Ⅳ　被災地における生活支援・相談活動の現状と今後の課題

東日本大震災発災１年を迎え、民間借上げ住宅・公営住宅等を含む仮設住宅等での避難生活を余儀なくされている被災者は、全国で 34 万人（平成 24 年 2 月末現在）を超えており、被災者にとって厳しい状況が今なお続いている。

大規模災害においては、制度では対応しづらい被災者にとっての多様な生活上の福祉課題やニーズが広範囲に発生する。社協は、阪神・淡路大震災以降、新潟県中越地震などの大規模災害の経験を通じて、被災者の福祉課題や生活課題に応急的な対応するために災害ボランティアセンターを設置し、引き続き、被災者の生活再建に向けた支援を行うために、仮設住宅等への訪問活動や集会場を活用したサロン活動などを通じて、行政や民生委員児童委員、NPO・ボランティア団体や地域住民と一緒になって、避難生活を見守り、様々な生活上の不便さや生活課題を発見して解決を図り、さらに孤立防止や引きこもり防止を図るために仲間づくりや住民相互のつながりを促進する活動を展開することをその役割として取り組んできた。

東日本大震災においても、被災地の市町村社協では、災害ボランティアセンターの取り組みに引き続き、昨年夏頃より、生活支援相談員の配置をすすめ、民生委員児童委員等とも連携し、仮設住宅等で生活する被災住民への生活支援・相談活動の取り組みをスタートさせており、その活動に対する期待も大きいところである。

しかし、その活動をスタートさせて、まだ実質半年余りしか経過しておらず、まだ事業の評価や総括を行う時期とは言えないが、本委員会においてまとめてきた被災県社協の取り組みや市町社協における活動のヒアリング結果などを踏まえ、生活支援相談員の活動を中心に、現段階における取り組みの状況と課題を整理しておく。

１．生活支援・相談活動の現状

（１）生活支援相談員の配置

平成 24 年 3 月現在、岩手県、宮城県（仙台市）、福島県内の 61 の市町村社協に合計 567 人の生活支援相談員が配置されている。これは、各都道府県が 5 月に成立した国の平成 23 年度補正予算による生活福祉資金関連の補助金（セーフティネット支援対策事業費補助金の中のメニュー）により整備したものである。上記被災 3 県では、避難所等で生活する約 7 万人にのぼる被災者（昨年 6 月時点）が一斉に仮設住宅に移行するなかにあって、早急に生活支援相談員を配置し、相談支援・活動を開始する必要があり、県、県社協と被災市町村社協が連携によって同時期にこれだけの数の配置するに至った。

ヒアリング先の市町社協に配置された生活支援相談員の状況をみると、その経歴は様々である。採用にあたっては、介護福祉士や看護師等の有資格の専門職を積極的に採用する状況がある一方で、有資格者にこだわらず被災地の地元住民を積極的に採用している状況も伺えた。前者は、被災者への様々な生活課題や福祉課題への対応を想定したものであるが、後者は、被災地の厳しい雇用情勢を配慮しつつも、地元住民の方の地域

の住民活動や組織、インフォーマルな社会資源等とのつながりが、活動に不可欠という視点によるものである。また、地元の住民の方々が生活支援相談員として活動することにより、これからの地域福祉を推進する人材としての期待が含まれている。

さらに、社協内部の介護保険事業のケアワーカーを配置替えする場合や介護保険事業を行う社会福祉法人からの出向を行っている場合もあった。

（２）生活支援相談員への導入研修等の実施

このように生活支援相談員の経歴が多様であることから、導入研修を重視し、その実施においては、全社協・被災３県社協とのネットワークの中で取り組んだ。全社協では、「生活支援相談員の手引き」を作成し、その基本的な役割や業務の内容を明らかにするとともに、研修モデルを提案した。各被災地３県の社協では、これらを踏まえ、ほぼすべての生活支援相談員に対しての研修を実施することができた。この結果、社協が取り組む生活支援・相談活動は、「個別支援」と「地域支援」の統合的実践であり、社協が取り組む地域福祉活動の取り組みの一環として展開されることが、生活支援相談員において一定の徹底が図られたと考えられる。

また、被災３県の社協では、生活支援相談員の活動の質の向上を図るため、導入研修だけでなく、関係団体や全社協等との連携や支援を得ながら、テーマ別の研修会を継続的に実施している。

【参考】

＊宮城県では、生活支援相談員とともに介護サポート拠点の相談員を含めた研修体制を構築するため、県行政、社会福祉士会、全国コミュニティライフサポート協会、宮城県社協等の連携により「宮城県サポートセンター支援事務所」（宮城県社会福祉士会が受託）を整備し、「東日本大震災・被災者支援のためのサポーターハンドブック」を作成するほか、各種研修や生活支援相談員等の支援事業を展開している。

＊福島県では日本ボランティアコーディネーター協会の協力を得て、初任研修や継続研修を実施している。

（３）被災者への生活支援・相談活動の状況

被災者への生活支援・相談活動は、自ら被災者のもとへ訪問し、寄り添いながらつながりをつくり、そのなかで生活課題や福祉課題を把握し、早期支援に結びつける活動であり、まさにアウトリーチの取り組みそのものである。なかなか扉をあけない、支援を拒絶する被災者も多くあり、生活支援相談員は、訪問時間を変え、またポスティングに工夫をこらすなどして、被災者との関係づくりに手間をかけ、時には関係づくりに悩みながらも活動をすすめている。

また、こうした被災者への訪問活動は、仮設住宅に併設して設置された介護等のサポ

ート拠点（以下「介護サポート拠点」という。）や自治体が独自に配置する復興支援員等、さらには、様々な専門職も展開しており、こうした活動との連携なども必要になっている。

こうした取り組みのなかで、現在、ほぼ新設された仮設住宅については、全戸訪問やニーズ把握等をひととおり終えた状況である。また、仮設住宅の集会所等を利用した、サロン活動も軌道に乗っている状況もヒアリング結果からは伺われる。

しかしながら、被災者の生活課題や福祉課題の把握やその解決に向けた支援は、生活支援相談員だけで行うことは難しく、行政や保健師、民生委員児童委員等とのネットワークにより活動を展開している状況にある。

特に、これまでの大規模災害の経験では、住宅の確保が当面困難な被災者の大半が一定の規模で集約して設置される仮設住宅で生活を送っており、そこへの集中した支援体制を構築することが可能であったが、今回の東日本大震災では、上述のとおり民間の借上げ住宅がみなし仮設住宅に位置づけられ、その数は、従来型の新規に設置される仮設住宅約５万３千戸を上回る、６万８千戸にのぼる。そのため多くの被災者世帯が地域の中で一般のアパートやマンション等で生活しており、こうした被災者の情報を得ることや訪問活動は難しいものとなっている。このため民生委員児童委員や自治会等の地域住民等の協力の連携を得て、その把握に努めているところである。

【活動事例】

＊岩手県では、歳末たすけあい活動において韓国・台湾の共同募金会からの寄附にもとづく助成による「まごころギフト」の被災者への送付を通じて借上げ住宅の被災者の状況等を把握している。

＊岩手県大船渡市では、民生委員児童委員からの情報提供をうけ、生活支援相談員に同行するなどして借上げ住宅の訪問活動を展開している。

＊宮城県南三陸町では、生活支援相談員のほかに、緊急雇用創出事業により支援員を配置し、そのなかに仮設住宅等で暮らす住民を滞在型支援員になってもらい見守り等の活動を行っていただく。

＊福島県・西郷村では、年越しそばの配布を通じて被災者の生活支援ニーズの把握を進めた。

＊福島県・富岡町では、仮設住宅の在住者のなかで配置された連絡員に緊急時の対応や見守り等担い手として、住民同士のたすけあいの体制を整備した。

また、援助を必要とする被災者に対するアセスメントや支援内容、また生活支援相談員の活動状況の記録化についてのシステム開発等の環境整備が進められた。全社協では、標準的な記録様式を作成し、これを入力できる生活支援・相談活動記録入力支援システムを開発し、各被災市町村社協に配布した。また、宮城県社協では、（独法）防災科学技術研究所が支援ニーズのある被災者を地図上におとしながらデータベースを作成す

るシステムを、福島県では大日本住友製薬株式会社の協力により生活支援相談員の活動集計システムを開発し、一定の活用が図られている。

（４）被災者への生活支援・相談活動における地域連携・ネットワークの構築

被災者への生活支援・相談活動は、生活支援相談員だけでなく、地域の行政、地域包括支援センター、保健所、民生委員児童委員、社会福祉施設・福祉サービス事業者、介護サポート拠点、ＮＰＯやボランティア、自治会等の住民組織等が連携して取り組むことが不可欠であることは、すでに触れたところである。

ヒアリング結果からは、各被災地の社協や行政、関係機関において、地域連携やネットワーク形成を積極的に取り組んでいることがうかがわれ、定例の情報共有会議やケア会議などを重層的に整備し、一定の成果をあげつつある。

しかし一方で、被災者からは生活支援相談員も含め、介護サポート拠点の相談員や復興支援員等、さらに様々な専門職やボランティアが訪問されることについて抵抗感を持つ場合も少なくなく、役割分担や連携・ネットワークの効率的・効果的なあり方を模索している状況もうかがわれる。

また、福島県の警戒区域等から避難をしている被災者への仮設住宅が設置されている郡山市・いわき市などの各市町では、避難元の町村社協と避難先の市町村社協等とのネットワーク会議を定期的に開催しており、行政や関係機関も巻き込みながら被災住民を中心した市町村域を超えたネットワークが展開されつつある。

２．これからの社協における生活支援・相談活動の課題

（１）これからの生活支援・相談活動

被災地の各社協に配置された生活支援相談員については、社協が被災前からの介護保険事業や地域の福祉活動の展開によって一定の認知があり、また、被災後も社協における災害ボランティア活動や避難所等での支援活動の展開からの継続性をもった活動として生活支援・相談活動を展開していることから、被災者の住民の方からは、全体としては、安心感をもって迎え入れたと言える。また、新規に採用された生活支援相談員にとっても、社協は、住民に身近な存在としての民生委員児童委員や町内会の役員等とも連携が深いことから、ネットワークが組みやすく、地域に溶け込みやすい環境にあったとも言える。

今後は、社協としては、被災者の孤立を防止や生命や安全を守るということをコアにしながら、生活課題や福祉課題の早期発見と支援や活動へのつなぎ約の役割を果たし、さらには、住民相互の助け合いの活動は地域住民やボランティアに担っていただくよう働きかけ、コミュニティづくりや地域づくりを一層すすめていくことが期待されている。

現状においては、各被災地の市町村社協ごとに生活支援相談員が配置され、訪問活動に対する被災者の一定の認知を受け、また関係機関とのネットワークが形成され、活動の基盤が整ったところだといえる。各被災地における地域の復興やコミュニティの再構

築に向けた取り組みも、まだ緒に就いたところであるといえよう。

仮設住宅で生活をおくる被災者の方々は、今後、仮設住宅から自宅の再建や他県等に転居するなどして生活自立を図る方がいる一方、復興住宅等の建設を待つ方もおり、その生活状況や必要な支援はますます個別的なものになる。また、市町村の復興計画の策定状況や原発事故問題の解決の状況などによって。被災者の生活環境や地域の状況にも格差が生まれてくる。こうした仮設住宅の被災者の生活状況や生活環境の変化、あるいは地域の復興状況を見極めながら、先々の状況を予測して、中・長期的な視点に立って被災者への個別支援や地域づくりのための活動に取り組む必要があるといえる。

これまで、広域的な生活支援相談員の配置を実現し、被災者にその活動が受け止められ、地域の関係機関の中でネットワークをもちながら訪問活動やサロン活動が実際に取り組まれたことは、確かに社協のネットワークによって推進された成果ではある。しかしながら、活動の本番はこれからであり、被災地社協をはじめ、県社協・全社協の社協ネットワークの総力をあげて、被災者への生活支援・相談活動を展開し、地域福祉の再構築に取り組むことが極めて重要である。

（２）生活支援・相談活動の質の向上

これからの被災者への個別支援の活動においては、長期にわたる避難生活のなかで被災者が抱える福祉課題や生活課題が複雑化・深刻化することも想定され、様々な対応が難しいケースにも対応することが必要になると考えられる。

被災地市町村社協の生活支援相談員等に対する研修や生活支援・相談活動に対する活動支援については、被災 3 県社協等において一定の研修実施体制が確保され、また福島県社協の統括生活支援相談員の活動をはじめ、それぞれ県社協職員が被災地社協に出向いて対応をする体制は整備されており、継続的な取り組みをすすめ、また強化することが必要である。

とりわけ、困難事例等に対する対応は、面接等のスキルに加え、地域の制度サービスや社会資源、あるいは障害者や高齢者の心身の特性を具体的なケースを通じて理解することが求められ、生活支援相談員や関係職員のスキルや知識を習熟させ、社協としての生活支援・相談活動の質を高めることが必要である。単なる集合研修だけでなく、ケース検討や集団討議なども含めた工夫をこらした研修が必要と考えられる。

（３）事務局体制・管理運営の強化

各市町村社協の事務局や生活支援相談員の活動の運営管理に対する支援も重要である。

被災市町村社協のなかには、相当な数の生活支援相談員を雇用し、被災による事務局体制の機能が十分に復旧をしていないなかで、被災前よりも職員数や事業規模が急激に大きくなっている場合も見受けられる。生活支援相談員に対するスーパーバイズやメンタルケアなどを含め、生活支援相談員の活動等について管理運営面での強化が必要であ

り、そのための全社協や都道府県社協の支援も求められるところである。

被災地社協における担当者や管理職、事務局長の会議を定例化するなどして、その事務局組織体制やマネジメントの在り方等を被災県社協・全社協が一緒になって検討・協議し、体制整備の支援を展開することが重要である。

（４）社協活動としての連動性・発展

被災者への生活支援・相談活動は、社協活動の一環として取り組むという視点に立てば、被災者の相談支援等の個別支援やサロン活動による仲間づくりすすめればよいということではなく、この活動を通じて地域支援を本格的に展開するという視点に立って、社協組織全体で取り組むことが重要である。

生活支援相談員等の社協職員や民生委員児童委員等が把握し、取り組んでいる個別の生活課題や福祉課題について、社協の各担当者ができるだけ共有し、連携してその問題解決にあたるとともに、地域全体の課題として、新たな地域福祉の仕組みづくりや地域の復興に役立てるという意識を社協全体で共有し、取り組むという姿勢が必要である。

また、行政やNPOやボランティア活動団体、地域住民など地域の関係者ともに被災者が抱える課題を共有し、一緒になって解決方法を考え、その実現を図るとういう取り組みもあわせてすすめていくことが必要であろう。

地域の復興は、原発事故を抱える福島県をはじめ、他県においてもまだ時間がかかるものと想定されるところだが、社協役職員全体と地域の幅広い関係者が協働して、今後、被災者の支援ニーズはどのように変わっていくのか先を見越した予測をし、それに対して社協としてどのような支援を行っていくのか、活動方針（指針）を定めて活動していく必要となる。それらを発展させ、今後1年から2年程度の中期的な地域福祉推進の取り組み方針を地域福祉活動計画等として策定することもひとつの方法であり、こうした支援も全社協・被災3県社協において必要な支援を展開することも重要である。

【事例】

＊宮城県南三陸町では、3つの生活支援相談員のめざす方向性を示し、①三層構造による効率的・効果的支援体制を構築、②地元社会資源の活用・還元型事業設計、③ストレングスの視点を持った支援の 3 つを基本的枠組みとして事業を運営している。

＊福島県相馬市では、相馬市生活復興ボランティアセンター復興支援中期計画を策定し、活動方針を明確にしている。

（５）生活支援・相談活動の継続性の確保

被災者に対する生活支援・相談活動は、長期的な視点を持った取り組みが求められるが、その中核となる生活支援相談員の配置については、国庫補助等の交付により県に設置された復興基金等を財源とした阪神淡路大震災や新潟中越地震とは異なり、東日本大

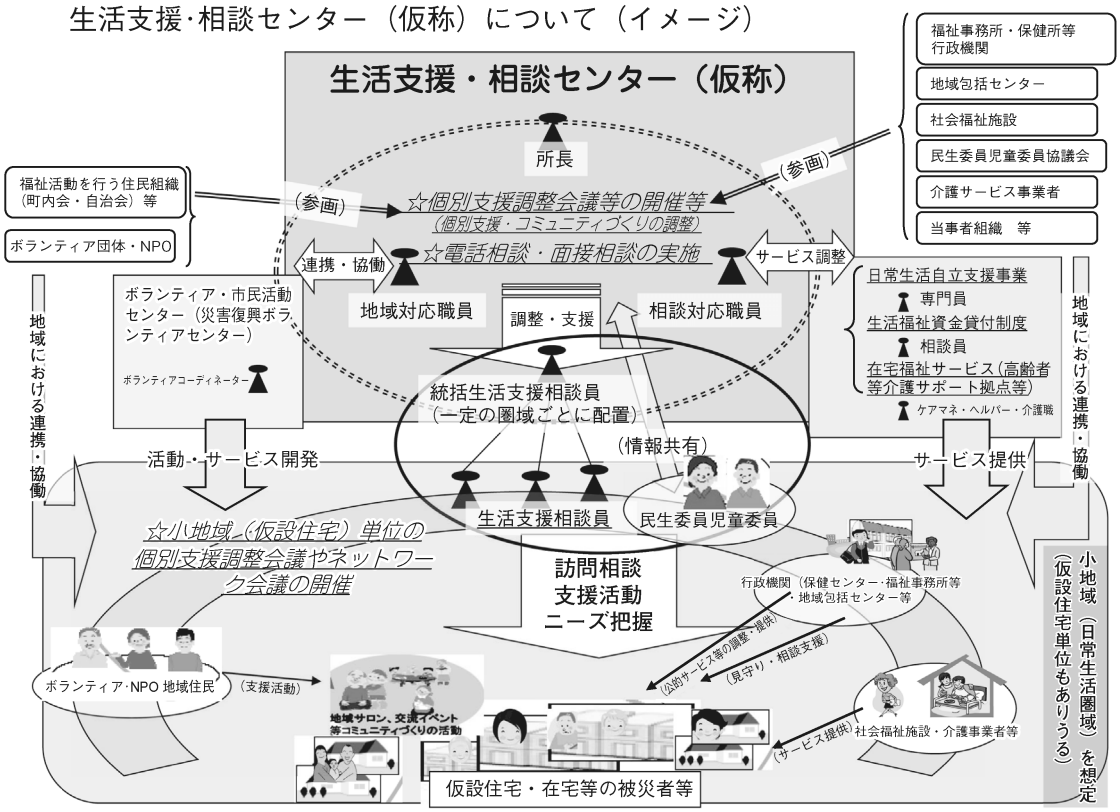
震災の生活支援相談員の配置財源は、単年度または数年度の国庫補助金が中心的な財源となっており、長期的な視点を持ちにくい状況がある。そのため、生活支援相談員自身の中にも不安感を持つ場合も多い。

このため各市町村社協や被災 3 県社協は、全社協等とも連携しつつ、予算確保についての取り組みに常に留意しておく必要がある。特に、予算確保のエビデンスという意味では、活動記録やデータを継続的に集約することが重要になる。

また、社協としても、生活支援相談員を地域の福祉の担い手として人材を養成するという視点をもって、安心して支援活動に携われるような環境整備を図ることが必要である。たとえば、生活支援相談員の役割を終えたとしても、地域人材として地域の様々な福祉サービス関係の業務についたり、地域福祉活動の担い手となったりすることができるよう、資格取得等を支援することも一つの考え方である。

（６）「生活支援・相談センター（仮称）」の提案

社協の個別支援と地域支援の取り組みを住民にとってわかりやすく示し、社協活動全体の連動や活性化を促していくことが重要である。具体的には、例えば、社協として「生活支援・相談センター」等を設置し、そこにボランティア活動や住民活動とのつなぎ役として地域担当職員（コミュニティワーカー）や相談支援を行う相談担当職員（ソーシャルワーカー）を配置し、生活支援相談員や民生委員児童委員の活動と連動することによって、社協全体で被災者支援と被災地のコミュニティづくりを進めていくことを明確に内外に示していくことが考えられる。（次頁図参照）

このような「生活支援・相談センター」は、災害時だけでなく平時における社協活動においても、地域の多様な福祉課題を身近な地域で受け止め、そこから制度外の多様な生活支援サービスなど新しい地域福祉の仕組みや活動に生み出す活動であり、社協らしい取り組みだとも考えられる。したがって、今回の被災市町村社協が、この活動を社協活動としてしっかり位置づけることによって、社協が目指す地域福祉の姿を打ち出す可能性をもっている。被災者への生活支援・相談活動は、単なる被災者支援・災害復興の取り組みということではなく、この事業を通じて、地域福祉を形成するとともに社協活動そのものの発展・強化を図るというスタンスを役職員で共有化し取り組むことが重要である。

生活支援･相談センター（仮称）について（イメージ）