の経営層を育成し、彼らが行政の一般施策化に対応すべく連携する仕組みを考えるべきである。(以上、平成26年度地域福祉マネジメント研究会報告書より)

当事務所の閉所とともに、地域福祉マネジメント研究会も終了となる。「県内横断的な交流・研究の場」として、地域福祉推進に携わる方々による継続的な場づくりが求められている。

参考 平成26年度 地域福祉マネジメント研究会 委員名簿

委員長(☆印)・委員(○印)

		団体名	役職	氏名
1	☆	日本福祉大学	副学長・社会福祉学部教授	平野 隆之
2	○	仙台白百合女子大学	人間学部 教授	大坂 純
3	○	宮城県保健福祉部長寿社会政策課	課長	村上 靖
4		宮城県保健福祉部長寿社会政策課	企画推進班 主幹	齋藤 真也
5	○	宮城県保健福祉部社会福祉課	保健福祉部参事兼社会福祉課課長	千葉 伸洋
6		宮城県保健福祉部社会福祉課	地域福祉推進班主幹(班長)	岡本 稔
7	○	仙台市健康福祉局健康福祉部社会課	課長	石澤 健
8	○	宮城県社会福祉協議会	地域福祉部 部長	田村 武暢
9	○	宮城県社会福祉協議会	地域福祉部 地域福祉課 課長	西塚 国彦
10	○	仙台市社会福祉協議会	地域福祉課 課長	大浦 礼子

11		仙台市社会福祉協議会	事務局次長	高橋 健一
12	○	石巻市社会福祉協議会	地域福祉課 課長	門間ひとみ
13	○	石巻市社会福祉協議会	災害復興支援対策課 課長補佐	阿部 由紀
14	○	東松島市社会福祉協議会	常務理事兼事務局長	阿部 英一
15	○	美里町社会福祉協議会	事務局長	松田 彰洋
16	○	亘理町社会福祉協議会	復興支援コーディネーター	佐藤 寛子
17	○	宮城県社会福祉協議会	復興支援福祉アドバイザー	本間 照雄
18	○	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
19	○	南三陸町社会福祉協議会被災者生活支援センタ	総務係長/事業課長	須藤美代子
20	○	全国地域包括・在宅介護支援センター協議会	副会長	折腹実己子
21	○	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

特別招聘・オブザーバー

22		宝塚市社会福祉協議会	事務局長	佐藤 寿一
23		復興庁宮城復興局	参事官補佐	丸山 正
24		東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)	宮城担当	池座 剛
25		東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)	宮城担当	三浦 圭一

事務局

26		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
27		全国コミュニティライフサポートセンター	理事	高木 崇衣
28		全国コミュニティライフサポートセンター	理事	小野寺知子
29		全国コミュニティライフサポートセンター	グループ長	田所 英賢
30		宮城県サポートセンター支援事務所	所長	鈴木 守幸
31		宮城県サポートセンター支援事務所	コーディネーター	真壁さおり

		所		
32		宮城県サポートセンター支援事務 所	アドバイザー	山下 隆二
33		宮城県サポートセンター支援事務 所	アドバイザー	工藤 寛之

IV. 今後に向けて 提言「被災地の『地域共生社会』実現のために」

1. 第4期宮城県地域福祉支援計画の推進に向けて

社会福祉法の改正に呼応して、地域共生社会実現に向けた動きがある。このことでは、包括的支援体制構築、重層的相談支援等の相互的な相談支援・生活支援体制整備が、主に支援者の立場で論じられている。当たり前のことではあるが、これでは地域共生社会実現の主体者としての地域社会の担い手、住民には十分に理解されないように思う。

宮城県サポートセンター支援事務所としての10年を振り返るとき、「地域共生社会実現」に係る国の検討会の論議に、被災地での地域福祉の再生なのか、復興か、または推進なのかは定かではないが、地域社会の主体者たる住民の自律的な発信と行動が必須であるとの私たちの実感と重なる視点があり、国の本気度が感じ取られるものであった。

よって、提言も、国の動き、そして県の地域福祉支援計画や生活支援体制整備事業等の具体的な施策の動きを意識して行わざるを得ない。

ただし、被災地の地域福祉の推進を求めての基本姿勢は忘れずに、平時移行後、サポセン後における被災者支援を地域福祉の推進、共生社会実現に重ねて論を進めたい。

- 被災地における地域福祉の推進をもって、住民の生活再建、地域の復興(まち創り)の達成を目指す。
- 「地域共生社会」実現に向けての地域社会、地域住民の「自律的」活動を醸成していく。
- 「宮城方式」の福祉系のサポートセンターの役割を、平時の地域における共生のまちづくりに向けた組織化、協議の場、サポート拠点に発展させる。
- 重層的相談支援体制、包括的支援体制の構築に向けた体制整備の一環として、宮城県サポセン支援事務所機能を有した、県下の地域福祉、社会福祉に係る相談支援をサポートしていく体制を構築することで、平時の「宮城方式」としていくことを提案する。

2. 地域共生社会の実現に必要なのは、地域の福祉力

(1) 地域共生社会の実現、その目指す社会は？

とりまなおさず、地域社会の成熟を期すこと。そのためには地域の福祉力の醸成が欠かせないことには異論はないと思う。被災地での「宮城方式」のサポセンの実践を活かす(支え合い活動)ことに、生活支援体制整備事業においても同様になされてきた。コロナ禍においても、住民間のつながりは活きているし、自らの工夫で見守り等を維持している例は少なくない。

住民の自律的な取り組みを醸成していくことが出来ている住民の組織は、今、包括的支援体制の土台とも言える以下の視点をもって、互助レベルでの相談支援。生活支援機能を内包しつつある。

- ① 断らない相談(意思決定支援、意思の形成、表明、実現への代弁者)
- ② 参加支援(参加型の支え合い活動、)
- ③ 地域づくり支援(居場所づくり、見守りネットワーク)

被災地でのサポセン従事者は、支援者という意識より「住民に寄り添う伴走者」という意識で被災地の地域社会においてアウトリーチの活動を日常化してきた。住民のソーシャルワーク、ジェネラリスト・ソーシャルワークの展開であったと評価している。

包括的支援体制の構築にあっては、各専門職は、住民・地域社会の自律性を踏まえた地域生活下での生活課題・地域課題に対する取り組みをバックアップ、カバーしていくことにその専門性を活かす、という「当たり前の支援」に回帰するべきである。地域共生社会実現にあっては、福祉ニーズ、生活ニーズの充足に努めるような、言わば地域福祉の社会福祉化を意図するのではなく、支援者たち、そして社会福祉の地域福祉化を、自らの持つ専門性を他の専門性と協働で、住民・地域社会からオンデマンドで応えるようなものである。

(2) 支援者養成から地域・住民の福祉力養成

当事者性に立ち、住民の意思決定支援において、「代弁者」としての機能を担う地域人財を養成してきたのが被災者支援の従事者研修であった。だから、宮城では、市町社協に配置された「災害対応の生活支援相談員」研修のように受講者を選別することなく、サポセンの従事者のみならず、NPO等が受託した復興支援員や多様な地域人財を受け入れた。特筆すべきは、社協職員、専門職も住民の受講者とテーブルを一にして学んでいたことである。

このことにヒントを得て、生活支援体制整備事業の生活支援コーディネーターの養成も、COの養成ということではなく、地域福祉(生活支援)のコーディネートについて住民に遍く受講してもらう機会に宮城は当初考えてきたはず。

措置の時代の「福祉教育」が色あせているにも関わらず、自律的な地域福祉を学ぶ機会が幅広く住民に門戸を開く形であることこそ、地域共生社会実現に必要な住民・地域社会への「合理的配慮」であるともいえる。よって、研修のコンセプトが変更することなく、継続して行われることを求めたい。

(3) 相談支援体制、例えば包括的支援体制にあつての合理的配慮

住民・地域への意思決定支援で「伴走型見守り支援」が担った役割こそ、相談支援、包括的支援体制につながる「合理的配慮」である。

意思決定支援は、権利擁護支援の1丁目1番地(積極的な権利擁護)である。互助的な地域社会にあつて、権利擁護支援は意思決定支援にはじまる。そこでの権利擁護支援とは、虐待対応のような事後的な主に専門職や行政による保護的な対応ではなく、地域生活に係る事前的、予防的な権利擁護、これを積極的権利擁護と言えるものとして、サービス利用における自己決定、形骸化していることからして本人の意思に基づく決定ということからすれば、そのことへの配慮は当然

必要であろう。

横浜市における後見的支援制度は、地域生活下で孤立させないように、定期的に、必要に応じてアウトリーチでの本人の生活状況についてのアセスメントを意思決定支援における代弁者的な立場で「伴走型」「寄り添い型」の見守りを行っている。

日常生活自立支援事業、宮城での「まもりーぶ」は、この意思決定支援制度という立場を自覚していないようだが、この役割にコミットしていくよう事業の在り方を再構築していくことは、包括的支援体制構築にあって、住民の立場で代弁・代行していくことの必要性の高い宮城、社協の地域福祉推進の遅れという状況からして十分に検討していくことが問われるように思う。

包括的支援体制整備を進める必要があるとき、支援者のロジックでの体制整備も必要かもしれないが、むしろ、宮城では、成年後見制度の利用促進に向けた動き、その延長上で市民後見人養成等の住民の代弁者的な活動を担保できる人財の養成、そして自律的に住民や地域の相談対応する仕組み等の検討が急務と思う。

3. 自助・互助を支えるために、支援者たちの持つミッション

(1) 住民・地域の自律的な取り組みを活かしていく⇒「必須のミッション」

自律的な住民の動きを、意思決定支援という「合理的配慮」で支える。これが包括的な支援体制下での専門職の役割であり、この配慮なくして機能しないのではないか。

ボトムアップで廻していく「相談支援体制」を形づくる生活圏域での動き、欠かせない身近で相談できる「場」（我が事として、丸ごと相談できる）であるべき。地域生活を支える「生活支援体制」、社会福祉の地域福祉化は重要であり、そのための包括的支援体制構築であろう。

(2) 宮城方式のサポセンの抱えた課題の中心は？

相談者の「想い」を聴く、生活課題や悩みを受け止め、相談支援につなげていくためには、本人（当事者）の代弁的な存在が実質的な意味で必要である。この認識が、支援者間で共有、理解されなかった。これまでの制度福祉は、相談者の抱える相談内容に、パッケージ・ケアで応える、保護的な対応中心である。

代弁的な役割は、専門職の専門性より住民の持つ当事者性を有し、伴走型の見守りを担った「地域人財」がベストという「気づき」を持てたのであろうか。支援事務所は、このような視点からサポセンへの働きかけを特に重点的に行ってきた。協力する多様な専門職に特にアウトリーチでの対応を行って、地域福祉力のサポートを行ってきた。

4. オンデマンドの姿勢での相談支援サポート

(1) 共助・公助は、地域生活を支えるために「ニーズ・アセスメント」を行う

介護保険は、介護の必要性をアセスメントしている傾向になりやすい。地域生活を営む上で、介護ニーズを充足する必要があるので、介護保険サービスを利用して地域生活が継続できるのだと確認したい。

(2) 同じく、地域生活を支えるためにサービスの提供を行う

しかし、単一の制度利用では支えられないケースもあり、他の利用も必要である。協働して、役割分担で行うのは当たり前の話である。まずは、地域で「断らない相談」オンデマンドで応えることから。対象者を限定せずに、誰でも相談できる相談支援体制を地域社会に構築したい。この相談支援体制ができることで、包括的支援体制の構築が機能するものと考えられる。

各層の相談支援にあたる「人」「組織」に、オンデマンドで応える相談支援のサポート役もいると、相談支援体制は機能する。支援事務所は、地元のサポセンからの要請に応えることを第一次的に考えた。また、各層、各段階での相談対応にも応えてきた。それが十二分に達成されてきたとは全く思っていないが、官民の協働でのサポート体制は、いろいろな支援の局面、そして何よりアウトリーチでサポセンのような伴走型の地域人財と協働することは、地域共生社会の実現において、自律的に地域課題を把握し、解決していくという基本目的に合致した動きの醸成になる。

5. 災害ケースマネジメントの視点とサポセン

(1) 東日本大震災以降の災害で、災害ケースマネジメントが支援の基本ツールに

包括的相談支援事業、他機関協働事業、アウトリーチ等を通じての継続的支援事業、参加支援事業、地域づくり支援事業の視点を包括的にして、先駆的に行われ始めている。

熊本地震では、宮城方式での被災者支援体制を咀嚼し、平時に地域福祉の推進に「地域の縁側」としての取組があったので、平時に向けての継続性を強く意識されて市町単位に「地域支え合いセンター（サポセン）」が設置された。

災害ケースマネジメントの取組も、仙台弁護士会や当支援事務所のアドバイザーが継続的にサポート。平時移行、災害公営住宅移行期における生活再建、地域復興の支援が、それぞれ包括的に動く体制は宮城のはるか先を走っている。これは、熊本県のバックアップも効果的になされていることにもよる。

(2) 個別世帯ごと、それも個々の状況に応じた伴走型支援を重視

災害ケースマネジメントは、基本被災者の自律性に基づき、地域に住民の生活圏にアウトリーチで日常的に見守り支援を基本とした相談支援を重視した取組で、このような動きからのアセスメントをもって個別支援計画を共有して包括的、重層的な支援につなげていくこととなる。

仙台市における被災者支援において、パーソナルサポートセンターにおける伴走型支援を軸に、医療・保健・福祉・雇用・消費生活・法律等の各領域の支援者間の協働、災害時対応から平時対応への移行に向けた重層的な支援等、被災者の意思決定に伴い行う取り組み（生活再建ノート）は、包括的な支援体制や重層的な相談支援体制の必要性を、相談者が課題克服に自律的に実現していくうえで欠かせないことを証明している。（支援者サイドのロジックで完結するのではないこと）

6. 重層的支援体制整備について

(1) 包括的相談支援体制とは

- 属性や世代を問わず包括的に相談を受け止める
 - 支援機関のネットワークで対応する
 - 複雑化・複合化した課題については適切に他機関協働事業につなぐ
- 以上の指摘が厚労省資料にある。

ことさらにこのような事項が問われることに、相談支援に係る専門職等は問題意識を持ちたい。地域・住民からの課題解決に向けた相談は、基本個人のみならず、家族関係、地域社会との関係等、複合的な課題に係る相談内容になる。相談対応の在り方に問題意識があつての指摘とすれば、その問題意識の根幹は総合的な支援を念頭にケア・マネジメントの発想がなかったことにあるのか。

なぜ、限定的な支援（各専門領域内）になりやすいかは、縦割り行政とかの使い古しの抗弁では済まない。既に、現場は、横断的に、重層的に住民の自律的な相談支援を受け止めていくことで克服することに気づいている。

(2) 他機関協働事業とは

- 市町村全体で包括的な相談支援体制を構築する
- 重層的支援体制整備事業の中核を担う役割を果たす
- 支援関係機関の役割分担を図る

以上のことでは、既存の相談支援機関を横ぐしに連携させていく「狂言回し」的存在が不可欠のように思われる。市町村単位で、県単位で、重層的な狂言回し役を設置していく必要はある。包括的、重層的な支援体制で具体的な支援のマネジメントを行う狂言回し役（ファシリテーター）のサポート役を担う存在か。

(3) アウトリーチ等を通じた継続的支援事業とは

- 支援が届いていない人に支援を届ける
- 会議や関係機関とのNWの中から潜在的な相談者を見つける
- 本人との信頼関係の構築に向けた支援に力点を置く

支援が届いていない人を顕在化させていく役割は、地域における相談支援に対応する存在であり、伴走型・寄り添い型で日常生活に関わる存在が行うのが最適である。よって、地域ケア会議、個別ケア会議等、そしてネットワークの一翼を用意することは、意思決定支援という自律的なマネジメントを通じての支援という基本からして当然である。

本人の信頼とは、まずは本人の代弁的な役割を担う存在を、その役割を支援体制構築の制度設計に入れるだけでなく、中核にすることこそ趣旨に添うと思う。

(4) 参加支援事業とは

- 社会とのつながりをつくるための支援を行う
- 利用者のニーズを踏まえた丁寧なマッチングやメニューをつくる
- 本人への定着支援と受け入れ先の支援を行う

このことでは、社会福祉の地域福祉化ともいえるが、生活支援体制整備事業での取り組みは、下手をすると地域福祉の社会福祉化と誤解をされる。地域・住民の自律的な支え合い、地域づくりこそが、介護予防の最善策として、住民の福祉力を養成することを主眼に生活支援コーディネーターを養成は、その結果の現れと理解すべきと思う。地域福祉の展開は、住民のデマンド思考からであるべきで、ニーズアセスメントに囚われるべきではない。

(5) 地域づくり事業とは

- 世代や属性を超えて交流できる場や居場所を整備する
- 交流・参加・学びの機会を生み出すために個別の活動や人をコーディネートする
- 地域のプラットフォームの形成や地域における活動の活性化を図る

生活支援コーディネーターの配置のみならず、地域福祉コーディネートに係る各層での地域人財の配置、いわば平時のサポセン従事者の配置を行うことが、この事業の狙いからして必要不可欠と思う。このような視点からして、各市町での取り組み例を参考に、検討を求めている。

7. 住民の SW を、専門職・行政が支え、「地域共生社会」実現

(1) 住民主体の問題解決⇒住民が自律的に地域課題を把握し、解決する

被災地での従事者研修＝住民をジェネラリストとして、当事者性、市民専門性を基礎に「伴走型支援」で被災者、被災地の総合相談支援の「丁目」番地を担い、ストレングス支援、住民をエンパワメントしての生活再建、地域の復興が見えてきた。意思決定支援での仕組みがあれば、意思形成、意思表明、意思実現の各段階、あらゆる段階で「代弁者」としての立ち位置を得たと言える。

(2) 専門職、行政の保護的な支援から住民の SW を活かして総合相談支援

支援者が代理で決めるという構図を解消し、住民とその代弁者の存在を重視する。地域で解決できない問題を専門職が担うという発想ではなく、地域生活の継続を念頭に各専門職がその専門性を活かして地域生活を支える、ということ確認したい。

(3) 予防的・積極的権利擁護支援をもって、各専門職の予見可能性等の高い知見を活用

支援者サイドのロジックが強い包括的支援体制構築、むしろ権利擁護支援の「丁目」番地の「意思決定支援」の制度の意味合いを意識し、地域の福祉力を醸成していく。そして市民後見人につながる「住民の支え合い活動」を醸成していく。

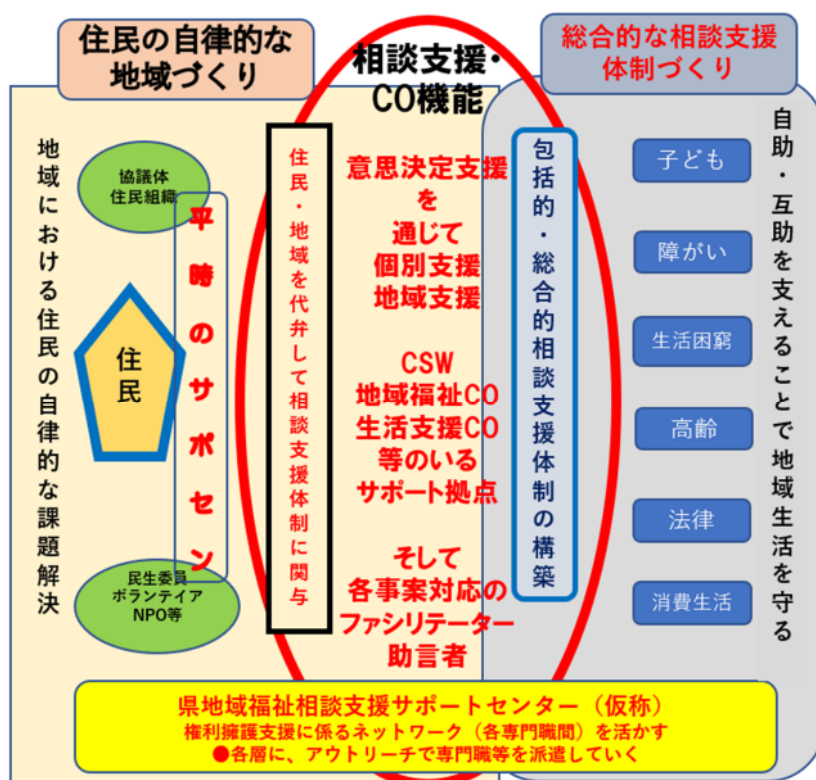
各専門職の相談支援は、地域人財と協働することで、事後的な保護的な対応から事前的、予防的対応（積極的な権利擁護支援）という本来のところで専門性を活かすことができる。

以上、被災地での住民を活動の主体者として取り組んできた動きを思い描いて、今後の被災地の地域福祉の推進型としての「地域共生社会実現」の取り組みで、主役はワーカー等の支援者ではなく、住民であることを再確認し、住民登用、参加を軸にした提言とする。

宮城県サポートセンター支援事務所は、9年半で被災者の避難生活下での孤立を避け、自律的に生活再建を目指すためのエンパワメント、そして平時に移行していく生活、地域生活の再興・復興における地域づくりを「住民の支え合い活動」が展開できるための地域の福祉力養成を主眼に置いてきた。

上記のことで、今の日本社会、コロナ禍の状況にもあって、災害公営住宅での「孤立死」が問題化している。孤独死、孤立死の問題、要は、社会から孤立していく状況が、あるいは排除されるまでに至る深刻な状況が顕在化したわけである。

仮設等での避難生活において孤立させないという取り組みは、サポセンの活動を通じて曲りなりに達成してきた。しかし、災害公営住宅での孤立防止の特効薬はなく、平時のサポセンの必要性も消えかけている。必要性は理解していても、行政にはその覚悟はできていない。だが、他県での動きには「宮城方式」を咀嚼し、さらにバージョンアップした取組がなされている。宮城は、震災対応を阪神・淡路に学んだ。今、改めて平時の地域福祉について、それぞれ「宮城方式」を発展させた県、市町に学ぶことが必要になった。



県地域福祉相談支援サポートセンター（仮称）のイメージ図