

## Ⅱ 被災県社協における被災市町村社協の生活支援・相談活動への支援

### 1. 岩手県社会福祉協議会

#### (1) はじめに

平成 23 年 3 月 11 日（金）午後 2 時 46 分頃に発生した三陸沖を震源とする東日本大震災により、岩手県沿岸部を中心に地震と大津波による壊滅的な被害を受けた。

岩手県内の沿岸部を中心とした市町村社会福祉協議会においては、多くの役職員が犠牲となり、また、社会福祉協議会事務所、介護事業所等が流出するなど甚大な被害を受けた。

岩手県社会福祉協議会では、地震発生直後に岩手県社会福祉協議会災害ボランティアセンターを設置。沿岸部を中心とする 22 の市町村社会福祉協議会も災害ボランティアセンターを設置し、全国各地の社会福祉協議会職員をはじめ、多くの関係機関、団体、ボランティアの協力を受け被災住民への支援活動を展開してきた。

事務所等が流出した社会福祉協議会においては、役所内の一室を仮事務所としたり、また、民間事業者の事務所を間借りするなどして、被災者支援活動にあたってきた。

被災地の社会福祉協議会では、災害ボランティアセンターの運営に加えて、緊急小口資金の特例貸付業務も重なり、県内社会福祉協議会職員の支援のほか、全国社会福祉協議会を通じ、ブロック社会福祉協議会職員の応援を受けて実施した。

震災の発生から 5 か月で岩手県内の 14,000 戸の応急仮設住宅が建設され、平成 23 年 8 月末で岩手県内の避難所は解消されている。

応急仮設住宅入居は復興へ向けた次の段階であるものの、集団生活から単体生活への移行は、プライベートな空間が確保され他人へ気を使わない生活ができるといった安堵感があると同時に、社会的孤立・孤独といった問題も発生する極めて重要な転機であり、応急仮設住宅入居後、早い時点からのきめ細かな見守り活動を展開する必要があった。

そのような中、国の平成 23 年度第一次補正予算に生活支援相談員等の配置経費が措置されるとともに、岩手県においても 6 月 8 日の臨時県議会で 6 月補正予算が可決されたことを受け、岩手県社協では生活支援相談員の配置に向け動き出すこととなった。岩手県社協では、生活支援相談員活動の基本方針を「これからの状況変化に適時適切に対応するため、新たな体制等の強化が必要となった場合には、被災住民支援の観点から、さらなる対応体制の拡充等の実現に努めていく。」として事務をとり進めることとなった。

沿岸部の市町村社会福祉協議会では、生活支援相談員が配置となる以前より、災害ボランティアセンターの活動と並行して、避難所、在宅の被災者への訪問活動が行われており、生活支援相談員の配置は、次の活動を展開するうえでの大きな足掛かりとなった。

特にも、今回の災害では被災者支援の担い手である民生委員・児童委員の多くも被災したことにより、通常のような被災者支援ができない状況の中で、平時より民生委員児童委員との連携が深い社会福祉協議会が生活支援相談員を配置し、民生委員児童委員の

活動を補完する活動が展開されていることは、大きな成果となっている。

また、各市町村社会福祉協議会においては、生活支援相談員の配置以降、災害ボランティアセンターの名称を、災害復旧に加え被災者の生活支援を果たすことを明確に位置づけるために、災害ボランティアセンターから復興支援ボランティアセンター・生活復興支援センター等に名称を変更するなどの動きがあった。

## （２）生活支援相談員の配置

岩手県では第一次補正の成立を受けて、各市町村に生活支援相談員の配置数について調査を行い、市町村社協に 101 名、県社協に 17 名の生活支援相談員が配置されることとなった。その後、国の第二次補正予算の成立を受け、市町村社協に 84 名が追加配置となり、最終的には岩手県全体で 202 名の生活支援相談員が配置されることとなった。

配置の考え方としては、岩手県社会福祉協議会に配置の生活支援相談員の基本的役割を、①直接、間接を問わず被害の影響を受けたことにより支援が必要な地域住民のニーズ把握及びニーズに沿った相談支援を行う、②生活福祉資金貸付業務の増加等によって、事務に支障を生じている被災社協等の業務支援、③被災社協の建て直しを間接的に支援するための県社協内部業務の補助とした。

一方、被災地の市町村社会福祉協議会に配置となる生活支援相談員の基本的役割を、「被災者が、生活を再建していくために抱える様々な生活課題について、顕在・潜在を問わずニーズの把握と掘り起こしを行い、各種の相談・支援等の役割を担うものとする」として進めることとなった。

## （３）生活支援相談員の採用

岩手県内における生活支援相談員は、ヘルパー、介護福祉士、介護支援専門員等の有資格者の他、資格を持っていなかったり、これまで相談業務・福祉関係の経験がない場合も多い。性別も女性の割合が全体的に高く、採用元も地元からの採用が中心となっていることから、生活支援相談員自身も大きな被災を受けている場合が多い。

生活支援相談員の採用の方法は、各市町村社会福祉協議会の実情により異なるが、おおよそ、①既存の介護職員等の配置換え、②新規採用の 2 パターンとなっている。

当初、生活支援相談員の採用にあたっては、看護師、保健師、介護福祉士、保育士、社会福祉主事等の資格要件の他、保健衛生や社会福祉に関する相談等実務経験を要件として設定していたが、実際の採用には大きな障壁となり、一時採用が進まないといった時期もあった。

介護職員等の配置換えについては、震災当初、津波により介護事業所等が流出したり、一部損壊するなど、震災以降の介護事業等の再開の目途が立たない状況や、事業所としての被害は大きくないものの訪問介護サービス等の提供が著しく減少したこと等による介護部門スタッフの業務が縮小している実態に鑑み、ヘルパー等の有資格者を介護職員から生活支援相談員へ配置換えし、早急に必要な被災者の生活支援業務にあてたもの

である。

また、近隣の介護福祉施設からの出向という形態で、有資格者を配置するなどの採用方法も一部の市町村社会福祉協議会では行っていた。

#### （４）生活支援相談員の活動

避難所から仮設住宅への入居は、被災者にとっては、集団生活から単体生活へ移ることにより、プライバシーが確保されたり、他の人に気を遣わない生活ができるといった安堵感がある一方で、震災前のコミュニティがバラバラになり住み慣れた生活環境と大きく変わっていることや、生活の青写真を描けないなど、今後の生活への不安を募らせている被災者も多くいた。

そのような中で、生活支援相談員の初動としては、新たな生活環境に不安を持つ被災者への支援を直面する喫緊の課題ととらえ、仮設住宅の全戸訪問と併せてニーズ調査を実施することにより、支援が必要と思われる世帯をピックアップし支援にあたった。

現在の生活支援相談員の活動としては、仮設住宅への全戸訪問による声掛け、安否確認、ニーズ調査、支援物資・パンフレット等の配布、ボランティアとの連絡調整、行政・住民組織・民生委員児童委員・専門機関等へのつなぎ役を担うなど、様々な福祉活動が行われている。

また、訪問活動と併せて地域支援として集会場でのサロン活動、住民組織、ボランティア団体との協働によるイベントの開催などを通じた地域住民の交流の場づくりと、住民相互の関係作りに向けた取り組みを行っている。

#### （５）研修会の状況

岩手県社協では、8月以降、生活支援相談員の様々な研修を開催してきたが、大きく分類すれば、新任の生活支援相談員を対象とした基礎研修、管理職を対象とした研修、初回訪問から継続訪問への移行期に合わせて、市町村を会場とした現地事例検討会に分けられる。

生活支援相談員の基礎研修では、生活支援相談員配置の背景と趣旨の説明をはじめ、具体的な業務内容について講義を行った後、災害発生時より本県への多大な支援活動を頂いている県内外の支援者や地元大学からの講師を迎え、被災者ニーズの理解、訪問活動の進め方、被災時における疾病などをテーマに、講義・演習を行った。また、先駆者として新潟県中越沖地震以降、生活支援相談員の活動を展開してきた、柏崎市社会福祉協議会、小千谷市社会福祉協議会の協力をいただき、今後の生活支援相談員による被災者支援の具体的な業務内容について、経験と実践に基づいた講義とともに、訪問活動の実際をグループワークによる演習を行った。

【基礎研修の概要】

テーマ	ねらい
生活支援相談員に期待するもの	生活支援相談員配置の経緯と目的を理解し、担うべき基本的役割について学ぶ
被災者・要援護者のニーズの理解	被災したことによる様々な環境変化で生じるリスクの理解と、生活支援の視点と実際を学ぶ
訪問活動のすすめ方	個別支援について理解することにより、生活支援相談員が行う訪問活動の目的について学ぶ。 (1)生活支援相談員の職務 (2)訪問活動(全戸訪問と個別訪問) (3)訪問で何をするか、訪問できない際の支援
初回訪問時の面接演習	訪問活動のポイントと実務について、演習を通じて、その技術を学ぶ
生活支援相談員活動に求められるもの	生活支援相談員が被災者から求められていることについて、その実際について学ぶ。
継続訪問時の演習	訪問活動のポイントと実務について、演習を通じて、その技術を学ぶ
被災者に起こりやすい、心身・生活上の障がいや疾病等	災害時に起き易い心理的症狀を理解し、相談活動時の留意点について学ぶ。
「住民同士のつながり、地域の福祉活動の支援（地域支援）のすすめ方」	個人・世帯の支援から地域福祉への展開について学ぶ。
高齢者の体調不良時の接し方	仮設住宅訪問時、高齢者の体調不良に遭遇する場合も想定されることから、緊急時の対処法等、接し方について学ぶ。
生活支援相談員に寄せられた対応が難しい事例の課題解決に向けて	今後、生活再建が進む中で被災者から寄せられる相談と対応について参加者から寄せられた事例をもとに対処方法を学ぶ。

管理職研修会は、各社会福祉協議会におけるスーパーバイズ体制整備の必要性に対応するものであり、管理職が日常的に生活支援相談員が抱える不安や悩みを受け止めたり、対応困難な事例への助言指導を行えるようになることを目指したものである。

【管理職研修の概要】

テーマ	ねらい
管理職に求められるスーパーバイズ入門	生活支援相談員が相談を受けた様々な被災者のニーズをどのように社協として支援していくか、これは生活支援相談員だけの仕事ではなく、社協職員共通の取り組みが必要である。とくに、生活支援相談員に助言、指導をする立場の管理職はどのように相談員が対応を困難と感じている事例について、助言、共に仕事をするか、個別支援と地域支援を意識しながら、被災者支援を進めるために必要な視点等について学ぶ。
困難事例の助言指導のポイント	今後、生活再建が進む中で被災者から寄せられる相談と対応について提出された「生活支援相談員が対応について困難と感じている事例」をもとに管理職としての対応や行動が求められる視点を学ぶ。
伸びる組織を支える職員と管理職の関係を築くために	急激に人員が増える組織運営と相談員から受ける対応困難な相談事例に応じつつ、被災者支援を進めるために管理職に必要な事項とリスク対応方法を民間会社の視点で学ぶ。
管理職が担う生活支援相談員のためのメンタルヘルス対策	様々な相談を受けることで相談員に生じる精神的なストレスに対し、その要因の理解と、予防、早期発見のポイント、職場全体としての取り組みの視点について学ぶ。

現地事例検討会では、神奈川県立保健福祉大学の山崎美貴子顧問と全国社会福祉協議会の支援のもと各市町村を会場に出張研修の形式で行った。この検討会では、相談事例への助言はもとより、困難事例、成功事例をより多くの生活支援相談員同士が共有し、そのノウハウを蓄積することをねらいとした。

(6) まとめ

震災から1年を経過した現在、岩手県内ではおよそ200名の生活支援相談員が被災者の生活を支えるための活動を展開している。

生活支援相談員は、被災者の生活を支えるという観点から、生活相談役、見守り役、専門機関へのつなぎ役、行政等への代弁役、傾聴役、住民同士の関係づくり役等々、独り何役もこなし、被災者、被災地域を支える活動を展開している。一方で、被災者の生活課題は、住宅の問題、就労の問題、医療の問題など、多方面にわたっており、生活支援相談員のみでこれらの課題のすべてを解決することは不可能であり、期待される役割

は、課題を抱え不安を感じている被災者に寄り添い、解決に向けた糸口を見つけ、生活支援相談員だけで課題自体を解決できなくとも、CSW など課題解決できる主体につなぐ役割を十分に発揮するところにある。

そのために、生活支援相談員は、日頃から地域の社会資源や制度を把握するとともに、関係機関・団体等の相互のネットワークをつくり、協働関係のもと事業を展開している。このことは、震災前から社会福祉協議会が、行政、住民組織、関係機関・団体、企業、専門職等とのネットワークづくりの取り組みを基盤とするものであり、そのネットワークを強みとして、社協が生活支援相談員を配置し、被災者の生活課題を発見し、解決に向けたつなぎ役を担うことは、大きな意義がある。

生活支援相談員は、必ずしも専門資格、相談業務経験を有している職員ばかりではないが、被災者と同じ地域に住み、震災・津波による被災経験を有し、被災者と同じ立場、目線で寄り添うことができることは、大きな強みと言える。

今後、被災地の復興が進められるとともに、被災者の生活も、仮設住宅から復興住宅のように、次のステージへ変化する。その変化に対応した支援と合わせ、変化から取り残される住民への適切な支援を展開するためにも、8月以降現在まで事例の経験を積み重ねた生活支援相談員が、今後、大きな役割を果たすものと考えている。生活支援相談員の持続的な活動が担保されるよう、県内の生活支援相談員事業の基盤強化に取り組んで行きたい。

## 2. 宮城県社会福祉協議会～生活支援相談員の配置、研修、

### 県社協職員への訪問等による取り組み支援～

#### (1) はじめに

地域福祉の実質的推進者である被災市町社会福祉協議会（以下「被災地社協」という。）の支援を目的に、宮城県社会福祉協議会（以下「本会」という。）は、『県災害・被災地社協等復興支援ボランティアセンター（以下「県災害・復興支援 VC」という。）』を開設し<sup>1</sup>、被災者の支援ニーズが災害復興支援から生活復興支援へと移ってきている今、被災した地域が主体的に復興に取り組めるよう、また支えになることが必要であると考え、継続的に被災地社協支援を行っている。

被災地社協では「復興支援コーディネーター（以下、「復興支援 CO」という）」および「生活支援相談員」を配置し、被災者に対する相談・援助及び支援活動を行うボランティアのコーディネート業務を行っている。本会においても、被災者支援の取り組みとして、被災地社協との連絡・情報提供・実務支援等を役割とする「復興支援員<sup>2</sup>」を配置し、各被災地社協の地域福祉推進やボランティアセンターの活性化などの支援を継続的に行ってきた。併せて、後述する宮城県サポートセンター支援事務所<sup>3</sup>の協力団体として、生活支援相談員等を対象とした研修・業務支援に取り組むこととしている。

#### (2) 生活支援相談員および復興支援 CO の配置

##### ①生活支援相談員等の役割に対する考え方と、配置までの取り組み

生活支援相談員等の業務は、ともすると災害時の特例的な業務として、その他の社協活動と切り離して捉えられがちである。しかし、生活支援相談員・復興支援 CO の役割は、それぞれの地域において被災者一人ひとりの生活の復興につながる支援に取り組むことであり、社協活動やコミュニティワークと同心円の中に位置付けられなければならない。

本会では、こうしたことを踏まえ、生活支援相談員等の配置に向け、その具体的な活動内容を学ぶため、まず、平成 23 年 6 月に新潟県の柏崎市社協と長岡市社協の職員を招き、市町村社協職員を対象とする勉強会を実施した。この勉強会では、仮設住宅設置後の社協の役割と支援内容について学び、生活支援相談員等の配置の必要性を確認した。

また、同年 8 月には「生活支援相談員等の配置・活動に関する勉強会」を開催し、被災地社協における生活支援相談活動の考え方や相談員の位置づけについて、新潟県中越地震後に長岡市社協が行った被災者支援の経験から学ぶとともに、本県の各被災地社協が抱える課題を共有した。併せて、「復興支援コーディネーター研修会」を行い、被災者支援に関わる団体との連携や、コミュニティの再生・回復を図る観点からのボランティアコーディネートや、復興期におけるニーズの変化について、県内の被災地社協の取

<sup>1</sup> 3月12日～7月31日までは、宮城県災害ボランティアセンター。

<sup>2</sup>復興支援員は被災した12の市町社会福祉協議会に13人配置。

<sup>3</sup>被災市町に設置されたサポートセンターの後方支援や、被災者支援従事職員の研修等を実施する目的で宮城県が設置。

り組みを共有しながら検討した。

## ②生活支援相談員等の配置

平成 23 年 9 月に、本会が県から「セーフティネット支援対策等事業補助金」（生活福祉資金貸付事業の事務費による相談員設置費）（国 10/10 補助金）を受け、被災地社協が生活支援相談員および復興支援 CO を配置して行う被災者生活支援相談活動に補助を行うこととした。実施にあたっては、本会から被災地社協に対し、補助金交付要綱と助成事業内容を示し、生活支援相談員等の配置の働きかけや支援を行った。その結果、同年 10 月までに 106 人の生活支援相談員と 80 人の復興支援 CO が被災地社協に配置された。

一方、被害が甚大で雇用の創出が喫緊の課題でもあった南三陸町や石巻市では、仮設住宅を訪問し相談相手になってくれる訪問員を「緊急創出基金事業（震災対応事業）」により市町が独自に雇用した。

### （3）宮城県サポートセンター支援事務所への参画と協働

#### ①宮城県サポートセンター支援事務所の開設と本会の関わり

今回の震災後、複数の市町において、仮設住宅団地の入居者等の生活支援の拠点をととして、同団地内にサポートセンター（名称は市町によって異なる）が開設された。本県では、これら各市町のサポートセンターの地域のセンターとして、各センターの運営相談やスタッフ（LSA）の育成等を行う宮城県サポートセンター支援事務所（以下、「支援事務所」）が開設された。支援事務所の運営は県が県社会福祉士会に委託しており、本会や NPO 法人全国コミュニティライフサポートセンター（以下、「CLC」）が協力団体として同センターの活動に携わっている。なお、被災地社協の中には、生活支援相談員等による被災者支援活動とともに、サポートセンターを受託している社協がある。

#### ②研修事業

本県では、社協の生活支援相談員、サポートセンターの LSA、緊急雇用による市町独自の仮設住宅の訪問員等、被災者の生活支援相談に携わる人材（以下、「被災者支援従事者」）の研修を支援事務所が一体的に行っている。研修事業の運営は支援事務所の協力団体である CLC が中心となり、具体的な研修企画や講師派遣に関しては兵庫県の阪神・淡路大震災被災者支援経験者の協力を得て行われている。

具体的な動きとしては、研修企画や教材作成期間を経て、平成 23 年 10 月から 11 月にかけて、応急仮設住宅等で暮らす方々の生活支援・相談活動を行う被災者支援従事者等が、見守り・訪問する上での基礎的知識を学び、期待される役割（個別支援と地域支援）を習得するための基礎研修が県内 3 会場で行われた。また、支援対象者別・分野別の専門研修を行い、被災者支援に必要な知識・情報の習得機会を提供するとともに、3 月には基礎研修のフォローアップ研修が 3 会場で行われる。



本会は、支援事務所の協力団体として研修の実施や参加促進に取り組むとともに、専門研修の講師を行っている。

#### (4) 被災地社協復興支援員の配置

被災者支援活動は、災害発生初期の復旧的な支援（ガレキの撤去や泥のかき出しなどの作業ボランティア活動）のみで終わるものではなく、その後の被災者の生活支援へと続いていく。各被災地社協が長期的な被災者支援を続けていく組織の基盤を固めていくためには、各社協のニーズに即した過不足のない情報提供や実務面での支援が求められている。

本会ではこうした実情を踏まえ、かつ被災地社協との信頼関係を重視し、被災地社協により身近な立場から助言や情報提供等を行うことを目的に、被災地社協（12 市町社協）に 13 人の「被災地社協復興支援員<sup>4</sup>」を配置した。復興支援員の主な活動内容は、被災地社協への①人的補助（実務支援）、②情報提供・助言、③生活支援相談員のサポート等であり、本会から各被災地社協に派遣するかたちとした。また、①から③の活動に加え、④被災地社協と外部支援者をつなぐ役割や、⑤被災地社協に対する助言等も求められている。

#### (5) 全国の社協職員による被災地社協へのテーマ別職員派遣事業の実施

本会では、本県の被災地社協が過去の被災者支援経験社協職員等と情報交換を行い、地域住民の福祉課題・生活課題の把握の方法を学ぶ機会の支援を目的として、「全国の社協職員による被災地社協へのテーマ別職員派遣事業」を実施している。

被災地社協の生活支援相談員等が地域福祉について理解し、生活支援相談活動等の一層の活性化を図る観点から、阪神・淡路大震災後の被災者支援や小地域福祉活動実践の経験を有する社協職員をアドバイザーとして招き、生活支援相談活動の手法・考え方に関する助言や情報提供を受けている。災害直後の社会機能が麻痺した状況を「しのぐ」活動から被災者をエンパワメントする「よりそう」活動へと被災者支援の局面が変化中、直面する課題ごとに、経験ある社協職員によるスーパービジョンの機会の確保を支援してきた。

#### 【8 月以降の宮城県社会福祉協議会の動き】

月	日	項目	取組内容
8 月	1 日	◆ 県災害・被災地社協等復興支援 VC に名称を変更	※総務班と広報班の統合、復興支援班の新設、地域福祉課の移設
		◆ 県災害・復興支援 VC ヘスタッフの	○嘱託職員 3 人、臨時職員 1

<sup>4</sup>平成 23 年 7 月から仙台市を除く沿岸部社協に配置。石巻市社協は 2 人。

月 日	項 目	取組内容
	増員	人 ○雇用期間8/1から3/31まで。
	12日 ◆生活支援相談員等の配置・活動に関する勉強会	※復興支援 C0、復興支援員のスキルアップを図るための研修
	24日 ◆宮城県サポート支援事務所関係団体連絡会議	
	27日 ◆復興支援 C0 研修会	※復興支援 C0 の役割や業務の具体的内容についての研修
	30日 ◆全国社協ブロック職員派遣終了	※9月以降は「個別派遣」実施
9月	1日 ◆被災地社協毎の個別調整による他府県の社協職員の「個別派遣」を開始	○気仙沼市、南三陸町、岩沼市、亶理町、山元町で実施
	5日 ◆宮城県サポートセンター支援事務所を開設	○本会は協力団体として参画・協働
	13日 ◆宮城県被災市町サポートセンター事業説明会の開催（公務研修所）	○各行政の取り組みについて報告
	20日 ◆東日本大震災に係る市町村社協助成金打合わせ会議（32社協37人参加）	○補助金交付要領（案）と助成対象事業を示す
10月	4日 ◆全社協 地域福祉推進委員会「社協復興支援会議」	○今後の個別派遣・次年度予算関係
	6日 ◆宮城県サポートセンター支援事業所連絡会	○協力団体による会議
	26日 ◆宮城県被災者支援従事者研修『基礎～研修』	○県内3会場（気仙沼、石巻、仙台）での開催
	28日 ◆平成24年度宮城県被災者支援関連事業（サポートセンター運営等）について宮城県と協議	○市町村は、社会的包摂「絆」再生事業・地域支えあい体制づくり事業による被災者支援を実施
11月	7日～ ◆被災地社協へのテーマ別職員派遣～10日（南三陸町社協）	○生活支援相談員の資質向上を図り、被災地の自立を促す。
	18日 ◆宮城県サポートセンター支援事務所連絡会	○協力団体による会議

月 日	項 目	取組内容	
	22 日	◆宮城県被災者支援従事者研修『専門研修』開始	○法律・高齢・児童・社会福祉総合の4分野を県内3会場
	24 日	◆宮城県被災者支援従事者研修『専門研修（社会福祉総合）』	○県内3会場（本吉、石巻、亘理）での開催
	28 日～	◆被災地社協へのテーマ別職員派遣～30日（南三陸町社協）	○生活支援相談員の資質向上を図り、被災地の自立を促す。
12 月	1 日	◆平成24年度予算説明会	○社会的包摂「絆」再生事業、地域支えあい体制づくり事業についての事務説明会
	20 日	◆ボランティアコーディネーター研修	○ボランティア活動支援業務担当者の育成
	22 日	◆生活支援・相談活動記録入力支援システム事務説明会	○防災科学技術研究所の協力により開催
1 月	5 日	◆大規模災害における被災者の生活支援のあり方研究委員会（第1回）	○生活支援相談員等の活動支援のための教材・ツール開発
	5 日～12 日	◆平成24年度被災地社協事業ヒアリング	○次年度の被災地社協支援について
	11 日～	◆地域福祉活動推進者育成研修（県内3会場）	○生活支援相談員等、地域福祉を推進する関係者の実践力を高める
	13 日～	◆仮設住宅サポートセンター運営に係る県と市町の打ち合わせ	○女川、南三陸、亘理、山元、気仙沼、東松島、石巻で実施
2 月	4 日	◆災害ボランティアシンポジウム開催 会場：電力ホール	○テーマ「復旧から復興に向けた支援活動の今後」
		◆社協フォーラム開催 会場：ベルエア会館	○テーマ「被災後の支えあい」を切り口とした小地域福祉活動
	16 日	◆災害 VC（復興支援センター）スタッフ研修	○被災地ボラセンスタッフ・生活支援相談員等のスキルアップ研修
	17 日	◆災害 VC（復興支援センター）運営中核者研修	

※上記の他、3月上旬に支援事務所による被災者支援従事者研修（基礎編）のフォローアップ研修の開催が予定されている。（本会も参加）

## (7) まとめ

東日本大震災の発災直後から、本県の各市町村社協は災害ボランティアセンターの開設・運営に取り組み、被災地におけるボランティア活動の推進・調整に取り組んだ。災害ボランティアというと被災地外からの支援者と考えられがちであり、「災害ボランティアセンター」はそうした被災地外から駆けつけたボランティアを被災地の求めに応じて振り分けるセンターだと誤解される場合がある。今回の経験を通じて、あらためて災害時のボランティアセンターの役割を考えれば、支援を必要としているが自ら声を出し難いために潜在化しやすいニーズを掘り起こしていくとともに、支援を必要としている被災者（支援ニーズ）と支援活動に参加したいボランティア（問題解決のための社会資源）をつなぐ（コーディネートする）ことである。

緊急的な災害救援から日常生活支援へと被災者のニーズが移り変わっても、潜在化しやすいニーズにつながるための取り組みの必要性は変わらない。被災者が抱える「生活のし難さ（しづらさ）」や「福祉課題」により早い段階でつながり、必要な対応につなげる生活支援相談員等の活動は、災害ボランティアセンターへの取り組みと同様、被災者の生活再建やコミュニティの再生・回復の長い道のりの中で、社協の本来業務として位置づけ、取り組んでいく必要がある。

地域福祉の推進を目的とする社協において、生活支援相談員等は被災住民に対する見守り訪問等の活動を通じて被災住民の声を直接聞き、ニーズを把握し、支援策に結びつける重要な役割を担っている。

しかし、被災者が抱える生活課題は福祉的な対応で解決できるものばかりではなく、住宅の再建、生業の再開・支援等、多岐にわたっている。したがって生活支援相談員のみで解決できる事柄は少ないが、地域のつながりづくりという社協の特性を活かし、住民や他の支援者との協働体制のもとで、問題解決の場づくり・仕組みづくりへと進めていく必要がある。

被災地社協および本会が今後も被災者支援活動を続けていくにあたっては、“復興期の各段階で生活支援ニーズがどう変化していくか”ということを予測し、内陸部の社協とも協力しながら、県内の被災地のコミュニティの再生・回復につながる地域支援の内容・方法を構想・実行していくことが求められている。

### 3. 福島県社会福祉協議会

#### (1) はじめに

福島県社協では、東日本大震災発災当日の3月11日、「福島県社協災害ボランティアセンター」を立ち上げ、14日には県内関係団体による「福島県災害ボランティア連絡協議会」を開催し、同協議会が作成した災害ボランティア受け入れ指針に基づき、福島県災害ボランティアセンターを立ち上げた。

地震や津波の被害に加え東京電力福島第一原子力発電所の事故に伴い「原子力緊急事態宣言」「原子力災害対策特別措置法の規定に基づく住民への避難指示」が発令され、太平洋沿岸の地域の住民を中心に県内外に避難することとなり、県内59市町村のうち30を超える市町村社協に災害ボランティアセンターが開設され被災者の支援にあたった。

県社協では、「被災者本位」「関係機関との協働」「安全と健康」「風評被害の払拭」の4点を目標とする「福島県災害ボランティアセンター短期重点計画(4月29日～5月12日)」「福島県災害ボランティアセンター活動計画中期ビジョン①(5月13日～6月30日)」「福島県災害ボランティアセンター(生活復興ボランティアセンター)活動計画中期ビジョン②(7月1日～9月30日)」「応急仮設住宅支援計画」の4計画を、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援P)や全社協、関東ブロックA、九州ブロック、地元NPO法人等の関係者の協力を得て策定した。

それらの計画においては、仮設住宅等に移動する時期を8月と見込み、その時期に合わせて新潟県中越沖地震での経験をもとに、生活福祉資金貸付事業の事務費を財源として、概ね仮設住宅100世帯に1名を目途に生活支援相談員を配置することとし、市町村の生活支援相談員の活動を支援する統括生活支援相談員を配置することになった。それに先立ち、新潟県柏崎市社協の協力を得て全市町村社協を対象に「仮設住宅における被災者支援」に関する学習会(5月23日)や、市町村社協会長・事務局長を対象とした復興会議(7月6日)の開催等により、県内全市町村社協が一体となって被災した住民の生活を支援し、復興を目指した社協活動を展開することを確認した。

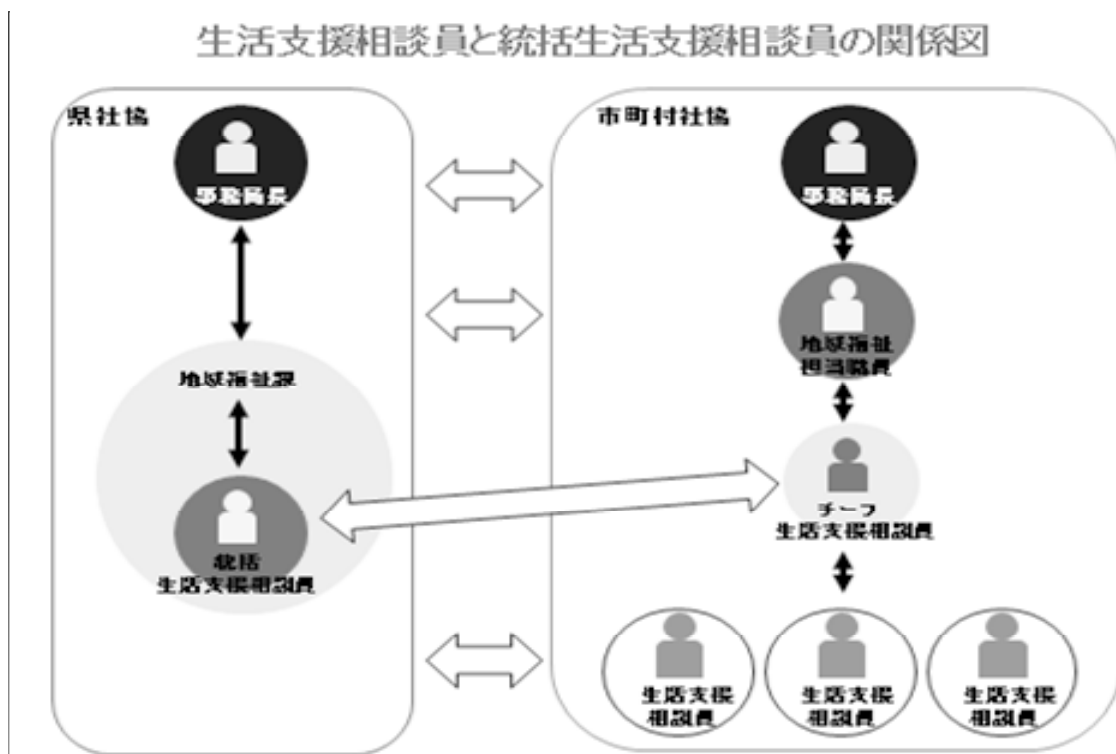
なお、生活支援相談員の活動展開においては、先の柏崎市社協をはじめ、支援プロジェクト、ブロック派遣による社協職員、NPO法人、その他多くの関係各位による同行訪問等の支援により初動期を迎えることができた。

#### (2) 生活支援相談員の配置状況

「福島県『生活支援相談員』配置事業」(平成23年7月8日施行)により、福島県社会福祉協議会に5名の統括生活支援相談員、県内30市町村社協に170名の生活支援相談員(複数人配置の市町村にはチーフ若干名)が、一部の先行市町村を除き概ね8月頃より配置された。

本県においては、原子力発電所の事故に伴う放射線汚染による全住民避難が9町村におよび、それらの町村では役場等行政機関も他市町村内に置かれている。故郷を離れた

住民は10万人を超え、被災者は全国各地（県外避難者5万8千人：2011.11.17現在、東日本大震災復興対策本部発表）に散在している。県内の仮設住宅（174か所、2011.12.2現在）も複数の市町村に分散して建設されている。避難生活の困難さに加え、自治体外で日常生活を送ることの不慣れと不便が存在する。生活支援相談員の配置に関しても、当該自治体内の住民を当該社協が支援する場合と、避難先市町村の社会資源等に関する情報提供等サポート機能強化を見込んだ避難先への配置、他市町村に全住民が避難している避難元社協への配置という役割が在る。直接自宅を訪問する活動等は、避難元社協が中心となり避難先市町村で利用可能なサービス等の情報を提供するなどの後方支援が中心になるなど活動内容も異なっている。避難先、避難元の社協間の連携を図るといふ課題が生じることでもある。



### (3) 市町村生活支援相談員の活動

#### ①活動実績

福島県下の生活支援相談員の採用状況は、配置換（47名/170名、2011.11.1現在）に加えて、新規採用（123名/170名、2011.11.1現在）によっている。

後述する福島県社協で大日本住友製薬（株）による震災復興支援活動の一環として協力を得た活動集計シートによる平成23年度1月末までの実績は、訪問件数112,353件、留守宅78,943件、支援プラン数5,065件。交流事業数2,423件、総参加人数60,240人。連携件数3,188件、連携機関数4,169機関となっている。尚、実績は各自が入力しているため、複数人による活動は重複して計上されている。

#### (4) 研修の状況

本県での研修は、8月初旬よりJVCA（日本ボランティアコーディネーター協会）の協力により3日間日程の生活支援相談員基礎研修を計5回（参加者数171名）共催した。また、チーフを対象としたスキルアップ研修（1日×2回）、ステップアップ研修（1回×4会場）も同様にJVCA主催で実施されている。

##### ①市町村社協生活支援相談員基礎研修

	期 日	参加者
第一班	8月9日～11日	47名
第二班	8月31日～9月2日	30名
第三班	9月6日～8日	28名
第四班	9月20日～22日	24名
第五班	10月18日～20日	42名
		171名

基礎研修の主な内容としては、柏崎市社協の統括生活支援相談員による活動の実践報告、JVCA 役職員による、被災者・要援護者の理解を踏まえた、訪問活動を中心とする個別支援やサロン活動等を含めた地域支援に関する方法論の基礎的研修等が行われた。

##### ②市町村社協生活支援相談員フォローアップ研修

- ・スキルアップ編 11月18日 29名、1月23日 26名  
チーフを対象に、チームケアやリーダーの役割等に関する研修が行われた。
- ・ステップアップ編 いわき市（1月17日：33名）相馬市（2月23日：23名）  
福島市（2月24日：32名）郡山市（3月22日：36名予定）  
全生活支援相談員を対象に基礎研修のフォローアップが行われた。

#### (5) 避難元、避難先社協等の連絡会

先述の通り、避難者は県内外各地の仮設住宅や公営住宅、民間アパート等を借り上げるみなし仮設住宅に散在して避難生活を送っている。県社協では、主として仮設住宅を建設している避難先の社協と避難元の社協による、連携を図るための連絡会等を開催している。（主たる連絡会は次頁表参照）

なお、避難先避難元双方の社協による被災者支援のあり方や、仮設住宅、みなし仮設住宅等への居住により、多くの住民を受け入れる際の支援のあり方等に関しては、当該社協が状況に応じて取り組んでいる。今後、模索しながら実践し検証を加えていくことになる。

(～24年2月末)

連絡会等名称	参加社協数	開催回数	延人数
いわき市内における応急仮設住宅支援等に関する連絡会	7	7回	133名
福島市、国見町における飯舘村応急仮設住宅支援連絡会	3	1回	8名
郡山市内における応急仮設住宅支援等に関する連絡会	4	5回	93名
白河市内における応急仮設住宅支援等に関する連絡会	2	1回	8名
二本松市、本宮市、大玉村における仮設住宅支援に関する連絡会	5	1回	20名

## (6) その他の実践

### ①『年末年始の取り組みに関する報告』

2011年の年末・年始においては、官公庁等は6日間の連続休暇が見込まれ、一人暮らし高齢者等、日常生活に何らかの支援を必要とする人への見守り等の体制を整備することが求められた。

年末までに県社協で把握した内容によると、生活支援相談員活動を6日間休業としたのは県下30市町村の内6社協で、全て避難先社協であった。生活支援相談員が交替で勤務し見守りや相談体制を準備した社協が10か所。休業であるがチーフの携帯電話番号や緊急時連絡網の周知、自治会長や近隣者へ見守りを依頼した社協が14か所という結果であった。

1月4日には統括生活支援相談員より全市町村の状況確認を行った。「特変なし」が22市町村、緊急搬送等の対応を行った事例が5事例、その他相談や見守り等が行われた。2月末現在、年末年始におけるいわゆる孤立死の連絡は把握していない。本取り組みは、孤立死を防ぐことが主たる目的であったが、以下のような実践事例も示され、相談員の資質を高めることにもなったと思われる。

#### 事例1 事前聞き取りによる状況把握に基づく訪問活動(川俣町)

12月初め、年末年始の動向について単身高齢者を中心に聞き取り調査を実施。支援が必要だと生活支援相談員が判断した36人(仮設35人、借上1名)に聞き取った結果、仮設で過ごす単身者が26人、家族等と過ごす者が7名、近隣の家族等が見守る者が3名であった。12月30日と1月2日には、単身世帯を中心に訪問し安否確認等を行った。

#### リスクの予測

年末年始中に要援護者に起こりがちなリスクを予測し、事前対応を講じておくことによって、事故等を未然に防ぐことができる。本事例では、事前の問題意識から調査対象の絞り込みや日程等を定め、年末年始の動向を把握したことによって、必要な人に適切な対応が講じられている。他社協においても、訪問頻度等の精査や訪問世帯の選定等の取り組みを行っている。



## 事例2 要援護者の見守りを近隣者に依頼（富岡町）

富岡町は県下4市町村に12ヶ所の仮設住宅が在る。12か所の仮設住宅の内、5か所には生活支援相談員が入居しているため、休暇中の必要な訪問や緊急時対応の体制が取られ、その他に関しては、仮設住宅に配置された連絡員（行政の臨時雇用者）と緊急時の対応について連携を図った。また、特に見守りが必要な要援護者に対しては、事前に近隣者の中から見守り役を発掘し、相互に見守る体制を整備した。

### 対応方法の創造

常に先駆的な取り組みを求められる社協活動では、発見したニーズを充足するサービスがない場合は創設することが求められる。近隣者に声かけを依頼することは、単に相談員の代替機能を付与することではなく、住民同士の助け合い意識—互酬性—を醸成したことになる。地域福祉を推進するために重要な住民福祉教育の一環としての位置づけができる。生活支援相談員による個別訪問によって被災者の孤立感の払拭に努めた後、住民と住民のつながりを作るという活動に発展させている。個別支援から地域支援に移行したとも言えよう。

## 事例3 年越しそばの配達（西郷村）

西郷村では、12月29日、村内へ避難している全ての方を対象に年越しそばを配達する事業を生活支援相談員が企画実施した。実施に先立ち、行政と協力し村内で暮す約110世帯全戸を訪問し、案内のちらしと希望の有無を記載し返信するはがきを配布して希望調査を行った。当日は、希望した97世帯340人へボランティア手打ちのそばを民生委員児童委員の協力を得て配達した。

### 地域支援の視点

本事業の実施によって、村内居住中の被災者の状況把握が、直接本人側から社協へ提供することによって行われている。県内では、当該行政から生活支援相談員に対して訪問依頼がなされる場合を除き、みなし仮設居住者を中心に、個人情報の提示には消極的であり、生活支援相談員からは、借り上げ住宅を中心に状況把握が困難であることが活動を狭めているとの訴えも多い。統括生活支援相談員からは、サロンや集い等の開催に際し、被災者の参加を促す広報を行うことや、避難先市町村の情報をボランティアの協力を得ながらちらしにまとめ、ポスティング等による情報提供を行うこと等を紹介しているが、展開は遅々としている。本事例は、住所氏名等に加え、希望する食数等による世帯人数や自由記述による困りごと等の情報を直接本人から社協へ提供される機会となった。

また、生活支援相談員の活動を社協活動の一環として組み込み、被災者の支援活動を民生委員やボランティア等地域資源の活用によってより重厚な活動に発展させ、地域福祉の推進を図っている。本行事の実施は、被災者支援活動ではあるが、実施に直接協力した団体や地域住民にとっては自分が暮らす地域への愛着を持つことにもなり得る。「ここに暮らしていて良かった」と思えるまちづくりは、単に受け手側として何らかのサービスを享受した場合だけではなく、担い手側としての参画や、属している地域での活

動を把握した場合にも醸成できるものである。

社協の民間としての限界を克服し、住民票の有無等に関わらず、その地域に暮す人々を結びつけていくという実践活動を通じて地域福祉の推進を図っている事例と言える。

なお、西郷村では、村内居住中の他市町村の被災者（9市町村 110世帯 290人）に呼びかけ、集いを開催する運びとなっている。

## ②安否確認の『旗』運動について

### 事例4 『旗』運動の広がり（富岡町、葛尾村、田村市、浪江町）

大玉村にある富岡町の仮設住宅では、2011年10月より、希望する70歳以上の単身高齢者に黄色い旗を配布し、朝、玄関に立て、夕方、取り込むことによって安否を確認する活動を開始した。その後、三春町に在る葛尾村の仮設では緑の旗を、田村市の仮設では黄色い旗、浪江町ではかざぐるまを掲げる活動が展開されている。

#### 他市町村への波及効果

富岡町での活動は、生活支援相談員の情報交換会等の機会を利用して、他の市町村社協へも情報提供が行われている。社協間での情報共有を行うことによって、他の市町村へ波及させることができる。

## （7）統括生活支援相談員の取り組みの具体的内容

福島県では、被災の状況が複雑であることや広範囲に亘っていることなど様々な状況を鑑み、また被災直後から生活支援相談員の活動等に協力いただいた柏崎市社協の活動実践を参考に、県社協に統括生活支援相談員を5名配置した。以下、統括生活支援相談員の活動を示す。

### ①『生活支援相談員活動実績集計シート』の取り組み

事業の実績を数値化するため、大日本住友製薬（株）による震災復興支援事業としての参画を得て作成した。また、シートの作成にあたっては、生活支援相談員の活動内容を提示することや、OJTの充実と訪問・相談技術の習得等も目指していた。

まず、活動内容の提示に関しては、生活支援相談員の活動は重要であるが先駆的でもあり、活動内容や範囲等が十分に確立されているとは言い難く、今回配置された生活支援相談員の実践を蓄積することによって業務内容を確立し社会に提示する必要があると思われた。社会的認知を得ることは、今後の災害時における被災者支援や少子高齢社会での要援護者支援に関しての有効な体制や方法、手段として定着させる責務があるといえる。

また、OJTの充実と訪問・相談技術の習得に関しては、福島県下の生活支援相談員の採用状況は、配置換（47名/170名、2011.11.1現在）に加えて、新規採用（123名/170名、2011.11.1現在）によっている。新規採用については離職者の雇用対策でもあり、社協や社会福祉に関連する分野での勤務経験がない者も含まれている。被災後の混乱も

加わり、社協内で十分な OJT 等職員教育体制が整備され難い状況下でもあることから、集計シートへの入力を促進することによって業務内容の周知を図るとともに、訪問や相談等の技術の習得を目指した。

さらに、シートは日計の様式としたため、生活支援相談員自身が日々の活動を『ふりかえる機会』を得、自身の活動を点検、精査・検討し、各自のスキルアップの方向性を見出すことや、事例検討等を通じて組織としてのスタンダードの必要性を認識することができることを意図している。尚、それらは各自が入力することを前提とするため、各市町村社協に赴きパソコン操作研修（延べ 39 回訪問）を行い、生活支援相談員全員が各自の活動を自ら実績入力する体制を整えた。また、パソコンでデータ管理する仕組みが導入される予定への備えと職員の勤労意欲の向上と社協内での OJT の充実等の効果も意図していた。

### ②「情報交換会」等各種研修の開催

本県での研修は、先述の通り JVCA（日本ボランティアコーディネーター協会）の協力により行われている。

それらの支援があったことから、統括生活支援相談員の活動としては、困難事例の検討や活動の情報交換を目的として、概ね 2 か月に一回を目処に情報交換会等（5 回、延 269 名）を開催した。

	期 日	内 容	参加者
第 1 回	9 月 13 日	実績と記録の重要性、理念構築の演習	29 名
第 2 回	10 月 25 日	「安心サポート」事業の説明、困難事例の検討	56 名
第 3 回	12 月 20 日	困難事例（就労意欲の低下、生きがいの創造）の検討、情報交換	70 名
第 4 回	1 月 11 日	実績入力シートの操作方法等	50 名
第 5 回	3 月 5 日	情報交換（支援の範囲、避難先元の連携）、当事者支援とサロン活動	64 名
			269 名

対応困難な事例の提出にはテーマを設けることによって済み分けをし、各市町村の生活支援相談員から、活動から顕在化している課題を提示する発言を受け、その後グループ内での検討、協議の時間を設定している。生活支援相談員の経験や社会福祉援助に関するスキル等の状況を勘案しながら、内容を順次変更させている。

### ③活動理念構築

2011 年 10 月開催の情報交換会において、演習のひとつとしてグループの活動理念構築を行った。その後、各市町村社協で策定するよう促している。2 社協が策定済みで、3 社協が日程調整中である。

生活支援相談員の活動は製造業等とは異なり業務の成果物を顕在化することが困難

であると同様に、業務の範囲に関しても厳密に線をひくことができ難い。マニュアル等を作成しある程度の基準を設けることは必要であり可能でもあるが、対人援助の場面では、詳細に亘って規定することが適切な対応を阻害する危険性も孕んでいる。

また、単身（もしくは少人数）での活動が主となるため、相談内容等に関して判断を迫られる場面も想定される。もちろん決定できない事柄もあるが、基準となるものを保持しておくことにより軽易な判断が円滑に行えることは相談者の利便性を確保することでもあり、結果、生活支援相談員へ対する信頼感の醸成にもつながる。

#### ④ヒアリング等活動の促進と支援

市町村社協の生活支援相談員の活動を支援するために統括が市町村等を訪問した件数は以下の通りである。また、活動開始から半年が経過したことを一区切りとし、共通項目の聞きとりを行うことにした。借上げ住宅への支援方法、サロン等の開催状況、関係機関との連携、内部ミーティングの開催状況、資質向上への取り組み等の項目を設け、今後推進して行く必要度が高いと予測される事柄を中心に置き、生活支援相談員自身が課題として認識することを促している。今後も、生活支援相談員の状況を判断しながら次に課題となる項目を事前に投げかける視点が必要であろう。

なお、統括生活支援相談員が市町村に赴いた回数等は別表の通りである。

支援内容	パソコン操作	避難先・元連絡会	情報収集	活動支援
訪問市町村数	39	16	35	84

～2012. 2. 29

#### (8) おわりに

##### ①「人」を孤立させない

生活支援相談員の活動は、「人」の孤立を防ぐという大きな役割を担う。応急仮設住宅やみなし仮設住宅等を個別訪問し、まず、当該者と生活支援相談員が結びつく。生活支援相談員には、「あなたを心配している私たちが居る」ということを伝えることの重要性を研修や市町村社協訪問等で強調した。その次に、当該者と結びつく「人」を探し、当該者と結びつく「人」によって当該者を見守り、見守ることによって見守られる関係（互酬の関係）を築いていく。事例2として既述した実践は、個別支援の過程で、地域住民の参画を得て見守り活動に協力する体制を構築する地域支援活動でもある。

県内の仮設住宅への個別訪問は、概ね適切に行われていると思われるが、みなし仮設等への訪問は充分に行われているとは残念ながら言えない。行政からの情報提供がなされないことが課題としてあげられるが、それを言い訳にせず、事例3の取り組みのような工夫を行いながら打開していく姿勢が社協には求められると言えるだろう。

以上のような「人」を孤立させない取り組みは、災害時における被災者支援に限られることなく、少子高齢社会での要援護者への有効な支援方法のひとつとして提案が可能になると思われる。また、個別のニーズを調査、発見し、サービス提供に結び付け、あるいは、適切なサービスが存在しない場合、新たに創設する活動は、社協の個別性、

柔軟性、先駆性等の性質に馴染む活動であり、地域福祉を推進する社協活動の原型のひとつとしての位置づけも可能であろう。

## ②社協間での連携体制

本県では、避難先と避難元社協との連携を図ることが重要な課題である。市町村によって、課題も優先順位も異なり、推進方法や手段も違っている。本県住民の避難状況は複雑であり終息に向けては過去の例に因れない未知なる対応が求められ、被災者への支援方法や社協活動の展開方法も参考にできる過去の事例は少ないと言える。関係者が協議を重ね、最善と思われる事柄を実践し、検証した上で新たな対応を創設していくことが求められている。避難先となる社協の取り組みは、市町村毎に特徴が見受けられるが、県社協としては、その独自性を尊重しながら地域の実情に応じた適切な対応と支援を継続して行う必要がある。

## ③社協事務局の組織としての支援体制

生活支援相談員は、単年度補助金により各市町村社協に雇用され、嘱託や臨時職等継続した雇用が保障されているものではない。生活支援相談員は不安定な雇用環境の中で、先述した地域福祉を推進する最前線で活動を展開している。市町村社協としては、その活動展開を単に補助金による事業展開のひとつと位置付けず、地域福祉を推進するモデルのひとつとして社協組織内に蓄積していく姿勢が必要であろう。原子力発電所の事故の終息はまだまだ先が見えない状況であり、被災者の生活が落ち着く目途も不透明な中、日常生活の支援を必要とする住民は多く存在すると予測され、生活支援相談員の活動も継続して行われる必要がある。県社協としては、生活支援相談員の活動が安定的に継続できるよう財源の確保を図ると共に、市町村社協による組織的な対応を促進する支援を行う役割が求められている。