

被災者支援から地域福祉への転換
—地域福祉の枠組みで進めた被災地12年後の姿—

本間照雄

東日本大震災の避難者は、被災から6年経った今、全国で75,206人。避難先は47都道府県1,052市区町村に広がり、宮城県内では9,795人が避難生活を送っている(平成30年1月16日現在、復興庁)。

東日本大震災は、被災規模が甚大であることだけではなく「避難生活の期間が非常に長い」ことが被災者の困難さを増している。この長期間に渡る避難生活を支えているのが生活支援員である。東日本大震災では、被災者自身も生活支援員となって被災者支援に携わり、日々、応急仮設住宅／災害公営住宅での生活を見守り続けている。

本稿では、宮城県南三陸町を事例にして、この長期間の避難生活で生じた新たな支援ニーズとしてのコミュニティづくりに関わる生活支援員に注目し、彼らがいかにして養成されたかを被災者支援センターの制度設計から見だし、当事者性と市民的専門性を持って活動してきたかを報告する。

また、住民が生活支援員となって被災者支援を担い、その支援者としての仕事を終えた後に地域社会の一員に戻っていく。そうした一連の過程の中で、被災者支援という一時的・臨時的であっても、その関わり方如何により、地域福祉の推進に資する人財に育つことを示したい。

【キーワード】東日本大震災 生活支援員 被災者支援

1. はじめに

(東日本大震災)

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)の大震災が発生し、東北太平洋沿岸は、大津波襲来で壊滅的な被害を受けた。東日本大震災だ。この震災は、地震やこれに伴う巨大津波により東北地方の三陸沿岸部を中心に、広範囲に甚大な人的、物的被害をもたらした。宮城県内の人的被害は、死者・行方不明者合わせて11,791人、住宅被害は、全壊・半壊合わせて238,132棟、県内の被害額は9兆円を超える(宮城県、平成29年6月現在)。

一方、住まいに関わる復興事業は着実に進み、被災地では真新しい住宅、高層の都会的な集合住宅が目立っている。災害公営住宅15,433戸及び防災集団移転促進事業等で整備している戸建住宅8,464戸、合わせて23,897戸(当初計画の95.3%)が新たな場所での暮らしを始め又は準備している(平成30年3月末見込み:復興庁「住まいの復興工程表」)。



写真1 災害公営住宅

本稿で取り上げる南三陸町では、震災から6年過ぎて予定した災害公営住宅738戸及び防災集団移転促進事業等で整備している戸建住宅827区画(28団地)が完成し、入居または入居待ちの状況にあり、最大時応急仮設住宅は2,195戸(58箇所)、福祉仮設住宅は3棟27戸あったものが、平成30年3月末までに全戸撤去される見込みである。

東日本大震災は、人的・物的被害規模が甚大であったことを持って語られることが多い。しかし、被災の甚大さを語るもう一つの困難さとして「避難生活の期間が非常に長いこと」がある。過去の大きな災害での応急仮設住宅解消迄の期間は、阪神淡路大震災の5年間。新潟県中越大地震の3年間。新潟県中越沖地震の2年間である。それに対し、東日本大震災の最大時48,774戸(126,948人)は、6年経っても応急仮設住宅2,375戸(4,664人)、見なし仮設住宅等2,000戸(4,493人)及び県外44都道府県(1,053人)で避難生活が続いており、不自由な仮住まいの中でお正月を迎えている(平成29年11月現在)。

こうした現状を見たとき、東日本大震災は、従来の災害にはなかった地域社会の組織化という新たな支援ステージを発生させたといえる。こうした中において、被災者支援の最前線に立って長期間の避難生活を支えているのが、生活支援員(LSA)である。

東日本大震災における被災者支援の特徴は、こうした地域住民が生活支援員(LSA)として被災者支援に従事しているところにある。こうした例は、被災規模が大きく、担い手確保のために地域住民が駆り出されているということではなく、住民の地域に対する愛着や復興への強い意志、レジリエンスの存在を知ってのことである。生活支援員(LSA)として被災者支援に従事する動機は様々だが、被災者と関わるにつれ、その役割を自覚し被災者支援に没頭していく。更には、地域への愛着を深めている。一時の災害ユートピア(Rebecca Solnit 2009=2010)で終わらず、地域に対するオーナーシップを形成するまでになっている。こうした被災者支援に関わった生活支援員(LSA)は、応急仮設住宅での避難生活を支える活動から災害公営住宅での暮らしを支える活動にその場を移しながら、支援活動の内容を新たに出来た住宅団地のコミュニティづくり支援に変えつつ長い避難生活を支えている。

では、こうした活動は、今、被災地で課題となっているコミュニティの再構築に役立っているのだろうか。こうした問いに南三陸町被災者支援の事例を元にして報告したい。

2. 地域社会の組織化

2.1 従来のコミュニティづくり

南三陸町では、震災前まで「自治会」という言葉はなかった。各地区活動は、51行政区に43箇所ある地区公民館を拠点に、各行政区と地区公民館行事がほぼ重複して行われていた。また、地区公民館では、老人クラブ、婦人会、防火クラブ等が組み込まれ、公民館活動と同時並行的に行われていた。地区公民館を拠点とした行政区単位の活動が、地域社会の組織化された活動であった。また、その活動の主たる担い手は、志津川地区(街場)と入谷地区(農業地区)は行政区長が、戸倉地区と歌津地区(漁業地区)は契約講長が兼務することが多い。こうしたことから、南三陸町においては、行政区活動としての捉えられ方が強く、自主的な地区公民館活動としての認識は弱い。この為、各地区の自主活動という視点は弱く、拘束的性格の強い地域活動になっていた。

これまでのコミュニティ活動支援は、関係3課(総務課・企画課・生涯学習課(地域振興センター))でそれぞれ行われた。こうした中で被災し、救援救助及び復旧に忙殺され、また活動の拠点である各地区の集会所のほとんどを失い(地区集会所55カ所中38カ所が被災流出)、行政のコミュニティ活動支援は一時その機能を失った。こうした状況下で、家屋を失った住民の新たな住まいとして、災害公営住宅や防災集団移転住宅といった新たな住宅団地が出現した。

こうした中において、いち早く自治会づくりに動いたのは、従来その中心を担っていた生涯学習課等ではなく、災害公営住宅の整備管理の担当課(建設課)で、自治会づくりは、集合住宅の管理組合として推奨されたのである。こうした状況下において、災害公営住宅整備運営担当課の自治会づくりに協力を申し出て自治会づくり及

び設立後の自治会運営支援に動いたのが、被災者生活支援センターの社会福祉協議会専任職員及びその指揮を受けて具体的に活動している生活支援員(LSA)である。

2.2 災害公営住宅のコミュニティづくり

2.2.1 災害公営住宅管理組合としての自治会

新たな住まいのコミュニティづくりは、住宅の違いで担当課が分かれた。災害公営住宅は、整備運営担当課(建設課)の積極的介入で「管理自治会」として先行組織化された。一方、防災集団移転団地では、行政の関与は弱く、行政区の範囲を住民自らが自主的に線引きし、その上で行政区の区域指定の担当課である総務課に相談している。災害公営住宅の自治会づくりが先行して進められたことから、その周辺に整備された防災集団移転団地は取り残されてしまい、行政区長経験者などが自主的に総務課に掛け合い、新たな行政区を設ける場合や周辺の既存自治会に加わる等の自治組織化を図っている。

住民は、震災以降に使われるようになった「自治会」という言葉に馴染みがなく、従来の行政区との違いに戸惑いと混乱が生じている。この為、自治会設立を急ぐ行政と住民との間に、軋轢が生じたり反対に震災前の行政区長経験者によるやや強引な誘導がある等、地域社会の組織化はギクシャクしながら進められている。こうした現状の中で、行政と住民あるいは自治会長と住民の間を取り持っているのが生活支援員(LSA)である。

2.2.2 生活支援員の自治会活動への関与

自治会設置前は、①行政自治会設立担当者(県外派遣職員)への地元情報(人財)の提供。②仮設住宅団地での自治会活動を災害公営住宅の集会所で再現し、自治会活動を思い出させる。③お茶会の場で、自治会設置の必要性を説く。④キーパーソンへの働きかけ(自治会長候補への説得工作)。⑤役員選出のための「班長会」への参加等、人財発掘や自治会の必要性を説く支援である。

また、自治会設立後は、①自治会設立総会時に芋煮会等の人寄せ事業を組み合わせ、運営に協力。②各戸訪問での気になる情報の提供。③自治会長と生活支援員(LSA)による困難事例(閉じこもり・アルコール依存等々)への協同対応。④自治会主催のお茶会支援。⑤ボランティア団体の紹介やボランティア等各種団体と自治会のつなぎ役。⑥趣味活動倶楽部の組織化、班長活動、各役員活動への支援。⑦自治会長と入居者の間に入った意見調整等、主として自治会長へのサポートが中心になる。

こうした生活支援員(LSA)による支援活動に対して、自治会長は次のような感想を持っている。①様々な事業では、先頭に立って手伝ってもらっている。②土曜・日曜にやる事業にも来て手伝ってくれる。③9時からのラジオ体操は、住居者同士の顔合わせの機会になっている。④生活支援員(LSA)がいないと自治会は運営できない。⑤生活支援員(LSA)制度が続くように町に要望している。⑥生活支援員(LSA)は身内のような存在等である(A 災害公営住宅自治会長 2017/05/26)。また、⑦役場の説明では不足、生活支援員(LSA)は通訳の役割を担った。⑧入居者の一人ひとりを把握しており、役員候補検討の参考になった。⑨各種事業には、生活支援員(LSA)の声かけが欠かせない。⑩コミュニティづくりに欠かせない、お茶会や毎朝の体操をうまく運んでもらっている⑩自治会活動のほとんどに関わってもらい、なくてはならない存在だ。⑪ここまで来られたのはLSAのお陰だ。⑫に集会所に常駐しているので助かる、いつでも相談できるのが良い等の声もある(B 災害公営住宅自治会長 2017/06/01)。

3. 生活支援員の関わり

3.1 被災者生活支援センターの制度設計

発災から1か月ほど経過した2011(平成23)年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」の対応が必要になった。しかし、少ない専門職は目今の業務に忙殺され、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、仕事の間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た、被災者生活支援センターの設置を構想した。

3.1.1 被災者生活支援センターの概要

南三陸町は、2011（平成 23）年 7 月 19 日、多くの町民を生活支援員とする被災者生活支援センターを設置した。被災者生活支援センターは、日常的に関わる生活支援員に町民を充てて被災者生活支援の第一線に据え（第 1 層）、その上に彼らから上がってくる様々な情報を再確認あるいは整理（トリアージ）するコミュニティ・ソーシャル・ワーカー（CSW）及び看護師等の専門職員を置き（第 2 層）、最終判断や評価を行う役場保健師等（第 3 層）について事案の解決を図るという、三層構造の体制で被災者支援を行うシステムを構築している。

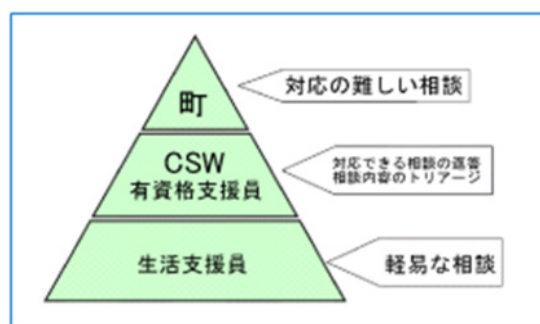


図 1 3 層構造

南三陸町の被災者支援は、地元の社会福祉協議会に事業を委託して行っている。町は、社会福祉協議会に委託をしているものの、人財育成、システム構築等々、事業運営の全般にわたり全面的にバックアップしている。支援活動は、本部機能を担う被災者生活支援センター 1 か所と個々に具体的活動を展開するサテライトセンター 6 か所に拠点を設けて行っている（最大時）。各サテライトセンターは、南三陸町の 4 地区（歌津、志津川、入谷、戸倉）に加えて登米市の南方地区及び横山地区に設置された応急仮設住宅を担当する 2 か所を合わせて 6 地区にそれぞれ 1 か所ずつ設置し、個別具体の活動を展開する巡回型支援員が詰めている。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。なお、応急仮設住宅に住みながら訪問活動をする滞在型支援員には、独立した拠点は設けず、各応急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 1 人の割合で大まかに決められている。

3.1.2 生活支援員

被災者生活支援センターでは、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

世帯散らばっている(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。県外居住者については、月一程度程度の電話で対応している。

また生活支援員は、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)ことの無いようにし配慮している。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。

3.2 町民を主役にする被災者生活支援

3.2.1 はじめにしたこと

南三陸町が着目したのは、未曾有の大震災で生き残ったことの意味を考え、町のために何かをしたいと考えていた町民の存在である。被災者に雇用の場を設けるために制度化された緊急雇用事業を財源にして町から被災者支援事業を委託された社会福祉協議会は、2011(平成 23)年 6 月に被災者支援を行う臨時職員(被災者生活支援員)を 100 名募集した。募集に際しては、知識もない素人に被災者支援が出来るのか、個人情報を守るのか、100 人もの素人を誰がどの様に教育するのか等々の声もあった。しかし、組織づくりを任されていた筆者には「町民は人財/資源」という確信があり、実施に戸惑いはなかった。採用された職員には、三日間の初任者研修が行われた。研修では、「被災して肉親や財産を失い仕事もない中で、不自由な応急仮設住宅暮らしを強いられる町民は、苛立ちややるせなさを隠さない」、「被災者支援は生やさしい仕事ではない。ストレスの多い仕事である」ことをハッキリ話し、その上で「皆さんの手でこの町を救って欲しい」、「皆さんの手で被災者の生活を支えてもらいたい」と懇願した。町民を人財にするために真っ先に行ったのは、誰のために何をするのかを明確に示し、加えて壊滅的被害を受けた町の復旧復興を担うという社会的役割を強調した。しかし、社会福祉協議会が作成した生活支援員の募集要項には、主たる仕事として、避難所や仮設住宅への水配り、弁当配り、仮設住宅の巡回等々と記載されていたことから、応募者の殆どは、簡単で気軽にできるという気持ちで応募していた。この為、研修を受けて、初めて求められることの違いに驚き戸惑ったと言う。これからもわかるように、運営主体である社会福祉協議会が持っていた当初の被災者支援センターに対するは、この程度のものであった。当時行政ボランティアとしてこの事業に関わっていた筆者は、こうした認識を根底から変える人財育成やシステムづくりに奔走する必要があるがあった。

3.2.2 人財育成の基本項目

南三陸町は沿岸部の町であることから、被災者支援の担い手となった町民は、沿岸養殖漁業に従事していた者が多く、見守り支援の経験は皆無に等しかった。こうした中で町民を被災者支援の担い手にするために行ったことは、一見するとこれまでの常識を覆すもので、以下の項目を人財育成の基本に挙げている。

- ・マニュアルはつからない(創意工夫を引き出す)
- ・出来ることを活かす(主婦目線/生活者目線に着目)
- ・工夫をシステムにする(やる気を活かす)
- ・上手くできたことを意図的にとりあげる(北風と太陽)

これらの項目全ては、町民を主役に据えることを基本にした考え方である。この人財育成の基本となる考え方は、町民自身の主体性を喚起し、時々刻々と変わる状況及び個人々の多様なニーズに応えるために考え出された。応急仮設住宅というこれまでに経験のない生活環境の中であって、その状況との向き合い方や対応力は多

様である。こうした中での支援は、限られた想定で作成されたマニュアルでは対応が難しい。このため、町民自らの気づきや工夫をシステムにして、マニュアルによる押しつけを極力避けたのである。

3.2.3 事業展開のシステム設計

次は、この考え方を基にして被災者生活支援を具体的に展開する際のシステム設計である。特筆すべきは、三層構造と高齢者を活かす支援システムである。また、そのシステムはシンプルに構築されており、経験の少ない町民であっても、混乱期にあっても、どのように振る舞えばよいのかわかりやすいシステム設計になっている。

①三層構造による支援(丁寧な対応と専門的対応の両立)

被災者の生活支援は、三層構造で進められている。一層目には、一般町民を雇用した生活支援員を据えている。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 2 人、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もしくは専門的な視点で確認を行い、三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、一層目の住民による生活支援員が集めた情報を下に三層目が引き受け、自ら又は関係機関等との協働で解決を図ることにしている。

②高齢者の活用(地縁力を活かす)

高齢者の活用は、滞在型支援員制度に象徴される。高齢者の持つ豊富な経験や地域事情に精通した知識や関係性は、地域や家族を巻き込んだ支援活動を展開する際に貴重な情報になっている。

③活動目標の設定(マンネリ化やブレの防止)

地道で丁寧な活動は、時としてマンネリ化に陥る恐れを内包している。こうしたマンネリ化を防ぐために、生活支援員自らが活動目標を設定して 1 か月毎に達成度を評価する。毎日繰り返される見守り訪問に、こうした仕掛けを盛り込むことによって、マンネリ化や活動目的を見失って起きるブレを防ごうとしている。

④名ばかりの協働連携はしない(地道な地域密着の事業展開)

様々な支援団体が支援を名目に関わってくる。しかし、支援活動がそれぞれの団体に任せきりになり、結果として一貫性のない支援となって住民に混乱を与えてしまう例をしばしば見かける。南三陸町では、こうしたことを防ぐために、むやみに手を広げるのではなく、被災者生活支援センターとして目が届き、確実に協働できる範囲内で地道に事業を展開している。

これらのことは、混乱する被災地の現場であることや日々状況が変化していく中での事業であることを考慮し、事業展開が迅速かつ柔軟に対応出来ることに主眼をすえ、シンプルなシステム設計を目指した考え方である。

3.2.4 研修

生活支援員を育成す為の研修は、採用時研修(三日間)及び宮城県社会福祉協議会や県からの委託で研修事業を請け負っている CLC(コミュニティ・サポート・センター)主催の研修等がある。また、日常的には、南三陸町社会福祉協議会主催で、その時々が必要となる知識を得るための研修が、地元の専門職や支援団体の専門職を講師にして随時行われている。特徴的なのは、こうした座学を中心とした研修ではなく、毎朝行われるミーティング及び平成 30 年 3 月で第 79 回目を数える毎月の活動報告の場となる「月例総括会議」である。毎朝行われるミーティングは、各サテライトセンターから生活支援員が集まり、南三陸町社会福祉協議会の CSW がその打合せをリードし、前日の出来事を報告し合う場である。月例総括会議は、前月の活動内容をあらかじめ定められた様式で整理し報告するものである。記録されている内容は、①目標に対する全体的な感想、上手くいったこと、課題及び課題への取り組み。②各種団体等との連携協働に関すること。③生活者の声。④主な事

業活動。⑤地域間交流。⑥各種データ(気がかりレベル別人数、相談内容明細及び人数、訪問件数、地域活動件数)等である。こうした朝ミーティングや月例総括会議は、事例検討の場となり、その都度個別具体の検討がなされ対応方針を確認している。こういった機会によって、判断に迷う対応やその時々課題に対する迅速な評価及び対応が行われている。また、1件の事例を全体で共有することで、他にも起きそうな事案に対する未然防止の機会にもなっている。

4. 当事者性と市民的専門性

4.1 当事者性を持った支援(「当事者」から「当事者性を持った支援者」へ)

東日本大震災の生活支援員の特徴として、その多くが被災当事者であることがあげられる。当事者であることによって、被災者が置かれている状況、気持ちが分かるという利点がある。生活支援員の役割は、被災者宅への訪問活動などを通じた生活状況の把握、必要な情報提供、専門機関等へのつなぎ、自治会支援、住民の合意形成支援などである。そうした活動のベースとなるのは、被災者への共感である。共感し傾聴することによって、被災者と生活支援員との間に信頼関係が形成され、被災者自身も整理できていない自らの不安や悩みなどが吐露され、そのことで初めて生活課題が何であるかが分かってくる。

しかし一方で、当事者であることによる悩みもあった。生活支援員が自らの被災体験を支援の対象者に投影したり、被災者と全く同じ目線に立ってしまうことで、同じように将来を悲観し絶望感にさいなまれたりすることもあった。また、被災の程度を比較され、生活支援員のほうが被災の程度が小さかった場合、「あなたはいいね」と受け入れてもらえないこともあった。さらに、当事者であるのにもかかわらず支援者側に立っていることに、ねたみにも似た感情できつい言葉をぶつけられることも多々あった。

しかしこうしたことは、ネガティブな視点だけで片付けるべきではなく、当たり所のない自然災害においては、鬱積した気持ちをぶつける相手が時として必要なのである。多くの場合、その矛先は行政に向けられる。同じように、目の前に現れる生活支援員にも向けられることが多かった。こうした状況について別の言い方をすれば、生活支援員は、突然の被災で混乱した気持ちを吐き出す相手として、毎戸を訪問しながらその役割を積極的に担ったのである。

生活支援員が「当事者」であるだけでは、被災者の生活再建につながる支援はできない。被災し様々な問題を抱える本人を「当事者」だとすると、生活支援員はそこに留まらず、その問題を解決するために被災者に寄り添いながら共に考え、実践につなげていく「当事者性を持つ人」になることが必要だった。

一人の主婦が生活支援員となっていくためには、当事者性を基底にしつつ、支援者としてのスキルを付加することが必要だったのである。様々な研修やスーパーバイズは、ここにその目的をおく必要があり、専門知を生業としている専門職の出番は、そこにこそある。専門職は、そのところをもっと自覚する必要がある。

4.2 市民的専門性の獲得

4.2.1 専門職ではない、生活者の視点での気づき、寄り添い

多くの生活支援員は、被災当事者として地域に貢献したいという思いを持っている。しかし、実際に支援員になってみると、その仕事の内容は初めて経験することばかりであった。生活支援員の震災前の職業は、養殖魚業を営む主婦、農家の主婦、水産会社や飲食店勤務などで、対人援助や地域づくりなどの仕事には就いたことがないという方がほとんどである。生活支援員の多くは、共通していわゆる「非専門職」であった。

こうした状況下で生活支援員が行ったのは、まずは傾聴に努め、被災者の思いに耳を傾けること、すなわち寄り添うことであった。また、こうした関わり方は、突然の被災で茫然自失の渦中にある被災者に対して唯一出来ることでもあった。被災者の中には、「正解のない問い」にじっくりと耳を傾けてもらうことで、自分の悩みや望み

などを再確認し、再建に向けた一步を踏み出すことが出来るようになっていった方も少なくない。

被災者支援と言っても、その内容は必ずしも福祉制度などを活用する必要がない場合も多い。多くは、日常の細々とした生活のしづらさに関するもので、制度的解決にはなじまない。その点において、被災者支援は、従来の生活課題や健康問題等に関わる既存の専門職の動きとは異なっている。健康問題一つにしても、昨夜眠れなかったことや食欲がないことにひたすら耳を傾けことで表情が戻ってくる等々、こうした例に限りがない。必ずしも血圧測定が必要なわけではないのである。地理的、社会的に地域を知っていること、身についていることは、支援活動における最大のスキルである。

4.2.2 市民的専門性

一人の主婦が生活支援員として被災者の受け入れられるには1年近い時間を必要とした。この様なことがあった。東日本大震災から1年後の3月11日、生活支援員は喪章を付けて戸別訪問は行わず応急仮設住宅団地を静かに巡回しました。ある生活支援員が泣きながら報告してくれたのです。「きょうも廻っていたのか、おまえ達も誰かを亡くしているのだろうに、有り難うな!」って駆け寄ってきて言われたというのです。その相手の方は、何度訪問しても生活支援員を無視する人だった、その人から声を掛けられたのですと。こうした例は一人二人ではなかったのです。この時を機に生活支援員に対する接し方は大きく変わったと感じています。ようやく、生活支援員が受け入れられたと思えるエピソードでした。

長いとも思われる信頼関係形成構築の日々は、その後非専門職である支援員だからこそ出来る支援につながる、非常に重要な期間だったと言える。その信頼関係は、専門的知識で築いたものではなく、同じ被災者として、同郷の隣人として寄り添った「情」(人間味のある心、他人をいたわる心、思いやり)で築いたのである。長いとも思われる日々は、この情が通い合い被災者と支援者との間の垣根を乗り越えるのに必要な時間だったともいえる。こうした被災者と支援者という垣根を越えられたからこそ、「お互い様」の気持ちが醸成され、復旧期以降の個別支援から地域支援への展開を可能にしたのではないかと考えられる。

そもそも、震災により生活の基盤がすべて失われたことで、通常の制度・専門職の職能ではこの大規模災害への対応はできなかった。しかし支援員は、そうした制度・しくみの穴埋め的な存在としてではなく、被災者の再建意欲を引き出したり、意思決定を促したりする支援、すなわち「自己決定支援」をもっと被災者に近い存在として担ったのである。そして、それは、専門知的な知識により行ったのではなく、最も身近な他者としての能動的な寄り添いによって被災者自身の内省的向上心を促し、「自立」という自己決定を支えたのである。

これまで、様々な支援の過程で語られる「専門性」は、アカデミックな専門性、すなわち普遍性を追求する視点で語られることが多い。しかし、この専門性にはもう一つの視点、生活・文化の文脈の中で語られ、実践知/生活知を生み、相補的な関係性を育てていることを見逃せない。多くの地域住民が被災者支援の第一線に立ち生活支援を展開した場面において、この生活者感覚は大きな力を発揮した。

ここで我々が使おうとしている「市民的専門性」の市民は、より生活者目線に立つ市民であり、市井の人としての市民である。どの地域にでもいる、日々の生活を営む主体としての極々普通の生活者としての地域住民である。こうした、市民を人財として見ることが出来れば、被災者支援の担い手は、それぞれの地域に多く見いだすことが可能になる。我々が見てきた生活支援員は、専門職とは異なる目線で、きめ細かく時間をかけて寄り添い、内発的向上心を育み自立を促す支援を構築した。こうした実践が、これまでとは異なる新たな「市民的専門性」を確立したと言えるのではないだろうか。これこそが、東日本大震災で行われた被災者支援の特徴を後世に伝えるキーワードになるであろう。高い確率で発生が予測されている南海トラフ大地震は、南三陸町のような小さな市町村が多く含まれている。こうした場所でこそ「市民を人財として見る」ことが出来れば、より迅速に、より被災者に寄り添った支援が可能になるのではないかとと思われる。

5. 生活支援員から地域住民へ

各戸を定期的に巡回して生活の困りごとの相談にのり、コミュニティづくりの手伝いをするというのは、被災前の地域生活においてはなかった制度である。大震災で被災したという特別な環境下でできた一時的・臨時的支援システムである。これらの一時的・臨時的システムは、復興期・発展期に合わせて消えていってしかるべきで、支援の終着点は普通の生活に戻ることである。普通の生活とは、既存の制度の中でつつがなく暮らせることと言い換えることができる。現在の被災者支援に関わるさまざまなシステムは、不要になって初めて支援を終えることになる。南三陸町被災者生活支援センターが掲げた支援の目標の一つに「要なしになること」がある。これは、普通の生活の実現を最終目的にしていることを意味している。こうしたことを踏まえ、南三陸町では被災者支援の先にある地域生活を見据えた取り組みが行われている。もっと言えば、地域福祉の枠組みの中で被災者支援を行ったのである。

5.1 人財を地域で活かす

これまで、生活支援員（巡回型・訪問型・滞在型）として被災者支援に関わった町民は、延べ 351 人（平成 27 年 8 月末現在）を数える。この人たちが生活支援員を辞めたとしても、今後、被災者生活支援センターがなくなったとしても、それまでの経験や地域への想いは、彼らがここに住み続ける限り生きていく。この人たちが、地域に戻り一町民として地域福祉の担い手になってくれれば、地域福祉の推進に大きな役割を果たしてくれる。

こうした考えを基にして進めているのが、町民ボランティアの登録制度「ほっとバンク」だ。担当者は、人様へのちょっとしたお手伝いが自分自身も豊かにするといい、これを「心のちょきん」と表現している。事の発端は、滞在型支援員の言葉だった。滞在型支援員を縮小していく過程で、「（滞在型支援員の）名札を返しても心配いらないよ、気になることがあったら（その方の家に）寄って声をかけるから」という言葉を聞くことができた。また、「何らかの役割をもらえると声がけしやすい」との話もあった。こうした声や、被災者生活支援センターの設置目的でもあった「町民を人財にする」という考え方を基に、2015（平成 27）年 5 月 13 日町民ボランティア登録制度「ほっとバンク」がスタートした。辞令に相当する「ほっとバンク登録証」を受け取り、身分証明書に相当する「ほっとバンクメンバー」の名札を着けた 50 代から 80 代の 128 人（平成 30 年 1 月末現在）が、近隣の高齢者の見守りや話し相手、お茶っこサロンの手伝い、障害児の夏期休業中の見守り等々、日常生活の中にある些細なできごとのお手伝いをしている。この中には、生活支援員経験者が 34 人もいる。元生活支援員だった大友さん（65 歳）は、毎月地域サロンを開き高齢者の見守り活動を行い、また、芳賀さん（74 歳）は「体が動く限り、地域の皆さんに声をかけて歩く」と語っている（2015/05/16 河北新報）。

「ほっとバンク」を制度化した南三陸町社会福祉協議会は、年 3 回程度の活動報告を兼ねた研修会を行い、更なる普及拡大を予定している。今回の「ほっとバンクメンバー」の活動が、多くの町民の目に触れることによって、「お互い様」を具体的な行動に移す機会となり、さらに広がっていくことが期待される。ここに、地域福祉へのすり付けを意図して制度設計した被災者生活支援センターの最終到達地点の姿を見ることができ、自分の町を自分たちで支えるというお互い様を基底にした「ほっとバンク」の取り組みは、身の丈に合った持続可能性を持った地域福祉推進の仕組みだと言えよう。

5.2 経験を仕事に活かす

南三陸町被災者生活支援員は、多くの町民がその役割を担っている。平成 23 年 7 月から平成 27 年 8 月末までの間に、巡回型及び訪問型支援員は、延べ 212 人が採用され、延べ 171 人が退職し地域に戻った。また滞在型支援員は、延べ 139 人が採用され、平成 27 年 3 月までに全員がその役割を終えている。東日本大震災を機に、延べ 351 人の南三陸町民が被災者支援の役割を担い、長期にわたる仮設住宅での暮らしの安心

安全を見守ってきた。

復旧が進むにつれ、多くの生活支援員は職場復帰を果たし、海を生業の場とする家業に戻って行った。そうした中で、生活支援員の経験を活かし新たな仕事に就いている例も出ている。担い手不足が深刻な福祉業界で、18人の生活支援員経験者が、地元にある高齢者福祉施設などの介護職員や相談員及び訪問介護事業所のホームヘルパーとして働いている。特別養護老人ホームで働く元生活支援員は、「研修で学んだことや人との関わりなどの経験が、全て今の仕事に活かしている」といい、「常に目標をたてて活動し、課題を見つけては見直しをしながら進むという繰り返しは、無駄な学びはひとつもないことを実感する機会だった」とも語っている。

被災者の生活に寄り添う経験は、それ自体が貴重だということだけではなく、地元の人財として活かされていることも見逃せない。南三陸町の被災者支援システムは、当初の設計段階から被災者支援を経験した者が普段の生活に戻った後までを想定し、地域の人財となることを狙って、地元町民にこだわった担い手確保を行ってきた。被災者支援としてだけでなく、復旧・復興後の地域生活においても、その経験を活かしてもらいたいという意図から生まれた取り組みである。

生活支援員を経験した町民は、高齢者福祉事業や相談支援事業に従事するだけではない。仮設住宅自治会長、民生児童委員、人権擁護委員及び社会教育委員に委嘱されて福祉行政や教育行政に関わる者など、生活支援員を辞めた後も、その経験を地域福祉の推進に活かしている。こうしたことは、被災者支援という一時的・臨時的なことであっても、その関わり方如何により、地域福祉の推進に一役買う人財に育つことを示している事例と読み取れる。

5.3 地域社会再編の一助

被災地におけるコミュニティの再構築は、専門職や営利団体の受託業務による活動支援といった構図では、持続可能性や住民自治にもろさがある。被災地のコミュニティづくりには、住民意識の中に「お互い様」が育つ必要があり、その際、支援するものと支援されるもの間にあるお互い様意識のギャップを埋めることが欠かせない。この点、南三陸町の非専門職の生活支援員(LSA)は、当事者性と市民的専門性を持つことで、地域社会への高い帰属意識を養い、支援するものと支援されるもと言った意識のギャップを小さくし、見守り支援だけでなく被災地のコミュニティづくりにおいても当事者として振る舞っている。こうした、外部の者ではなく地元の人々の手による関わりは、地域性と共同性の下で生まれ、南三陸町独自の地に足の付いた地域社会再編を可能にする一助になり得るであろう。

南三陸町は、町民を主たる担い手とする被災者生活支援センターを設置した。地元根強く残っていた結いや講の文化に裏打ちされた住民意識と社会的役割付与との組み合わせは、被災者の見守り活動を主体的に行う自己実現の場になった。従来の専門職ありきの支援体制に代えて住民を生活支援員に据え、被災町民自らが被災者支援の担い手となったことは、地域住民の潜在力を活かす「仕組み」と「場」を持つことにより、住民自らがその社会的役割に気づき、対応スキルを高めていき、人財として育ていけることを示したものである。東日本大震災において多くの住民が被災者支援の担い手になった経験は、今日、国が進める「我が事丸事」や地域包括ケアシステム等、住民の参画が求められる地域福祉を推進するに際しての、行政(公共)と住民との関わり合いの有り様を示すことにも通じ、その意義は大きい。

南三陸町被災者支援の取り組みは、単に震災時の対応に留まらない。「遠くの親戚より近くの人」が一般化している現在、他者との関わりなくして日々の暮らしの営みは難しい。こうした我々の暮らす地域社会において、今一度「他者との関わり」を見直し「お互いさま」が平時の日常の中に染み込んでいる社会を再構築していく必要がある。その際に大切な視点は、出番を促し(役割づくり)自己肯定感を高める、小さな成功体験の積み重ねが、遠回りのようだが近いように感じる。

参考文献

- 松井克浩、2011、『震災・復興の社会学:2つの「中越」から「東日本」へ』リベルタ出版。
- Rebecca Solnit、2009、*A PARADISE BUILT IN HELL*、c/o:Frederick Hill Bonnie。(=2010、高月園子訳『災害ユートピア』亜紀書房。
- 立木茂雄、2016、『災害と復興の社会学』萌書房。
- 田中重好・船橋晴俊・正村俊之、2013、『東日本大震災と社会学—大震災を生み出した社会』ミネルバ書房。
- 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛、2007、『復興コミュニティ論入門』弘文社。
- 吉原直樹編、2012、『防災の社会学—防災コミュニティの社会設計に向けて(第二版)』東信堂。

Transition from Disaster Victim Support to Community Welfare

—The State of Disaster-Affected Areas Twelve Years On, Advanced Within a Community Welfare Framework—

HONMA Teruo

The current study reports on how livelihood support members performed their duties with a concern for others while using their own specialized knowledge as citizens. The study focuses on livelihood support members involved in community building which is a new support need that arose during the long period of evacuation. The study which is based on Minami Sanrikuchō, Miyagi Prefecture, also sheds light on how the staff members were trained through the system design of the victim support centre.

Citizens who work as livelihood support members become citizens of their regional community after finishing their work as support staff. We want to demonstrate that although victim support is a temporary responsibility, support members can become human resources that contribute to the promotion of social welfare in the region depending on the way they are involved with the work.

【Keywords】the Great East Japan Earthquake、livelihood support worker、victim support

本稿は、千葉昭彦・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美・みやぎ震災復興研究センター編、2023「被災者支援から地域福祉への転換—地域福祉の枠組みで進めた被災地12年後の姿—」『東日本大震災100の教訓復興検証編』クリエイツかもがわ、に掲載したものです。時点修正等はありません。