

Ⅱ. ヒアリング調査結果

1. ヒアリング調査対象者及び質問項目

ヒアリング調査対象地域は、岩手県および宮城県の被災地域から人口規模などを考慮して6地域を選定し、それぞれの自治体、社会福祉協議会、地域包括支援センター、民生委員、生活支援相談員、ケアマネジャー、住民等にヒアリング調査を実施した。

この調査では、地域別の比較を行なうのではなく、それぞれの対象における福祉支援の現状や課題などについて比較検討を行なうため、選定した6地域について、特定する表現は避けている。

ヒアリング調査項目については、26の質問項目を作成し、そのなかから対象者ごとに質問する項目を決めた。下記が質問項目と対象者の一覧表である。

図表2-127 ヒアリング項目一覧表

ヒアリング項目		行政	社協	地域包括	民生委員	生活支援相談員	ケアマネなど	住民など
〈被災前〉	1 地域福祉（活動）計画の策定	○	○	×	×	×	×	×
	2 地域福祉（活動）計画のなかの防災項目	○	○	×	×	×	×	×
	3 地域福祉の進展度（進んでいるかどうか）	◎	◎	◎	◎	○	◎	◎
	4 防災・減災への取り組み	○	○	○	○	○	×	○
	5 要援護者登録制度	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	6 福祉避難所の指定（行政、社協）	◎	×	×	×	×	×	×
	7 防災・減災の推進における地域の役割	◎	◎	×	×	×	×	×
〈被災後〉	8 安否確認の実施	◎	◎	◎	◎	×	◎	◎
	9 福祉避難所の設置・運営	◎	○	×	×	×	×	×
	10 要援護者の居場所の確保および居住環境の整備	◎	×	×	×	×	×	×
	11 災害ボランティアセンターの設置・運営&ボランティアコーディネート	○	◎	×	×	×	×	×
	12 被災者への相談体制の充実	○	○	◎	×	◎	◎	×
	13 家族介護者に対する支援	○	○	◎	◎	◎	◎	×
	14 民生委員への支援	○	○	○	×	×	×	×
	15 生活支援相談員への支援	○	◎	○	×	×	×	×
	16 福祉専門職への支援	○	○	○	×	×	×	×
	17 被災地での見守り活動&孤立死防止	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	18 要援護者への継続的・安定的な福祉サービスの提供	◎	○	×	×	×	×	×
	19 被災者・専門職に対する心のケア	◎	◎	◎	○	○	◎	×
	20 権利擁護の推進	◎	◎	◎	◎	◎	◎	×
	21 仮設住宅でのコミュニティづくり	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	22 自発的に復興を目指してコミュニティ作りを推進する住民団体支援	○	○	×	×	×	×	×
	23 仮設・みなし仮設・復興住宅の現況と今後の推移	◎	○	×	×	×	×	×
	24 災害時に対応した福祉制度への提言	◎	◎	○	×	×	◎	×
	25 災害時におけるリスクマネジメント	○	○	○	×	×	◎	×
	26 生活維持のための継続的な福祉支援の課題	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎

2. ヒアリング調査結果

(1) 自治体ヒアリング調査

ここでは、宮城県および岩手県の6自治体の地域福祉担当部署で行なったヒアリング調査の結果を報告し、そこから得られた所見と提言をまとめる。各ヒアリング調査は、それぞれの自治体または東京の明治学院大学で、地域福祉担当部署の1～2名（合計7名）の参加を得て、およそ1時間半から2時間をかけて実施した。

1. ヒアリング調査報告

①発災前の地域福祉の状況と地域防災・減災への取り組み

地域福祉計画は、発災以前に策定していた自治体も、策定していなかった自治体もあった。策定していなかった自治体からは、その理由として、もともと住民主体の自治組織が活発で、地域のつながりがあったことから、自治体が発動して地域福祉を進めるといふより、住民の後方支援に努めていたことが挙げられた。また、個別計画で対応できていたことも、理由として回答された。しかし、発災後、総括的な地域福祉計画の必要性が認められており、策定に向けて具体的な計画を進めている自治体もあった。

発災前から要援護者登録を開始していた自治体は、同制度についての説明会や民生委員による訪問説明を通じ、手挙げ方式あるいは同意方式で要援護者登録を進めていた。しかし、精神障害や重度の障害を抱えている要援護者の場合、他人に知られることを家族が躊躇し、登録が進まない。真に援護を必要としている住民が抜け落ちる状況が示された。また、登録の際、協力者も明記する必要があるが、独居高齢者など、身近に協力者が存在しない場合は、登録の説明に訪問した民生委員や区長を協力者として登録することが多い。名目上の協力者が登録されると、実際に協力を得ることが不可能となるため、発災時に機能する体制とならない。登録していたのに援護されなかったとのクレームが出されたケースも報告された。さらに、発災直後、要援護者も避難しているため、登録場所に存在しているとは限らない。また、被害の甚大さから、発災直後は要援護者名簿を活用する余力がなかったとの発言があり、要援護者名簿は緊急時には活用困難である様子がうかがわれた。状況が落ち着いてからの現状調査には活用できるだろうとの意見があったが、震災後に移転してしまう登録者も多い。情報の更新に取り掛かっている自治体からは、更新作業の大変さが伝えられた。

福祉避難所の指定については、調査した自治体のうち、社会福祉法人や医療法人と災害時要援護者受け入れ協定を締結している自治体もあったが、指定していない自治体もあった。協定を結んでいても、指定福祉避難所に避難者が殺到したため、福祉避難所としての機能を果たせなかったケースが報告された。福祉避難所の人材は行政側で調達するので、福祉事業所などから福祉避難所として使える場所を提供してほしいとの要望が挙げられた。

②発災後の活動

今回調査の対象となった地域は津波の被害が大きく、庁舎も被災したことから、発災直後は住民の安否確認を開始できる状況ではなかった。安否確認は、行政区長、自治体職員、民生委員、町内会、ケアマネジャー、福祉事業所などがそれぞれ行なったが、自治体が集約していくことはできなかった。また、安否確認については、在宅者は避難所の被災者より状況はよいだろうとの判断から、避難所で先に確認作業を行なった。安否確認が長期化するなかで、日本社会福祉士会などの外部支援を受けて続行した地域もあった。住民については、要支援から要介護2

までの高齢者の被災率が高かった。要介護3以上の住民は、施設に入所していたため保護されるケースが多かった。

福祉避難所の設置と運営は、発災後に社会福祉法人などに依頼した。一次避難所では対応困難な高齢者や障害者を保健師などがスクリーニングし、福祉避難所に移していった。どのような被災者が福祉避難所の対象となるのか、基準を検討する必要があるとの指摘もあった。福祉避難所に関する大きな課題として、避難所のマンパワー不足を挙げた回答者が多かった。福祉事業所がそれぞれの現場で手いっぱい状態となり、県外から応援を頼んでも人材不足は解消されなかった。調査では、福祉避難所運営の専門家の必要性が示された。

③復興過程における継続的な福祉支援

復興過程で必要となる継続的な福祉支援とは何かについても質問した。各自治体からの回答は、要援護者名簿の整備、被災者の就労・自立支援、復興住宅での相談業務と支え、住民間の格差への対応に集約される。まず要援護者登録であるが、要援護者の登録を進めることはもとより、収集した情報を個人情報保護法に抵触しない範囲でどこまで提供できるかが検討課題となっていた。また、実質的な協力員の確保も今後の課題として挙げられた。

就労・自立支援であるが、義捐金に依存し、勤労意欲をなくした被災者の存在が指摘された。被災住民への経済的な支援は、期間を限定しハローワークにつないでいく、など就労を目指した支援を行ない、自立を促すことが福祉支援である、と複数の自治体より強調された。経済的な支援は長期化すると支援への依存につながり、自立困難となる。社会福祉士が寄り添い、傾聴し、自立に向けて社会資源に結び付けていく支援が必要であることが示された。その一方で、就労困難な被災者については、社会福祉制度につなげていく支援も必要である。

今後必要となる福祉支援として、復興住宅での相談業務が挙げられた。仮設住宅では、生活支援相談員などが住民に対して定期的な見守り活動をしているが、復興住宅へ転居した後も、同様の支援が必要であるということが強調された。復興住宅での相談窓口をどう設けるか検討を進めている自治体があるが、復興住宅は恒久的な住居になることから、いつまで相談員を置くべきなのか、またどのような役割を担ってもらうのかは検討すべき課題である。また、復興住宅への転居は、仮設住宅で形成されたコミュニティが分断されることになりうる。復興住宅での新しいコミュニティづくりの支援が必要である。

震災から3年近くが経過して、仮設住宅から自立していく住民が増加している一方で、仮設に残る人々の焦燥感が増していることが指摘された。残された住民には気持ちのなえている者も多く、こうした住民には相談業務を継続していくことが重要だと考えられている。

以上のように、自治体から今後も長期に渡る福祉支援の必要性が示された。以下に、こうした調査結果が示唆する点と今後の福祉支援への提言について述べる。

2. 調査から得られた所見と提言

①要援護者登録制度

今回の調査では、発災以前に要援護者の登録を始めていた自治体が多かった。しかし、登録されていても、災害時には避難などのため、登録している場所に援護者がいない場合が多い。登録されている協力者も民生委員や区長などが多く、実際の協力が見込めない。また、移転する登録者も多く、追跡と名簿の更新作業は膨大な作業を要する。調査では、被害が大きく、登録制度があっても発災直後は台帳をもとに要援護者の確認に取り組みない状況が浮き彫りになった。また、個人情報であることから、どこまで公開できるかが課題となっていた。要援護者登録制度は、災害弱者と呼ばれる高齢者や障害者などへの支援を目的とするが、実際の活用

には様々な課題が残されていることが明らかになった。今後、更新システムや、実際の活用方法を構築していく必要がある。

②安否確認と情報集約、対策の調整

安否確認に関する回答では、行政区長、市の職員、民生委員、ケアマネジャー、福祉事業所などがそれぞれ独自に安否確認を行ない、情報交換の場はあったものの、自治体が情報を集約することはできなかった。発災直後は、救済、避難所の設置、物資の供給など、支援ニーズが一気に増えるが、社会資源は不足する。このようななか、安否確認作業の重複を避け、必要な人材を効果的に配備し、活動を分担していくシステムを平時より検討していくことが重要である。自治体に、災害時の公助・共助の初動を担う関係機関や関係者を事前登録する制度を設け、災害時には登録者が参集し、それぞれの担当分野の被害状況や対応などに関する情報を収集し、共有するスペースとしてのオペレーションルームを自治体内に設けるのも有効であろう。これによって様々な情報源から収集された情報が自治体レベルで集約され、一元化された情報に基づき個別対策あるいは総合的対策を計画し、調整することができる。オペレーションルームを平時より準備しておくこともできるが、スペースに余裕のない場合は、災害時に急きょオペレーションルームに転用できる場所を選定しておくのでも十分であろう。災害時には、このオペレーションに福祉の専門家も含めて、関連機関と調整しながら初動をとることが肝要である。

③社会福祉士の可能性

自治体への調査を通じて、社会福祉士が行なっている具体的な支援活動についての言及はなかった。しかし、復興過程では、被災者に寄り添い、支援を継続できる社会福祉士は重要な役割を果たすという意見が出された。被災者が災害の影響から立ち直り、自立して生活していくまでの支援は福祉支援であり、社会福祉士を住民の身近なところに配置して支援を継続する体制を整えたいと発言する自治体もあった。被災した住民が被害を克服し、生活を再建していくための支援は、調査でも回答されていたように、人々の生活の質の向上を目指す社会福祉士が大きな役割を担えるであろう。災害福祉学を充実させ、災害において社会福祉士あるいは社会福祉の専門家が担うべき役割を明確にしていくための研究を進めていくことが必要である。

④災害地域福祉の考え方

自治体調査のなかで、家を失ったなどの特定の被災者を特別視して支援するのではなく、地域住民全体が被災者であるという視点から、地域を対象とした支援を展開する考え方が示された。平等、公正といった視点からの発言と考えられる。支援における公正には2つの見方がある。1つは財政面での公正で、もう一方は社会福祉における公正である（Dolgoft & Feldstein・2009）。前者は、負担が同じであれば一律の支援を提供すべきであるという見解で、後者は、負担の大きさにかかわらずニーズがあるところに支援すべきだという見解である。ニーズが急増し社会資源が枯渇する災害時には、後者の考え方が働く。しかし、地域全体を支援の対象にとらえ、そのなかのアンバランスを修正していくことで地域全体を向上させるという考え方も、これからの復興支援に取り入れていく必要があるのではないか。この見解から支援を考えると、仮設住宅のみならず、みなし仮設についても視野に入ってくる。福祉的な緊急支援では被災者への個別支援が優先されるが、地域福祉の視点からの支援も肝要である。

⑤災害時の福祉制度

福祉制度には様々な規制があり複雑であるとの指摘があった。災害時の混乱した時期は、規制を守ることが困難である。災害時には制度を簡素化し、介護保険の申請を含め様々な手続きの簡素化が図れるよう、平時より福祉制度の緊急対応を整備し、自治体や事業所にあらかじめ

周知しておく必要があると考えられる。また、災害時は多角的な支援を一斉に展開させることが必要となる。医療・介護・福祉の専門家がチームを組んで被災地で支援活動を行なうための取り組みが進んでいるとの報告があった。こうした多職種チームによる災害対応体制を整備しておくことも有用である。こうしたチームのコーディネートも、社会福祉の専門員が担うことができる分野である。

⑥福祉避難所

前述のように、発災以前に福祉避難所が指定されていた地域とそうでない地域があった。指定されていても、実際には福祉避難所に健常な被災者が殺到したり、避難所自体が津波の被害に遭うなどで、福祉避難所としての機能を必ずしも果たせていたわけではない。また、自治体からは、福祉避難所の人材は自治体で調達するが、事業所に場所の提供をしてほしいとの希望があった。実際に、福祉避難所の現場では、人材不足のため支援者は疲弊した。福祉避難所の対象者について、厚生労働省（2008）は、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者などの避難所での生活において特別な配慮が必要とする者としており、その家族まで含めて構わないとしている。調査では、具体的にどこまでを対象者とすべきなのか、福祉避難所の対象基準が明確でないという発言があった。今後、効果的な実践に向けて福祉避難所の設営・運営マニュアルを強化することが重要である。

⑦被災地の人口減少と高齢化

最後に、調査で発言のあった点ではないが、被災地の人口減少と高齢化に拍車がかかっている事態に留意する。津波で大きな被害を受けた岩手県および宮城県の沿岸部では、人口流出が著しい（河北新報・2014）。2025年の推計人口では、発災前の2010年に比べ、岩手県沿岸の12市町村では22.6%の人口減少となり、宮城県沿岸の仙台市を除く14市町では10.7%減少する。人口の減少は社会の高齢化にもつながり、両県での2025年高齢化率は、岩手県の同市町村で40.6%、宮城県の同市町で32.8%と予測されている。被災地では、若い世代が流出し、高齢化が加速するなかで復興を進めていかなければならない。こうした人口の推移は、東日本大震災からの復興は東北の被災地だけでの対応では不十分で、被災地外からの支援が重要となる可能性を示唆している。発災後3年が経過するなか、被災地が忘れられ、支援が減少してはならない。復興過程では、被災地が中核となり、被災地外からもハード面のみならずソフト面の支援を継続していくことが重要である。先進国のみならず開発途上国でも高齢化が加速している。東日本大震災からの復興は、世界レベルで大きな教訓となると考えられる。

参考文献

Dolgoff, R. & Feldstein, D. : *Understanding social welfare: A search for social justice*. Boston: Pearson Education. (2009)

厚生労働省『福祉避難所設置・運営に関するガイドライン』（2008年）

『河北新報』「東日本大震災3年 人口変動 / 地元離れ、過疎に拍車」（2014年3月1日）

(2) 社会福祉協議会ヒアリング調査

1. ヒアリング調査報告

① 発災前の地域福祉の状況と地域防災・減災への取り組み

今回のヒアリング調査では、発災前、独自に要援護者登録制度を設けたり、名簿を作成したりしている社会福祉協議会（以下、「社協」）はみられなかった。大半の地域ではこれらの取り組みは基礎自治体によって行なわれていたが、「個人情報の保護」が壁となり、名簿の情報はいずれの社協にも開示されていなかった。

また、ほとんどすべての社協が、防災・減災のためには平時の住民同士のつながりづくりが重要と指摘している。今回の東日本大震災でも、もともと町内会の活動が盛んだった地区は発災後、炊き出しやパトロールなどの住民の自主的な活動がみられたものの、町内会の活動が形骸化していた地区は発災後に治安が悪化して空き巣が出るなどし、避難所を出て帰宅する住民がいたという。このため、一部の社協が平時に行なっていた防災マップづくりや要援護者の避難ルートの確認などは、活動自体に意義があることはもちろんであるが、その過程で多くの地域住民を巻き込みながら、地域住民同士のつながりや「同一性の感情」を醸成することができれば、防災・減災により大きな効果が得られると考えられる。事実、これから地域福祉活動計画を策定する上での課題として、まずは被災している地域とそうでない地域の間に生じている住民の意識の格差を解消し、「同一性の感情」を取り戻すことを挙げる社協があった。なお発災前、地域福祉活動計画の中に防災に関する項目が盛り込まれていた例はほとんどなく、わずかにある場合も形式的な内容にとどまる傾向がみられた。

② 発災後の活動

発災後、被災者の安否確認をどのように進めたかについては、社協そのものが甚大な被害を受けた場合、当然のことながら情報収集は困難を極めることとなった。また、社協が自ら実施する事業（介護保険事業や日常生活自立支援事業等）の対象者については単独で安否確認をした例があったものの、地域住民全体の安否確認については、行政の要援護者名簿を閲覧することができなかったという先述の問題もあり、民生委員や自治会役員などとの連携によって情報を収集していた。今回のヒアリング対象となった地域は地縁が根強いところが多く、民生委員や自治会役員の情報収集力は総じて高い。このため、これらの人びとと平時よりネットワークを形成していたか否かが、安否確認の効率性や確実性に大きく影響したと考えられる。

福祉避難所については、事前に運営の訓練をしていた社協もあったが、想定を上回る大災害を受け、混乱した状態で設置・運営に当たらざるを得なかった。そのような中、県外の社協からの応援が大いに助けになったという声もあった。

③ 復興過程における継続的な福祉支援

発災後、すべての社協が比較的早い段階で災害ボランティアセンターの設置に着手している。もっとも、これほどの未曾有の大規模災害に対応するには人員も運営技術も不十分であったため、全国各地の社協からの応援が不可欠であったとの声が聞かれた。また、ボランティアの需給調整に関する業務に集中することはできず、避難住民とボランティア間のトラブル、ボランティアから寄せられる苦情、調査や盗みなど別の目的をもって入ってくる集団への対応などに追われ、「一部のボランティアに振り回された」という認識をうかがわせる発言も少なからず聞かれた。

生活相談員については、専門性を持たない人材を採用することは好ましくないと考えていたものの、実際は有資格者を確保することが困難であったことが多くの社協に共通していた。こ

のため、社協は定例会議や研修を行なうなど生活相談員の質を担保するような取り組みをしており、すでに一定の成果を上げていると認識していた。

仮設住宅でのコミュニティづくりとして、自治会の組織化やサロン活動の支援を行なっている社協もあった。周知の通り、社協は地域福祉活動を進める方法として地域組織化と福祉組織化という二つの側面から理論的に整理してきたが、自治会の組織化やサロン活動の支援は地域組織化にほかならず、社協が率先してその専門性を発揮することが期待される活動といえる。

2. 調査から得られた所見と提言

歴史をひもとくと、社協は社会福祉関係機関の連絡・調整を担う「協議体」として発足され、その後、住民参加によって福祉コミュニティづくりをすすめる「運動体」、直接的なサービスを提供する「事業体」と新たな役割を付け加えて発展してきた。そして、これらの役割のいずれに力点を置くかは、各々の社協によって異なっている。今回、ヒアリングを実施した社協も、東日本大震災以前の業務内容は多様であった。しかし、発災後はいずれの社協も災害ボランティアセンターの設置・運営を優先し、多くの人材や財源を投入している。

災害ボランティアセンターに関する業務が軌道に乗った後、一部の社協は仮設住宅の自治会の組織化に取り組んでいる。先に述べた通り、こうした活動も、長年に渡って地域住民のつながりをつくり続けてきた「優位性」を生かして、社協が積極的に取り組むことが期待される。ヒアリング調査では、仮設住宅から転出する人が増えるにつれてコミュニティづくりの担い手となる住民が減っていくことや、今後、建設が本格化する復興公営住宅でふたたびコミュニティづくりが重要な課題になることがたびたび指摘された。このように、「運動体」としての社協が果たすべき役割は今後、ますます重要になると考えられるのである。

また、昨今、多くの社協が在宅福祉サービス事業を展開しており、今回のヒアリング対象となった社協もそのすべてが何らかの在宅福祉サービスを提供していた。震災後の被災地では、震災によって壊滅的な打撃を受けた一部の民間事業者が撤退したが、社協は事業規模の縮小を余儀なくされながらもサービスの提供を継続していた。非常事態における安定的な福祉サービスの提供や利用者の権利擁護に貢献した点は評価されるべきである。また、準市場下においては原則として社協も他の民間事業者と同様に「一事業者」に位置づけられるが、今回の東日本大震災では、どのような状況になっても地域から「撤退」しない事業者として、社協が持つ公共性や地域性、セーフティネットとしての機能が際立つ結果となった。

このように大規模災害が発生した際に社協に求められる役割は多岐に渡る。しかも、被災地の状況や地域住民のニーズは刻々と変化するため、これらの状況に応じてそれぞれの役割の比重を柔軟に変えなければならず、極めて難しい舵取りを迫られることになる。また、災害の規模が大きくなればなるほど被災する職員も増えることに留意する必要がある。これらのことから、それぞれの社協が大規模災害に単独で対応することは多大な困難が予想されるが、この点に関し、今回のヒアリング調査で示唆に富む取り組みもみられた。被災しなかった地域の社協からの人材派遣である。

今回のヒアリング対象となった社協は一樣に、他の社協から応援に来た職員の働きを肯定的に評価していた。災害ボランティアセンターの運営を通じて、一部のボランティアに不信感を持っていたことは対照的である。他の社協からの人材派遣の効果は今後の検証を待たなければならないが、同じ社協の職員であるからこそ、信頼関係の構築や理念の共有が比較的容易であり、文字通り即戦力になったと考えることができるのではないだろうか。

いずれにしても、このような人材派遣や技術提供は、全国を網羅するネットワークを持ち、組織的な連携が可能な社協の強みを生かした取り組みであり、大規模災害が発生した際に社協

に求められる役割を遂行する上で有益であることは論を待たないであろう。このように考えると、大規模災害の発生時は被災地の社協のみならず、全国にこまなく組織された社協の総合力が問われるのかもしれない。

(3) 地域包括支援センターヒアリング調査

1. ヒアリング調査結果報告

① 震災発生前の担当地域の状況と取り組みについて

<担当エリアにおける地域福祉の状況>

地域福祉が「進んでいる」と考えている地域包括支援センターでは、震災前から地域住民同士の結びつきがあることを根拠にしている。地域住民同士のつながりがあったために、震災発生時という非常時でも、皆で集会所に集まり、食べ物を持ち寄って食事を用意するという活動を自主的に行なっていたことから、地域福祉が進んでいると判断している。

一方で、「全地域では進んでいない」と考えている地域包括支援センターもあった。古くから住んでいる人が多い地区や、緊密な近所づきあいがある地区では、住民同士が顔見知りの関係ができていたため、震災発生時には声を掛け合いながらスムーズに避難ができており、地域福祉が進んでいると判断しているが、担当エリアの全域にわたって、そのような関係が構築されているのではないという理由である。

また、地域に関わる機会がなかったため、地域の実情を把握していないと回答した地域包括支援センターもあった。

<防災・減災に向けた取り組み>

自主防災組織をつくる取り組みについて、住民の自主性に任せた地域と自治体全域に形成するという方針を決めて組織化に取り組んだ地域とがあった。前者の地域には、震災前から自主防災組織をつくる取り組みは行なわれていたが、それが組織された地区と組織されない地区ができたという事例があった。組織されていない地区では、防災に対する意識が低い、あるいは、周囲の地区の進捗状況を見ながら組織しようという考え方があるために、自主防災組織の組織化が進まないということであった。後者の地域では自治体ごとに自主防災組織を形成した自治体があった。その中でも、活動が活発な自治体では自主的に被災時の計画を作成していたり、災害時に「だれがだれをみる」という割振りまでできているところもあった。

地域防災計画について計画はあったが、被災した状況では機能しなかったという地域があった。しかしその地域では、地域防災計画の機能不全を自治体など既存のコミュニティの活動がカバーしていたということであった。

そのほか、地域の社会資源を活用するという点において、地域包括支援センターが地域の介護施設や福祉施設と普段から連携をしていたことにより、災害発生時には避難所の代わりとして機能していたというケースがあった。

<要援護者登録制度とその課題>

今回の調査において、地域包括支援センターが担当する自治体にはすべて要援護者登録制度があり、地域包括支援センターは場面ごとの課題を把握していた。しかし、震災発生時、個人情報保護法により、要援護者リストが活用できなかった地域包括支援センターがあった。名簿

に登録されている情報について、「更新」等のメンテナンスや情報のバックアップシステム、そしてどのような状況になっても情報が引き出せるような保管の方法が課題としてあげられた。また、地域包括支援センターとして、「独居高齢者」と「要援護高齢者」がどこにいるのかという情報は把握していたところでも、災害発生時に連絡体制がなかったという問題も挙げられた。

要援護者の登録時には、地域包括支援センターの職員が訪問することを拒否する場合があります、信頼関係の構築を課題としている地域包括支援センターがあった。また、「要援護者台帳」を整備する際に、個人情報の使用に関する同意を手紙等書面で残しておく必要性や、支援者のリストを作成しておく必要性を感じている地域包括支援センターがあった。加えて、登録名簿を管理するにあたりリストを最新の情報にしておくことが重要であるが、更新を行なう頻度や方法、実施する担当者を決めていくことが課題となっている。また、震災後に要介護認定者が増加しているため、登録者の情報更新・確認作業が膨大な量になり、日常業務への負担が増えているという声があった。

名簿を作成するにあたって、対象者の選定は、手上げ方式を採用する、またはしようとしていたところが主であった。手上げ方式にする理由として、個人情報保護法との関係、難病等がある場合にはデリケートな問題を含むため、対象者へのアプローチが難しいことがあげられる。避難を支援する人の選定については、登録者に支援者を指定してもらうという取り組みをしている地域があった。しかしこの場合、支援者となる家族がいない、地域とのつながりが薄いといった場合、民生・児童委員を指定することになる。このため、ひとりの民生・児童委員が複数人の支援者として指定されることがあり、このような状況の調整も必要となっている。あわせて、要援護者登録と支援者をあらかじめ決めていた場合、そのシステムによって支援者が命を落としてしまうという事例があり、この点に配慮したシステムづくりの必要性を感じている地域包括支援センターがあった。

また、直営の地域包括支援センターでは、庁内での担当部署と個人情報の共有が比較的容易にできているという回答や、要援護者名簿があったから助かったという事例を聞いたことがないという回答もあった。

②震災発生後の担当エリアの状況と取り組みについて

<安否確認の実施について>

安否確認の実施にあたって、各地域包括支援センターでは様々な取り組みがなされていた。

地域の事業所等で分担した場合、地域包括支援センターが居宅介護支援事業所と分担して行なったという地域と、障害者の安否確認は自立支援サービス事業者と社会福祉協議会が、高齢者の安否確認は居宅介護支援事業所と対象者別に分担して行なったという地域があった。また、医療職によって健康状態のチェックとともに保健師や医療関係の支援チームが実施したという地域もあった。住民の間で連携がとれている地域では、住民同士で安否確認が行なっていたり、避難所では、避難者が自発的にその避難所の避難者名簿を作成していたという事例もあった。

実施時期であるが、被災直後や翌日から実施した地域がある一方で、なかなか開始できなかった地域がある。職員が被災しており、物理的にも精神的にも、直後から安否確認を始められず、2週間程度経過して開始したというところ、被災により名簿が消失したために安否確認を完了するまで2～3週間を要したところ、二次災害のおそれがあったため、震災発生から1ヵ月が経過した頃から開始し、完了したのはそれから1～2週間後だったという地域包括支援センターもあった。

どのように安否確認を実施していたかという点、電話、訪問、新聞の死亡欄を用いた事例や、情報交換会を毎日実施して実態把握に努めたなどがあげられる。また、情報の確認が取れた際、地域包括支援センターに集約して、地域の総体的な情報収集と情報発信を優先させた。

地域包括支援センターが実施する震災発生後の安否確認における課題として、発災後の地域包括支援センターの役割に関する点、情報の収集に関する点、どのように情報を発信して

支援につなげるかといったことがあげられた。震災発生後は、避難所での生活になじめない人（困難な人）への対応に迫られ、地域包括支援センターが安否確認を行なえなかった、情報収集に関して指定を受けた避難所以外の公共施設等に避難した人の把握が困難だった、集約された安否確認の結果・情報を円滑に提供できる仕組みがなかった、関係者の間に災害時の役割分担がなかったことで支援につなげられなかった、といった声があった。

<被災者に対する相談体制の充実の方法について>

これまでに地域包括支援センターが行なってきた支援体制の充実について、震災発生直後（救護期）には、地域包括支援センターが避難所や各支援機関等を訪問することで、情報の提供と収集を行ない、地域の専門職や機関等との情報共有をはかり相談体制を整えていた。

避難期には、主に支援機関等の中で連絡調整することで相談体制を構築していた地域包括支援センターと、避難所の運営を通して相談体制を構築していた地域包括支援センターがあった。後者において、避難所での様々な問題、例えば固く冷たい床で寝なければならないこと、プライバシーの確保の問題、入浴・排せつのことなど、避難所生活の問題解決に向けたサービス調整をしていた地域包括支援センターもあれば、3ヵ月程度はすべての職員が福祉避難所の運営業務に従事していたために相談体制をつくることができなかつたところもあった。

仮設住宅ができると、生活支援相談員や社会福祉協議会の職員などが常駐して相談活動や、保健医療チーム、こころのケアセンターによる仮設住宅への訪問活動が行なわれた。地域包括支援センターは、そのような様々な主体が実施する支援活動と連携をしながら業務・活動を行なうようになった。そうした中で、仮設住宅の住民の相談や問題に対応するために、月1回、多職種によるエリアミーティングを開催し、そこで吸い上げた問題に対して、一つずつ対応していったという。

また、外部からの協力、例えば日本社会福祉士会の協力を得て、相談会の開催や、様々な疾病や経済的問題、そして特にアルコール依存症などに対応するために、多様な解決策を地域の支援機関・団体と連携をとりながら個人に応じた支援を提供する体制をつくっていった。

最近では、復興期へ向けて生活再建を妨げている年金等の経済的な問題、今後の受託の問題など、将来の生活への相談内容に対応するようになってきている。行政が養護老人ホーム等への措置への対応をなかなかしないために、行き場のない高齢者への支援に支障が出ている事例があげられ、自治体との連携に課題があるとの話もあった。

また、震災発生直後に外部から入ってくる様々な支援団体との関係構築について問題もあった。彼らは地域包括支援センターの担当地域に入って情報収集をするものの、地域の社会資源を把握せずに活動を行なうため、65歳以上の人の相談はすべて地域包括支援センターに寄せられたが対応することができなかつた。なおかつ、そうした支援団体は、1ヵ月程度で地域から撤退してしまったため、振り回されたということから、避難所にコーディネートする人が常駐する必要があると感じたとのことであった。

<家族介護に対する支援について>

家族介護の実態について、仮設住宅入居に際して、世帯を分けているため、世帯構成が変化し、高齢者のみ世帯が増えている。これにより、家族の介護力が低下したうえに、費用負担の面からサービス利用を抑制するような傾向があると感じている。また、家族介護者のなかには、介護保険サービス利用そのものには抵抗がない人がいる一方で、外部との交流の機会が減り、話し相手がいらないという人は少なくないという状況がある。地域包括支援センターが家族介護者に対して在宅介護者の交流会などを実施するが、実際にはなかなか参加者が集まらない。個別支援を行なう上で高齢者の支援のみならず介護者のアセスメントをしながら、支援を組み立てていくことが重要である。

<被災者への見守り活動と被災者の孤立死防止について>

専門職・専門機関等による見守り体制の構築（システムづくり）について、健康調査を見守りシステムの入り口としている地域包括支援センターや、対応できる職種（職員）をすぐに派遣する体制がある地域、生活支援相談員による訪問活動を通してシステムを構築している地域があった。システムづくりの過程では、各担当者の役割や担当地域を明らかにしながら分担して実施している地域、地域の支援団体が活動の前後で必ず担当者とは情報共有を行なっている地域があった。地域づくりについては、国の支え合い体制づくり事業を活用して地域コミュニティづくりを行なっている地域、日本社会福祉会から社会福祉士の派遣を受け、地域住民に見守りに関する意識開拓を行なった地域があった。

介護予防教室や、集まる場づくりをしながら参加者と地域との接点をつくり、コミュニティづくりにつなげている地域包括支援センターがあれば、全戸訪問によるアセスメントをもとに、見守りが必要な人としてくれる人のマッチングを行ない、見守り体制をつくった地域包括支援センターもあった。

仮設住宅では、入居するにあたってコミュニティが分断されているケースや、他の地域から来て入居しているため顔見知りがないというケースがある。このような場合に、周囲の見守り・助けあいによって孤立を防いでいるケースが多い。これは、専門職による会議のなかで見守り・助けあい活動をフォローができていた結果でもある。孤立死予防については、外部のNPOが実施しており、多くの機関が参加してボランティアネットワーク会議を行なっているという地域包括支援センターもあった。

<被災者・専門職へのこころのケアについて>

被災者へのこころのケアについて、実態として精神的な内容の相談は、初期には多かったが、最近では将来に向けて、仮設住宅を出た後の生活への不安によって夜も眠れないような相談事例が多くなっている。具体的には、復興公営住宅の完成を目前に控えた現在、家賃の問題などでそこに転居できない高齢者や障害者にとって、仮設住宅に残されてしまうという思いが心理的ストレスとなっているということがある。そこで、地域包括支援センターが巡回し、必要に応じて病院などの専門機関や精神科医につないでいくことで被災者をケアしていたり、専門的なこころのケアセンタースタッフの派遣によって対応している事例があった。時間の経過に伴う相談内容変化により、それに合わせた対応の変化もまた、求められている。つまり、震災直後はこころのケアチームが主な活動主体であったが、時間が経つと、アルコール依存症へのケアやグリーフケア、認知症、PTSDによる相談事が加わっている。また災害時の対応において、多忙・過労のなかで自身をなげうって職務を遂行していた専門職がいたという事例や、津波を実際に目撃していない職員でも、被災者の話を聞いたことが精神的な負担となって、専門病院に通院するようになり、最終的には退職に至ったという事例があった。そうしたケアは専門職（機関）によって対応が異なっていた。具体的には、生活支援相談員に対しては、産業医がケアを行なっているところがある。また、自治体職員に対しては、アンケートによって健康状態や精神状態を把握し、アフターケアなどの支援を行なっているところ、職員に対して定期的な面接が行なわれているところや、職場での勤務規制をする、職場のバックアップ体制を構築して、専門職といえどもひとりで抱え込むことがないように、他の職種と連携させるようにするといった配慮を行なっている職場もある。

<被災者に対する権利擁護について>

権利擁護について、主に高齢者虐待、成年後見制度に関する回答があった。

高齢者虐待については、初期の段階で地域包括支援センターに連絡が入ることが多く、民生委員や生活支援相談員が発見して地域包括支援センターにつなげるケースが多いということだ。また、震災後には、行政機関として高齢者虐待を専門的に対応する部門を発足させ、虐待対応を強化した自治体があり、そのシステムのなかで地域包括支援センターも緊密に連携していた。

成年後見制度については、地域包括支援センターとしてはあまり積極的な活動ができていない。その理由として、手続きが複雑で、職員の対応が困難な状況にあることや、家族が対応する場合があることをあげている。

<仮設住宅でのコミュニティづくりの取り組みについて>

地域包括支援センターとして、仮設住宅のコミュニティづくりに積極的に寄与したという回答はほとんど見られなかった。地区内の被災者は、同地区にある仮設住宅に入居しているため、すでにコミュニティがある程度できている。自治体によって自治会が活発なところがあり、様々な機関がそれぞれ対応しているととらえていた。

仮設住宅におけるコミュニティづくりにおいて、生活支援相談員やNPO、ボランティアによる活動に任せているところもあれば、具体的な支援策として閉じこもり防止を目的としたお茶会などのイベントを開催する地域包括支援センターや自治会の立ち上げの支援と運営のサポートをする地域包括支援センターもあった。しかしその一方で、地域包括ケアシステムを念頭に入れながらコミュニティづくりをしているところもあり、その地域のなかで、介護予防事業や24時間の相談体制をどのように組み立てていくかなど、地域包括支援センターの業務・活動を通して、コミュニティづくりにかかわろうとしているところも見受けられた。

<生活維持のための継続的な福祉支援の課題について>

大きく分類すると、震災発生後の居住環境とコミュニティ形成に関する福祉支援の課題、生活者としての住民の育成に関する福祉支援の課題、住民がその地域で生活するための福祉支援を行なうシステムに関する課題がある。

震災発生後の居住環境とコミュニティ形成に関する福祉支援の課題について、震災の発生により、住居を失った住民は時間と復旧・復興の状況に応じて、避難所から仮設住宅、そして公営住宅や復興住宅へとすまいが変化する。移転するたびに、コミュニティが解体されるため、新しいすまいで再形成する支援が必要である。その際には、新しい住居、居住地区の環境に対する不安に対応するとともに、孤立させないことが重要である。

また、生活者としての住民の育成に関する福祉支援の課題として、生活基盤を構築するための就労支援が必要であること、住民が生活しやすいような地域づくりをすることへの支援の必要性があげられている。具体的には、震災前、住民が行政に強く依存していた地域において、住民の自助・共助の意識をより高めた上での公助との関係をつくることなど、地域の問題は地域で、住民の力で解決できるような支援が必要である。

住民がその地域で生活するための福祉支援を行なうシステムに関して、成年後見制度を活用する際の手続きを簡素化することで、住民の制度に対するアクセシビリティを向上させることが必要だという回答があった。それに加えて、震災対応として構築された支援システム、つまり、仮設住宅で行なってきた支援（生活支援相談員の活動や新たに構築した支援体制）が、仮設住宅の廃止後も継続できるか。自治体との連携、役割分担が重要である。それぞれの役割を明確にして、自治体とのやり取りをスムーズに行なうことができるような体制が必要だといえる。

2. 調査結果からみられる地域包括支援センターの課題

アンケート調査でも明らかになっているが、震災発生後、市町村の一職員として、または、運営法人（母体施設）の一職員としての活動することが求められた地域包括支援センターがある。本調査においても、被災直後に避難所（福祉避難所）の運営に関わることが求められ、本来の地域包括支援センターとしての業務が行なえなかったところがある。たしかに地域包括支援センターには、僅かな数の職員しか配置されていない。しかし、震災時の対応に地域包括支援センターとしての業務・活動は必要ないのだろうか。

本調査では、被災者に対する地域包括支援センターの「仮設住宅でのコミュニティづくりの取り組み」について尋ねた。地域包括支援センターは、直接的にコミュニティの形成に関与するのではなく、介護予防事業や相談体制をどのように整えるかなどを通して関わっている。そして、仮設住宅で直接支援を行なっている生活支援相談員やNPO、ボランティア、または自治会等の活動と関わり、協働することによってコミュニティ形成に関与している。

また、被災した地域住民を支援するために、既存の支援機関・団体のみならず、メンタルケアを行なうためのこころのケアセンター、仮設住宅での生活を支援するサポートセンター、高齢者虐待に対応するための専門機関などの専門的な支援が提供できる機関や組織と連携して活動している。

震災後、このような支援体制をつくるために地域包括支援センターは、安否確認、家族介護者支援、戸別訪問による相談業務を行なっている。そして、震災発生後しばらく時間が経過してから、具体的な支援を提供するために、ネットワーク会議やケア会議等の「地域ケア会議」で地域の支援機関・団体等を地域の支援体制として整えている。しかし、情報伝達手段が途絶えたことによって、地域包括支援センターに大量の情報が集められるものの、円滑に他の支援者に提供できなかったことが課題として認識されている。支援者との間で情報が共有できると、連携・協働して業務・活動ができるようになり、地域の支援体制が構築されていく。こうした状況を踏まえると、地域包括支援センターは、平時において総合相談等による実態把握をもとに、地域ケア会議等により地域の支援体制を構築することが求められている。同様に、震災時においても、実態入手した地域の情報を的確に支援者に提供し、地域の課題を共有したうえで、震災によって変化した地域の状況に対応するための支援体制を再構築する、という役割を担う施設・機関として震災発生後の早い段階で位置づける必要があるのではないだろうか。

また、震災後の高齢者は、身寄りがない、住宅がない、所持金がない、判断能力がなくサービスが利用できないというように、複合的な支援を必要としている。その際に、老人福祉法に基づく「措置」が必要であると判断して、行政と調整を図ろうとしたが、行政側にはそのような考え方がなく、支援に支障がでていた。そのような地域包括支援センターは、災害時の支援活動において、業務・活動のしづらさを抱えている。地域包括支援センターが地域の支援体制を構築する際に、責任主体である自治体との関係において、相互の役割を明確にすることに課題があると考えられる。

(4) 民生委員・児童委員ヒアリング調査

今回、6地区の民生・児童委員からヒアリングを実施した。方法はグループインタビューまたは他職種の方と同時に聞き取るにより行なった。

1. ヒアリング調査報告

①被災前の地域福祉の状況と地域での防災・減災への取り組み

今回ヒアリングした民生・児童委員の皆さんが東日本大震災前に担当していたのは、長く居住する方の多い地域であった。それぞれの地域で各委員は一人当たり100世帯から最大200世帯を担当し、各家庭について家族構成も含めて把握している様子が話された。

要援護者については、要援護者登録制度のリストを作成していた地域がある一方で、同制度を認識していない地域もあった。また当制度は知らなかったが見守りが必要な人を把握し、災害時に必要となる備品（担架・リヤカー等）を準備したり、班毎に責任者を決め安否確認をするシステムを持っていた地域もあった。

震災前は、高齢者宅の訪問活動や学校の教職員との意見交換等、高齢者や児童を対象とする活動が行なわれていた。多くの地域で全町的な防災訓練が年に一度は行なわれていたが、防災訓練への参加者は少なかったようで、災害への認識が薄らいでいたことが被害の大きさにつながったという声もあった。

②発災後の支援活動（安否確認、見守り、孤立死防止、権利擁護、コミュニティづくり）

ヒアリングした方たちは、それぞれ役割を認識し、相談や見守り等に動いていた。元々居住していた地域で活動する方、担当地域にできた仮設住宅で活動する方、また自身が被災し入居した仮設住宅において活動する方もいた。被災後は担当地域の見回りを行なうことになっていたが、発災当初3日～1週間程は、自分の身を守り、家族の安否を確認することに精一杯で、被災者の安否確認はできなかったことが語られた。また、見回りをしたために自身が被災した方が実際にいたことから、被災後にはまず自分の身を守る必要が強調され、見守りはその後に行なう方向へと行政等の認識も変化していることが話された。複数の方からは、死亡や転居により民生・児童委員が欠員となった地域が多くありながら補充選任できずにおり、従来より少ない人数で活動せざるを得ない状況が大きな課題として挙げられた。現在の具体的な活動は、仮設住宅やみなし仮設等で一人暮らしの方や高齢者等の安否確認や見守りを行ない、介護放棄、DV、ネグレクト、閉じこもりのケースから、蜂の巣の除去、夫婦喧嘩の仲裁、金銭問題、人間関係まで、実に幅広い相談に応じ、住民から信頼されている姿があった。

生活支援相談員や見守り協力員、地域包括支援センターや県のサポートセンター等、多職種・機関と連携し合う様子も話され、各地区ごとに開催される定例会で情報を共有し合っていた。しかし同時に、乳幼児や妊婦のいる世帯がわからず支援が困難だったり、元看護師等の名簿が欲しい等の声もあった。高齢者や障害者等の個人情報、仮設住宅やみなし仮設住宅の訪問時に住所等を記載してもらうことで独自に集め、特に、世帯の異動があれば、民生・児童委員が自ら情報を更新せざるを得ないために苦労していることが報告された。中には、行政に掛け合うことで情報を集めたという話もあり、個人情報の取り扱いには地域差が見られる他、同一の行政内でも管理職と中堅職員等によって認識が異なるという指摘もなされた。

コミュニティの再構築については複数の住民から、震災前の地域は声を掛け合う関係があったが現在は殆ど無いことや、相手の状況や人柄が分からないため話ができず、以前から知っている方たちとのつながりが支えになっているという話をうかがった。一方で、新しいつながりを創るため、初めは抵抗もあったが登下校の子どもたちに声を掛け始めた方や、別の地域へ出向き習い事を始めた方、お茶っ子サロンを立ち上げた方もいた。

③生活維持のための継続的な福祉支援

現在、仮設住宅には空き室も増え、先行きの見えた人と、見えない人との差が出てきている。中には、仮設住宅を出る世帯を、出られない人が羨ましく思い、苛立つ姿もあるという。このような理由で住民が落ち着かず支援は難しいという声や、仮設住宅を出る人がいることで現状のコミュニティが無くなればやって行かれないという声もあった。また現在、空き室が目立ち始めた仮設住宅の集約が検討されているが、これにより再びコミュニティのつながりが切れることも懸念される。引き続き、つながりを作る働きかけや、独居高齢者などへの丁寧な見守りが求められ、中でも引き籠もりがちな男性の関わりを増やす必要があると指摘された。その他、外部の援助が必要な時期は過ぎ、コミュニティが自立しなくてはいけない、NPOなどだけに任せるのではなく、地元のコミュニティが活動し成長できるような支援や助成が必要である、助成金は申請しやすい仕組みにしてほしい、コミュニティ活動には市営会館の会場費を無料にしてほしい、などの声もあった。また、ある民生・児童委員は、1～2年は呆然としていたが、ようやく動けるようになってきた。行政頼みや生活支援相談員だけが頑張ってもだめで、当事者自身が考えないと良くならないと語った。

2. 調査から得られた所見・課題と提言

ヒアリングした民生・児童委員の皆さんは葛藤しながらも様々な相談に応じ、困難ケースは行政等の他機関へつなぐなどの活動をされていた。震災以降は特に、民生・児童委員の人数が減り、補充できない地区が複数ある点が大きな課題となっていた。勧誘しても新しいなり手がいない理由には、見守り・安否確認・声掛けなど仕事が多いこと、孤立死などが発生すれば批判的になり責任が問われ得ること、無給であることその他、地域のつながりが弱まっている可能性があることも指摘された。現状は、定数を下回る人数で多様な仕事を担っており、今後「民生・児童委員の役割の見直しや、環境を改善してもらわないとなり手がいない」という切実な声があった。

今回、東日本大震災で被災した3県（岩手県・宮城県・福島県）の各自治体向けに行なったアンケート調査からも以下のことが見られた。「被災者あるいは被災要援護者への見守り活動（声かけや傾聴も含む）をだれ（どこ）が行なったか（行なっているか）」という設問（問8-1）では、民生・児童委員が、63.6%で第1位（行政の福祉関連職員、行政の保健関連の職員がそれぞれ43.9%で第2位）であった。また、「被災者の孤立あるいは孤立死防止に向けた活動・事業をだれ（どこ）が行なったか（行なっているか）」という設問（問9）でも、民生・児童委員が、43.9%で第1位（地域包括支援センターが39.4%で第2位。行政の保健関連の職員は37.9%で第3位）であるなど、被災者支援の重要な担い手であると自治体から認知される姿があった。また、「被災者への支援や復興に向けた取り組みとして重要であると思う度合い」を問うた設問（問17）においては、7割近くの自治体が「民生・児童委員への支援」を重要と認識していた（「被災後の民生・児童委員への支援」が「とても重要である」が28.8%、「重要である」は40.9%だった）。しかし一方で、「被災後の民生・児童委員への支援」は「実施していない」が28.8%で第1位であった。

今回のヒアリングとアンケート調査から民生・児童委員は、行政から“被災者の支援を最も行なう重要な役割”と認識されながらも、“支援されてない”実態が浮かび挙がった。以前から見聞きしたが、震災後の被災地では特に、なり手不足、負担の増加、高齢化、行政などの支援が十分に得られない現状が垣間見えた。このままでは民生・児童委員制度そのものが先細りすることが懸念される。民生・児童委員任せではなく、制度のあり方を検討する必要がある。

＜個人情報＞

多くの民生・児童委員から負担として出たことの一つは、見守る世帯の状況、すなわち個人情報の把握に関することであった。先に記載したとおり、個人情報の取り扱いは行政により差が見られた。行政が持つ情報を速やかに共有できたら民生・児童委員の手数は減り、見守りの質が高まる可能性もあるだろう。今回、全国の自治体向けに行なったアンケート調査で「あなたの自治体において、具体的な取り組み方法（内容）が決まっているか」を問うた設問（問17）において、「災害時の個人情報の取り扱い」が決まっているという回答は16.5%だった。これは「要援護者登録制度の推進」が73.0%、「自主防災組織づくりの推進」68.9%、「防災意識の向上」66.3%という割合で決まっていると回答した項目と比較して顕著に低かった。このことから個人情報は重要であると認識しながら、具体的な取り組み方法（内容）は全国8割以上の自治体で決まっていなかったことが読み取れた。

目前に支援を必要とする方があり、一方で支援したいと願う方がありながら、個人情報は壁となり両者の出会いを許さない場合がある。東日本大震災の震災関連死は10都県で2,916人（復興庁が認定した2013年9月末時点の人数）となり、自殺や孤立死も起きている。いくつもの災害を経験しながら、こうした状況を克服できてない現状は、社会全体が真剣に考えなくてはならない。しかし、同時にこの部分は行政の裁量範囲が大きいことは間違いがなく、慎重な取り扱いが必要であることを不作為の理由としてはならない。支援を必要とする方は多くの場合、潜在化している。「助けて」と言えない、支援の必要性を自覚しない、支援されることを諦めているなど様々である。何を守るための個人情報保護なのか、どうすれば声を挙げられない人たちを支えられるのか、考察する必要がある。

＜情報の更新と共有＞

ある母子世帯の子どもが県外へ転居した後に、母親が孤立死した仮設住宅では、母親が一人になる情報を関係者が共有できていたら事態は防げたとして、いま民生・児童委員などが再発防止へ懸命になっているという話があった。個人情報は刻々と変化しており、平常時に把握した情報は、タイムリーに更新していく必要があると示唆する事例である。しかし、これは行政や関係機関でも把握が困難である。移り変わる現状は、一緒にまたは近くに住む人たちこそが気づくことである。高いアンテナを持つ身近な人が掴んだ情報を、民生・児童委員をはじめとする多職種・機関の支援者が速やかに共有し、見守りに活かす仕組みを構築することが求められる。また、見守りも、支援者が行なうものには限界がある。ある仮設住宅に住んでいた方は、多職種で複数の担当者が繰り返し電話や訪問をしてくることを当初は有り難く思ったが、億劫に感じてからは拒否してきたと語った。「支援・被支援」の固定化された関係は、支援されることに負担感や劣等感すら与え兼ねない。やはり、さり気なく、息遣いを見守れるような絶妙な距離感を持った身近な人たちの力が必要になる。こうしたセンスを持った方たちは、地域に少なからず存在する。このような人材の発掘や育成も平時から行なっておく必要がある。併せて、現在の民生・児童委員や生活支援相談員向けの研修も重要となる。

＜要援護者登録制度と民生・児童委員の役割＞

ヒアリングでは、被害が甚大で名簿が流されるなどしたため「要援護者登録制度」の個人情報は活かせなかったという話が複数あった。また、避難所では障者支援まで手が回らない現状もあったとうかがった。一方で、事前に把握していた要援護者の安否確認に向かった民生・児童委員が被災したケースもあった。まず、自分と家族の身を守ることは、恥ずべきことではなく優先することである。その上で、何を根拠にどう判断し行動するかが問われる。想定外なことが起こる災害時の民生・児童委員の役割は、あらためて検討が求められる。

<災害関連死>

先に、震災後に声を掛け合う関係が無く、これまでのつながりが支えになっていると語る方たちの話を聞いたが、つながりが絶たれた方たちは、どうしたら良いのか。ヒントは、登下校の子どもたちに声を掛け始めた方、別の地域へ出向き習い事を始めた方、お茶っ子サロンを立ち上げた方たちの中にある。彼女たちがこれらを語る時、それまでと異なり表情が明るく笑顔も見られた。これは、少し勇気を振り絞り一歩を踏み出すことで、違うものが見えてくることを示唆している。私たちは、どのような支援が、いま塞ぎ込む人の気力を引き出すことになるかを理解し、実際の支援に活かす必要がある。

<役割>

ヒアリングにうかがった地域は元々過疎化が指摘されていたが、震災後もそれは続いている。現在、活動している民生・児童委員自身も今後は高齢化し、支援が必要になることが想定される。ある委員は、今は復興予算で工事関係者が多く往来し賑わいもあるが、オリンピックを迎えれば工事関係者も減り閑散とした地域になる。明るい未来が描けないと語った。こうした状況で現地では、時間の経過と共に落ち着きを取り戻す方がいる一方で、徐々に自殺念慮を持つようになる方たちもあり、多くの方が今も苦しんでいた。この心境は傍らでうかがっているだけでも目が眩むほどだった。答えは見えず、悲しみが胸に渦巻いていても、聞いてくれる人、寄り添ってくれる人がいることで少しは追い込まれずに済む。苦難を受け止めて共に考えていく役割が、民生・児童委員をはじめとする関係職種や機関、ひいては社会全体に求められている。

(5) 生活支援相談員ヒアリング調査

過去の大震災と同様、東日本大震災においても、2011年度の国の第一次補正予算によって、被災地での生活支援相談員の配置が予算化された(全国社会福祉協議会・2012)。これを受けて、被災地の市町村社会福祉協議会は、生活支援相談員を各地に配備することとなった。生活支援相談員は、被災者にアウトリーチして相談活動、見守り、社会資源の橋渡しを行なう個別支援と、サロン活動などを通じたコミュニティづくりなどの地域支援を行なう。

ここでは、宮城県および岩手県の5つの市町で行なった生活支援相談員(合計11名)に対するヒアリング調査の結果を報告し、そこから得られた所見と提言をまとめる。各市町で行なった調査には1～3名の生活支援相談員が参加し、それぞれおよそ1時間のヒアリング調査となった。2名以上の参加があった場合は、フォーカスグループ調査とした。

1. ヒアリング調査報告

① 発災前の地域福祉の状況と地域での防災・減災への取り組み

生活支援相談員は、前述のように発災後に配置されたため、今回調査した生活支援相談員は、発災以前は他の地域に居住していたり、福祉と関連のない職種に就いていたことから、全員が生活支援担当地区の発災前の地域福祉の状況を把握していたわけではなかった。得られた回答では、住民同士が顔見知りで近所づきあいがあり、つながりが濃かった地域もあれば、一方では、発災前の近所づきあいはあいさつ程度だったという地域もあった。市の中心部では、小さな地区(部落など)に比べ、住民間のつながりは希薄であった。また、地域の高齢化と若い世代の地域活動への取り込みが、今後の課題として指摘された。発災前の防災については、過去の震災での経験から防災意識が住民にはあったが、今回は予想外の規模であったという回答があった。要援護者登録制度については、生活支援相談員の認知度は低かった。

②発災後の支援活動

今回調査を行なった生活支援相談員は、発災以前に福祉関連業務に従事していた者は少なく、初めて社会福祉的な業務に就いた者が多かった（ヘルパー２級以上を生活支援相談員の資格要件としている市もあった）。参加者からは、生活支援相談員の背景は、福祉業務に携わっていた者もいるが、相談スキルをもたない被災者、災害ボランティア経験者、緊急雇用措置であるため賃金目当てで意欲に欠ける者、被災地外から希望してきた者など、様々であることが述べられた。このような背景で、生活支援相談員のスキル不足が強調された。2011年に生活支援相談員に就いた回答者からは、経験を重ねていくなかで相談業務のスキルが向上していると述べられた。一方、就任後１年に満たない相談員は、復興に明確な展望が示されないなか、被災者の相談内容が複雑化、多様化し、被災住民の解決できない問題に対してどのような相談対応をとるべきかを案じ、スキルアップを切望していた。

支援活動としては、生活支援相談員の設置目的である個別支援と地域支援が行なわれていた。個別支援では、各生活支援相談員に担当地区が充てられ、担当範囲のなかで仮設住宅あるいはみなし仮設住宅、または双方の住民に対する相談活動を展開していた。住民への戸別訪問を行ない、そのなかで住民の声に耳を傾け、抱えているリスクのレベルを評価し、レベルに応じた訪問回数を設定していた。リスク度の高い住民は、低い住民より、訪問頻度が高くなる。戸別訪問をした際に不在であっても、ガスメーター、カーテン、洗濯物、郵便受けなどを確認し、近隣の住民に尋ねるなどで、不在住民の状況や不在期間を確認している。みなし仮設住宅については点在のため、１日に訪問できる件数が１～３件と限られる。しかし、みなし仮設の住民の方々は寂しいのか、訪問するととても喜ばれるとの回答があった。抱えている問題が複雑な住民、専門的な支援が必要な住民については、ケアマネジャー、保健師などの有資格専門員につなぐゲートキーパーとしての役割が十分に認識されていた。住民が直面している問題を見だし、住民と専門家を結ぶという生活相談支援員の役割、行政や専門家との役割分担が十分に理解されていた。ほとんどの生活支援相談員が、住民に寄り添い、傾聴することの重要性を強調していた。その一方で、「我々を見るだけ」と、相談員は専門職ではないという限界も複数発言された。

地域支援としては、仮設住宅ではお茶会などのサロン活動、ラジオ体操などを行なっている。しかし継続性の点から、社会福祉協議会主導の活動ではなく、住民主体の活動に移行させていくことの重要性が指摘された。そのため、自治会が存在する仮設住宅では生活支援相談員は参加しないが、存在しない住宅では中心となって活動している。震災前のコミュニティがまとまって生活している仮設住宅もあるが、住民同士がもともと顔見知りということでもない。これまでの３年間で新たなコミュニティや人間関係が仮設住宅で形成されており、今後、このつながりを分断することになってはならないと考えられている。みなし仮設住宅の住民については、公的な集会場を借りてサロン活動を行なっているとの報告があり、サロン活動に参加する被災者は当初は少なかったが、最近では参加者が増えてきている。

③生活支援相談員のあり方

多くの生活支援相談員から、生活支援相談員とその役割が被災住民、行政、民生委員に認知されていないことに起因する難しさが指摘された。被災地外から来たこと、相談員が被災していないこと、同じ被災者であっても相談員の仕事に就いていることへの妬みなどから、当初は住民に受け入れてもらうことが困難であった。住民の心に寄り添い、住民のことを否定せずに傾聴と共感を継続していると、地道な努力の成果によって徐々に人間関係が構築できるようになった。また、民生委員がもっている名簿などは、生活支援相談員には与えられないとの発言もあった。個人情報保護もあり、当初は、住民の情報を収集するのが困難であった。積極的に活動しない民生委員も存在するのに、なぜ民生委員だけが優遇されるのかとの声もあった。

一方では、初回の訪問は民生委員と共に行ない、橋渡しをしてもらうなど、民生委員との連携がある地域もあった。そのほか、仮設住宅では、生活支援相談員のほか、民生委員、保健師なども戸別訪問を行なっていることから、訪問が重複し、住民に嫌がられることもあることが指摘された。

④継続的な福祉支援

被災住民への今後の福祉支援について、様々な課題が挙げられた。その一つに、今後、復興住宅に移っていくなかで、入居の決まらない人々への支援がある。仮設に残された人々への個別的、長期的支援が必要となる。傾聴によって住民が抱えている課題を見だし、支援につなげていく相談員の役割は、今後も必要だと感じられている。地域での連携の必要性も認識されている。たとえば保健師は、医療的な相談にはのれるが、その他の分野の相談にはのれない。生活支援相談員については「見るだけ」であり、専門職によるアドバイスや指示が必要である。こうしたことから、専門機関・専門家間の連携、連携後の報告ができる体制整備の必要性が提示された。復興住宅に移行した際のコミュニティの再生も、今後の福祉支援として挙げられた。自治会の立ち上げが遅く、自治会のないところで住民間のトラブルが起きると、人間関係の修復は後からでは困難となる。また、自治会長が住民を取りまとめるスキルに不足していると、雪かきなどの日々の協働においてですら住民間に葛藤が生じる。復興住宅についても、コミュニティづくりは早い段階からの取り組みが必要と考えられている。

2. 調査から得られた所見－課題と提言

生活支援相談員への調査を総括すると、生活支援相談員制度のあり方とスキルに焦点を当てる必要があると考えられる。以下に、この2点について課題を整理するとともに、対応策について考察する。

①生活支援相談員制度のあり方

生活支援相談員は、前述のように、2011年度の国の第一次補正予算として配置が決定した。調査では、地域によって、被災住民のみならず、行政や、戸別訪問を行なう民生委員にも、生活支援相談員についての認知が不足していたことが挙げられた。住民名簿のないところから、仮設住宅、みなし仮設住宅の戸別訪問をスタートさせたとの回答もあった。発災前には存在しない職種であり、住民との従来からのつながりもほとんどなかった生活支援相談員の訪問は、住民に受け入れられるものではなかった。傾聴、寄り添いの継続的な努力を重ねることで、徐々に住民に受け入れられ、相談窓口となっていく。特に仮設住宅では、様々な職種が戸別訪問を行なうため、何度も同じような質問を受ける住民に迷惑がられるケースも多々報告された。ここから専門員（こころとからだの専門員）などの専門家集団も存在し、生活支援相談員以外にも様々な支援活動が行なわれている。こうした多様な活動に見られる重複を見直し、連携を深め、支援体制を整理していく必要があると考えられる。また、生活支援相談員が行なう支援業務が浸透するよう、今後アピールしていくことも重要であろう。

また、調査への同席者より、東日本大震災にかかる生活支援相談員は単年度予算で措置されているため、次年度の計画が困難であることが指摘された。一方、新潟県中越地震（2004年）や新潟県中越沖地震（2007年）では、3～5年単位で雇用することができた（筒井・2013）。単年度措置では、翌年の見込みがないまま、相談員は不安定な状況での職務遂行を余儀なくされる。災害からの復興は長期間を要することから、生活支援についても長期的なニーズが生まれるのは、これまでの経験からも明らかである。長期的な生活支援体制を整えることが必要であると考えられる。

②生活支援相談員のスキル

調査では、2011年の当初から配置された生活支援相談員では自らのスキルアップが報告された。一方、1年未満の相談員からは、知識とスキルの向上の必要性が強調された。復興過程が長期化する中で、被災者間の状況に差が生じ、被災者が直面する問題も多様化し、複雑化している。被災直後は、食料・水不足など、住民の課題はほぼ同一であったし、対応策も明らかであった。しかし3年が経過した現在、住民が抱えている問題は、仮設住宅からの移転先が決まっていないことへの不安、再就職の問題、金銭面での枯渇などの生活設計に関するものから、アルコール依存、DVなどと多様化している。こうした問題は、一律に物資やサービスを提供することで解決できるものではなく、個別対応が必要となる。調査に参加した生活支援相談員は、住民の希望を実現するための支援を行なうことを重視していることから、住民の山積する困難な問題に直面して、自己の限界に挑戦している。このようななか、傾聴や相談業務の知識・スキルの向上やセルフケアを含めた研修が必要である。心のケアは、外部の散発的な支援に依存することなく、被災者自身が、職場などの所属組織のなかで日常的に行なう方が効果があるという指摘があった。生活支援相談員の相談スキル（言語コミュニケーション、非言語コミュニケーション）、住民と環境に関するアセスメント・スキルの向上の必要性が認識されている。また、これまでも生活支援相談員に向けた社会福祉研修はあるが、講師や資料によって言うことが違うとの発言があった。これは、社会福祉の社会科学性を徹底し、研修のあり方を見直す必要性を示唆する。

調査では、民生委員の希望者の減少や高齢化の指摘もあった。今後、従来の地域福祉のあり方を再考し、福祉支援の様々な担い手の役割や重複、連携を見直し、災害時の社会福祉支援を含め、新たな地域福祉体制の検討が必要であると考えられる。

参考文献

全国社会福祉協議会 大規模災害における被災者への生活支援のあり方研究委員会『生活支援・相談活動の現状と課題—大規模災害における被災者への生活支援のあり方研究報告書』（2012）
筒井のり子『龍谷大学社会学部紀要』（42巻 54～67ページ）「東日本大震災における仮設住宅等入居被災者の生活支援のあり方—生活支援相談員に求められる役割と課題」（2013）

(6) ケアマネジャー・介護施設職員ヒアリング調査

1. ヒアリング調査報告

①地域福祉の進展度

ある地域では地域包括支援センターを地域の大手の医療法人に委託する形態を取っている。それらの法人は病院等、医療機関を運営しているため介護認定後のサービスマネジメントに際して自身の法人系列のサービスを優先的に活用する傾向があるという。そのため地域包括支援センターがその中立性を発揮して在宅の高齢者の支援を行なえる体制になっていないことと共に、情報もケアマネジャーや事業所に入っていないことが課題となっていることが挙げられた。

②安否確認

安否確認については、今回の大震災の被害の規模が大きいこともあり、発災直後はケアマネとして担当している利用者とはほとんど連絡を取れる状況ではなかったとのことである。その後、避難所や親戚宅に避難されている人など様々な形で無事を確認する機会を得ているが、体

調を崩したり、床ずれなどを起こしたりしている高齢者も少なくなく、その支援体制の構築に2～3カ月は掛かっている。とはいえ未だに連絡が取れない利用者もいる。一方、事業所の施設入所者は全員無事に避難を行なえているが、その際、2～3日前に避難訓練を施設で行なったことが非常に有益であったという。また震災後2～3日経過して、当初の避難場所等に「全員無事」との張り紙をしたことが発災当日、勤務していなかった職員に対して安否情報を提供する結果となり、良かったとのことである。

③避難所段階での状況

当該事業所は津波に流され、大きな被害を受けていたが、被害が少ない事業等もありそのような事業所と連携することによって利用者へ必要なケアをマネジメントできたとのことである。また一般避難所に避難した利用者は特に変化に敏感になり、徘徊等を行なって他の避難者に迷惑を掛けることもあったとのことであるが、職員の仕事ぶりや介助物資を提供することで次第に理解を得られるようになり、全員で助け合える体制も構築できている。

④災害時に不足したサービスについて

発災直後は施設に入所する利用者が多かった関係で、それほど不足したサービスはなかったが、現在、ヘルパーが不足しているとのことである。特にヘルパーの不足は震災後の利用者の重度化のみならず、ヘルパーが震災によって亡くなったり、他地域へ避難したりしたことがその理由である。

⑤相談体制

被災者への相談体制としては、現状では専門機関が十分に連携できていないという。もともと震災以前から十分に連携できていた訳ではないが、市がまとまって各関係機関を繋ぎ情報提供や共有化する必要がある。また以前は訪問を行っていた保健師の業務も現在は訪問を実施しておらず、その点も被災者の支援体制としては課題と考える。

⑥家族介護支援

家族や利用者支援で大切にしていることは「良く話を聞くこと」である。ただ前述しているようにヘルパーが不足しているため、新規のサービスが提供できない状況にあるといえる。

⑦孤立死防止・見守り支援

仮設住宅への見守りは社会福祉協議会が派遣している人材となるが、実際、どのような動きをしているのかについてケアマネジャー・事業所として情報がほとんどないとのことである。具体的には見守り組織から情報が提供されていない。ケアマネジャーが関わっている範囲では孤立死している人はいないが、孤立傾向や震災の経験を引かずっている住民はいるとのことである。そのような人に対してはじっくりと話を聞くことが重要で、そのように心がけているが、業務の関係もあり、十分に話を聞くことができないこともあることは残念である。

また仮設住宅での見守り組織の報告は社会福祉協議会の段階で留まってしまっており、情報共有する仕組みがないことが課題である。また見守り組織に対して不満を持つ訪問介護事業所も少なくない。また見守り組織の構成メンバーの多くが地域外の人であり地域のことを知らない人もいるため、地域の人を雇って見守り組織を編成しても良いのではないかと。

また仮設住宅で問題が起こった場合、誰が問題可決の中心を担うのか明確ではないため、事業所からは仮設住宅の状況がどうなっているのか、どのような問題があるのか分からない状況になっているのではないかとという意見も出された。

⑧被災者・専門職への心のケア

仮設住宅での問題点としては、現在でも震災の経験を「引きずっている人がいる」こと、「話を聞いてあげていない」ことがある。時間を取ってゆっくり話をさせてあげることが重要である。

また実際に関わっているケースに認知症の母親を介護するうつ病の息子というケースがあるが、行政は行政、介護は介護、ケアマネジャーはケアマネジャーといったそれぞれの専門機関・専門職で個別の対応を行なっていて全体で調整して支援していく体制もできていない。また行政としても調整して専門機関全体が連携できる体制が取れていない。このような状況であるため縦割りをやめてつながっていく必要がある。

また困難ケースは地域包括支援センターが逃げてしまっている状況もある。

⑨仮設住宅でのコミュニティづくり

<震災前と震災後のコミュニティの状況と変化>

震災前、つながりの強い地域とあまりつながりのない地域が存在していたが、震災後、被害が少なかった地域はまとまりが出てきている一方で、被害の大きかった地域はまとまりが少なくなってしまう、大きな差がでてきている。例えば物資の配給をつながりのある地域では町内単位で全戸に配布する方法を取り、物資を取りに来られない家族には物資をもっていくなどの対応が行なわれた地域もあった一方で、そのような対応ができない地域もあった。

<仮設住宅での生活>

仮設住宅への入居は抽選方式を取ったため、震災前の地域のコミュニティが担保されていなかったため、そのことからいくつかの課題が生じている。

仮設住宅での生活は、一人暮らしの方の交流が少なく、地域ぐるみで仮設住宅に入居できれば良かったのだが、近所が知らない人たちがばかりなので、話をしたいと思ってもできない状況にある。そのため、事業所のデイサービスに来て話をすることを楽しみにしている人も多い。

また仮設住宅では行事等も行なわれているが、参加する人は参加し、参加しない人は家から出ない状況である。地域包括支援センターが主催で健康体操等のイベントも実施しているが、出てくる人は限られていて、出てこない人もいる。そのような人たちに対しては市がしっかりと対応するべきではないか。見守り組織だけの対応では限界がある。

<仮設住宅以外で生活している人の状況>

被災して自分の家を再建して生活している人からは、「仮設の人たちはいいね」という声が多い。仮設住宅で生活していない人達でも被災をしている状況にも関わらず、仮設受託では電化製品等、すべてを提供してもらっているのに、自宅の人は若干の支援金があるものの基本的には自分でそろえなければならず、不公平だと感じている。

<新しいまちづくりへの期待>

震災によって大きなダメージを受け、いろいろ壊れてしまったことも多いが、壊れたことによって生むこともできると考える。新しい何かを生み出すことが重要なのではないかと考える。

⑩生活維持のための継続的な福祉支援の課題

総じていうと全体が見えないということであった。生活維持のための継続的な福祉支援の課題についての詳細は以下の通りである。

＜被災者の自立について＞

被災した人は大変だが、一方で被災した人が頑張らなければならないということも重要である。仮設住宅では何から何まで与えられてしまい自立の力を奪われてしまっている側面もあると考える。噂では昼はパチンコ、夜は飲んでいる人がいるのも事実であり、ある程度自立しなければならない時期に来ている。

＜支援に対する地域包括支援センターの役割＞

また支援に際しては地域包括支援センターにまともに対応してほしい。地域包括支援センターは市に対しても意見が言える立場でもあり、一般の事業者の対応だけでは厳しい。

＜課題を抱える人の特性＞

震災に関係なく高齢者が普遍的に抱える課題と、震災が生み出した固有の課題が、複雑に絡まってしまっていることが現在、被災地が抱える課題なのではないか。この問題の二重性にどううまく対応していくのが今後、重要である。

＜外部からの復興支援の課題点＞

震災があって全国から様々な団体や研究機関が入ってきているが、それもどうかと考える。入ってきている外部の団体のことを地元の人たちはほとんど知らない。外部から支援が入る時の大きな課題ではないか。外部の団体が事業を行なう場合、地元の人を雇ってくればよいが、たいてい外部の人が事業を実施している。そういった人たちはいつまでもいる訳ではないため、そのようなやり方には疑問を感じる。取り組みも地元に関わり付けて帰ってくればよいが、荒らして帰ってしまう団体もいて、助けに来ているのか、自分たちの仕事を残しに来ているのか分からない状況である。

＜復興と自治体の規模＞

復興が遅れていると考えられているのは、被害が大きかっただけに対応も難しかったという点、またほかの地域では集落単位で仮設住宅への入居ができたところもあるが、それは規模が小規模だったからではないかと考える。また規模が大きい以上、住民に様々な意見もあるため、仮設住宅を早く作り、早く入居を進めることを優先したのではないかと考える。

2. 現状と課題

ケアマネジャー・施設職員へのヒアリングを通して見えてきた現状と課題として、いくつか重要な論点を指摘しておきたい。

①情報共有とネットワーク化、問題解決主体の明確化

一つ目が「情報共有とネットワーク化、問題解決主体の明確化」である。仮設住宅での孤立防止やコミュニティづくりなどといった取り組みが介護指定事業所やケアマネジャーにはほとんど情報が入ってきていないということであった。その背景には仮設住宅で生活して住民の情報を見守り機関や地域包括支援センター、行政、保健所といった様々な関係・専門機関で情報の共有化やネットワーク化がなされておらず、各関係・専門機関がバラバラに対応をしまっていることにあるといえる。ヒアリングのまとめにも出ているように住民の生活課題が多問題化・複雑化している状況を勘案するならば、各関係機関がそれぞれの専門性を生かして状況を

共有化し、支援体制を一本化しなければ有効な支援とはなりえないことを考えると大きな課題であるといえるであろう。

また情報共有とネットワーク化にも関連する問題であるが、そのケースの問題をどこが責任を持って解決に向けて取り組むのかといった問題解決主体が明確でないことも課題である。

②震災直後の対応と現在のサービス提供状況について

二つ目が「震災直後の対応と現在のサービス提供状況について」である。ケアマネジャーが所属する事業所では、全員の入居者が無事に避難を行なうことが出来たが、その理由の一つに2～3日前に実施した避難訓練の経験が大きかったとのことである。そのような意味で、平時にしっかりと訓練を行なうことが発災時に適切な対応につながることで改めて確認することができる。

またその後の避難所での生活では、当初、利用者が混乱して他の避難者に迷惑をかけるということもあったとのことであるが、事業所が所有する様々な物資やサービスを避難者に提供することによって避難所内で連携関係が生まれていったとのことである。この点から災害時に事業所が社会インフラとして機能したエピソードとして理解することが出来ると共に、社会インフラとしての事業所をどのように位置づけていくのかも重要であるといえるであろう。

また現在のサービス提供状況で最も不足しているサービスがホームヘルプサービスであるとのことであるが、この点から、震災後に強いサービスと弱いサービスが表れてくることも示唆している。すなわちホームヘルプサービスはマンパワーを介した訪問型サービスであるため、「人」の存在に左右される最も典型的なサービスであるといえるが、そのようなサービスは災害時に影響を受けやすいことを物語っていると共に、今後、どのように支援を行なっていく必要があるのかについても改めて検討が求められよう。

③見守り支援とその主体について

三点目が「見守り支援とその主体」についてである。見守りや孤立死防止の取り組みを社会福祉協議会が中心となって実施しているが、それが有効に機能していない側面があることは否めない。一つには見守り組織が保有する情報が地域の関連機関とあまり共有化がなされていないことがその背景にあるが、見守りを行なっている人が地域のことをあまり分かっていないという指摘も重要であると考えられる。今般の大震災における被害の規模等を勘案すると、見守りの担い手を全て地元の住民で行なうことは不可能であると考えられるが、そのスキルについて標準化すること、その中で活動対象地域の状況について理解することが重要であるといえるであろう。

④コミュニティ形成について

四つ目が「コミュニティの形成について」である。仮設住宅への入居が抽選で行なわれ、コミュニティ単位での入居が行なわれなかったことが、その後の仮設住宅での生活に大きな影響を与えていることがインタビューの中では指摘されている。この背景には震災の被害が大きいことに加え、地域の規模が大きいことによりコミュニティ単位での入居が厳しく、また市民感情の中で早い入居対応を優先したことがあり、一概にその対応について否定することはできない。ただヒアリングの中でも語られていたように、仮設住宅内でつながりを作ることができなかったとしても、例えばデイサービスセンターが住民のつながりの結節点となっているという指摘は、今後、福祉サービスが人々の関係をつなぐ重要な役割を震災時においても果たす役割を有していることを実感されられる事例であったといえよう。

⑤格差について

五つ目が「格差」の問題である。これは「住民・福祉推進員のヒアリングまとめ」においても指摘しているところであるが、同じ被災者であっても仮設住宅で生活している住民とそうで

ない住民には物資やケア等の支援に大きな差が出てきており、また支援を受けている住民サイドからもその点について、不満が出てきていることは重要な指摘であるとする。

⑥支援対象者の問題特性について

六つ目が「支援対象者の問題特性」である。この点についても⑤と同じく「住民・福祉推進員のヒアリングまとめ」においても指摘しているが、現在、被災地で課題を抱えている人のある部分については、震災が原因というよりはむしろ、震災前から課題を抱えており、それが震災という経験を踏まえて複雑な問題として立ち現われてきている側面もあるということである。この点も看過することのできない重要な課題であるといえるであろう。

⑦被災者の自立について

七つ目が「被災者の自立について」である。「被災した人は大変だが、一方で被災した人が頑張らなければならない」という指摘は、被災者支援において、何を支援するのかのみならずいつまで支援するのかという支援そのものが有する重要な課題であるといえるであろう。また自立を促す支援のあり方を検討する上でも重要な課題である。

3. 将来の展望

結論から先んじて言えば、「震災からの復興を目指すこと」と「平時の日常的な支援を展開すること」に大きな違いはないということである。

つまり支援体制を構築するための連携やネットワーク化、問題解決主体を明確化することは福祉的支援を行なう上で重要な要件であり、見守り組織が有効に機能するための住民・地域支援のスキルの開発やコミュニティづくりにおけるデイサービス等、福祉サービスの役割、支援対象者の問題特性、更には自立を促すための支援のあり方といった問題群は、震災という極めて過酷な状況にあるからこそ適切にかつ迅速に対応していくことが求められているとはいえ、震災が起きる以前からしっかりと検討されるべき課題であるといえるのであり、被災地だけの問題に留めるのではなく、より幅広い立場からその問題群の解決に向けて取り組まれる必要がある。

今回の震災は東北の多くの地域に甚大な被害をもたらしたが、ヒアリングでも語られているように「震災によって大きなダメージを受けた。いろいろ壊れてしまったことも多いが、壊れてしまったことによって生むこともできると考える。新しい何かを生み出すことが必要だ」という指摘は、極めて本質を突いた指摘であり、そのような方向性に向けて状況の諸課題に向き合う必要がある。

(7) 住民・福祉推進員ヒアリング調査

今回の住民・福祉推進員へのヒアリング調査は、3つの自治体に在住する住民と1つの自治体で活動していた元福祉推進員に対して行なっている。住民は仮設住宅、みなし仮設住宅、そして在宅で生活している者となっている。また、元福祉推進員は福祉推進員としての立場からではなく、住民の立場からヒアリングを行なっているため、住民・福祉推進員と合わせてのまとめとした。なお住民は調査ガイドに沿う形でのヒアリングは行わず、「現在の生活やその課題、現在考えていること」について生活の中で感じていることや発災時の状況等について自由に発言頂いている。

1. ヒアリング調査報告

①震災前の地域福祉の進展度

震災以前は、地域の人とのかかわりがあったが、現在の仮設住宅では声を掛け合う関係が一切ないという意見が出された。仮設住宅ではサロン活動が取り組まれているが、サロンに集うメンバーの状況や人柄が分からないため、話が出来ないこと、震災時のショックが今でも残っており、人と関わることに疎遠になっていることが理由であるという。一方、震災前からの関係はいまでもつながっており、その関係の中では会話等も行なうとのことであった。

②発災後の混乱

発災後の混乱状況についても意見が出されている。特に発災以降は生活物資供給が安定化するまで、特に食料の確保が困難で、かなりひもじい生活を強いられたとのことであった。そのような意味で、平成15年に発生した宮城県北部地震の経験が今回の東日本大震災への対応に少なからず活かされた。具体的には備蓄の重要性やプロパンガス等によってライフラインが完全に切断されなかったことなど、いくつかの経験が役に立ったと多くの住民が語っている。

また震災で経験した恐怖についても語られている。具体的には「津波が渦巻いていた」「防波堤が邪魔して津波が見えなかった」など、その日の辛い経験を今でも克明に記憶されている方が多かった。またこの経験を後世に伝えていく必要性についても意見が出されている。

③発災後の安否確認

安否確認については、そもそも安否確認ができる状況ではなかったとの発言がほとんどであった。チリ地震による津波や宮城県沖地震を経験している地域では、東日本大震災以前から災害時要援護者に対する対応も検討されていたという。しかしその経験をはるかに超えるほどの大きな被害であったことが安否確認作業を実施できなかった要因である。一方で、そうした状況の中でもそれぞれ住民ができる範囲で見守り活動を行っていた人もいた。ただ、もっと人を助けられたのではないかという悔いも残っているとの切実な声もあった。

安否確認や発災後の生活において地域の住民同士のつながりが重要であるとの意見も出されている。安否確認はもちろんのこと、物資の配給について、区長を中心としたリーダーが存在し、まとまりがしっかりとしている地域ではスムーズに進んだが、そうでない地域ではいろいろとトラブルもあったようだ。また安否確認の際、連絡網などがないエリアでは、確認が出来ないといった問題も生じたという。

④見守り活動と孤立死防止

総じて見守り活動がそれほど効果を挙げていないのではないか、という意見が出されている。確かに訪問には助けられた側面があったとのことであるが、電話や訪問で何度も来られると嫌になり、現在は断っているという人や、訪問活動よりむしろ昔からの顔見知りと何でも言い合える関係になっているので、そこに助けられているといった発言もあった。ある地域では、そもそも見守り組織自体が認知されていないこと、見守りの方法についても単に仮設住宅住民の確認に留まり、声も掛けることはないといった課題、更には見守り組織のメンバーがその地域住民ではないため、地域のことを知らないといった問題など見守り組織に対する不審が多く語られている。

仮設住宅での見守りは、週一回の社会福祉協議会による生活支援相談員によって担われているが、それを拒絶する人もいるという。そのなかで、先が見えないため眠れない人、食欲がない等の体の不調を訴える人、心を痛めている子どもなどは基本的にそれぞれ病院にかかってケアをしているとのことである。

また仮設住宅では、上述のサポートが行なわれている一方で、みなし仮設住宅に住んでいる住民には見守りも物資提供もなく、仮設住宅の人たちとの落差を大変感じているとの意見も出されている。さらに仮設住宅内では、介護保険を利用している人は少なく、体に障害を持っている住民については仮設住宅をバリアフリー化するなどのサポートが行なわれている。

⑤仮設住宅でのコミュニティづくり

仮設住宅全体では、高齢者が現在でも多く生活している。ある地域では55世帯が常に満室の状態であるが、その理由として仮設住宅から自立して出て行く人がいる一方で、他県・他市から戻ってきて入所する人がおり、その地域の仮設住宅は3割が一人暮らし世帯であるとのことである。また仮設住宅では生活せず、生活の拠点は別の市町村になっているが、仮設住宅を物置代わりに使っている人もいるという。

仮設住宅でのコミュニティづくりについては、基本的にはサロン活動、サロンを活用したイベント活動を通して関係をつくること为中心に行なわれている。ある地域では、保健関連機関が中心となった取り組みの他に、談話室が中心でその運営は自治会が担っているところもある。談話室では、住民が中心となってサロン活動やイベントが実施され、自治会と生活支援相談員が一緒になって企画を行なっているが、具体的な企画としてパソコン教室やクラフト手芸などが行なわれ、そこで作った作品の販売などを通じてコミュニティづくりが実践されている。クラフト手芸では、全国から送られてきた衣服を元に織物を製作しているが、売ることができる場所があまりないことが課題であるとのことであった。

また自治会が早い段階から立ち上がった地域もあり、その理由が談話室等の管理を自治会に担って欲しいと行政が見解を示したため、それが契機となったという。住民の関係は若い人が働きに出ている時に高齢者が雪かきをするなど、助け合う関係が築かれてきている。

ただ一方でいくつかの課題も挙げられている。

一つ目が仮設住宅のハード面での生活のしにくさである。仮設住宅は耐久年数が2年を想定して建てられているため、住宅の土台部分が悪くなってきている、カビと結露が凄いなど生活のしづらさが露呈して来ている。またその改善対策についてもいろいろと課題があげられている。例えば、風呂の追い炊き機能の付加については市への申請となるが、既に申請期限を過ぎているため、新たに入居した住民の仮設住宅に追い炊き機能が付いていない場合はその機能を付加できないことや建物管理と入退所の管理が別の窓口となっているため、相談する窓口を一本化して欲しいなどの不満が挙げられている。

二つ目が近隣関係づくりである。ある地域では仮設住宅入居を震災以前の集落単位ではなく、抽選で行なったため、現在でも仮設住宅に住む近隣住民との関係が充分に出来ていないとのことであった。また仮設住宅には自治会が組織されているが、その責任者である自治会長が充分にコミュニティの意見を取りまとめられておらず、さらには仮設住宅に住む住民同士のトラブルも少なくないという。このような状況の中で、利用しているデイサービスセンターが人間関係を担保しているとのことであった。

三つ目がイベントそのものの課題である。ある地域では、最近イベントも決まったメンバーしか参加しておらず、イベントそのものもマンネリ化する一方である。サロン活動に参加して欲しい人ほど来ないため、いつもつれあっている人たちが声掛けするなどして、来てもらえるように工夫を行なう必要がある。また活動に参加して人とつながって楽しいと思って帰ってもすごく寂しい気持ちになるなど震災後、未だにその経験の辛さがぬぐえないといった話もあった。

四つ目として、仮設住宅とみなし仮設住宅の格差について語られている。仮設住宅では同じ境遇や経験をした住民だからこそお互いがつながりやすい側面を持っているが、みなし仮設の場合は関係がつくりにくいとのことであった。

そして五つ目が、仮設住宅に対する外部からの支援である。仮設住宅の建設が進むにつれて

多くのボランティア団体や民間団体が仮設住宅に支援に訪れているが、外部からのボランティアが住民関係を活性化してきた側面もある一方で、その関係を崩す団体もいたという。

コミュニティづくりそのものについては、若い人たちは関係を作りやすい一方で高齢者は関係をつくるのが難しいという意見や、声掛けをすること自体、はじめは抵抗があったが、それをしないと誰が住んでいるのか分からないので自発的にはじめた等の意見が出されているが、新しいコミュニティをつくることは難しく時間が掛かるため、本当の成果が出るまで2～3年はかかるのではないかとのことであった。

⑥生活の再建と生活課題

現在の生活の現状やその課題についてはさまざまな意見があげられた。

まず住宅問題について、買い上げが決まらないので先が見えない状況であること、仮設はもともと不便なところに所在するところが多いためアクセスが大変悪く買物等に不便を来していること、更には先に述べた通り、仮設住宅の建物ハード面も悪いため、身体的にも厳しい状況にあることなどが挙げられている。

次に経済問題として、仕事ないといった就労そのものに結びついていない者、就労に結びついていてもローンを組むことが出来ないといった問題、またどこからも収入がないため生活を再建しようにも経済的な見通しが立たない等が挙げられている。

そして情報問題については、はっきりとした確かな情報を入手することができず、現在の復興の状況を知る手立てがないといったマクロな情報問題とともに集会場のイベントチラシがかなり早い段階で配布されるため、イベントそのものの期日を忘れてしまうといったミクロな問題など、必要な情報が充分に行き届いていないといった課題が挙げられた。

また行政の問題として、仮設での生活、復興住宅への入居、さらには義援金の使途などについて不満が挙げられている。行政の対応の遅さ、特に復興住宅の入居申請に優先順位があることについては、多くの不満が出されている。また土地の買い上げも進んでいないことも課題である。ある地域では、自宅の半壊・全壊の査定について、エリア単位で行なわれているが、隣のエリアが全壊の査定なのにも関わらず、自分のところが半壊の査定を受け、実態としては全壊にも関わらず、半壊と査定されることを理不尽に感じるとのことであった。

⑦仮設住宅から転居後の新しいコミュニティづくり

震災後の新しいコミュニティ、地域社会のあり方についても意見が出された。ある地域の沿岸部では漁業、内陸部では農業が盛んであるが、新住民が旧住民の中で受け入れられていくにはいくつかの葛藤があるという。今回の大災害は、地域全体の在り方を揺さぶり、特に高齢者の生活に大きな被害をもたらしたのではないかとのことである。漁業や農業等、高齢者が活躍できる場は、大きな被害を受け、狭い仮設住宅では嫁姑問題等、家族関係にも大きなダメージを与えている。そうしたなかでの新しいコミュニティの形成は、孤立防止といったような高齢者に配慮したものであること、併せて被災者に配慮したものであること、更には市長等のリーダーシップが求められる。

⑧今後

復興については、進んでいないという声が多い。瓦礫がなくなっただけで何も変わっていないと感じている人もいる。復興公営住宅には今年の夏から本格的に入居が始まるが、自治体の経営する復興公営住宅と県が経営する復興公営住宅では家賃が異なり、行政から買い取ってもらった金額よりも移転先の住宅の方が高いなどの課題が挙げられている。

一方で、震災から3年を迎えるにあたって多くの住民は震災前の生活を徐々に取り戻しつつあるのではないかとという意見も挙げられている。とはいえ、経済的に困窮している人やお金を

借りることが出来ない人の生活は依然厳しく、震災によって大きなダメージを受けた人もいる一方で、震災前から問題を抱えていてそれが震災によって更に問題が深刻化した人もいないかということであった。

⑨その他

＜被災住民への対応・支援格差＞

同じ被災住民であっても、仮設住宅や避難所に避難した住民と自宅で生活している住民に対する対応や支援に大きな格差があるという意見も挙げられている。具体的には家が津波で流され避難所での生活を余儀なくされた住民に対しては食料等の物資や心のケア等の支援が行なわれたが、自宅に戻った住民には十分な支援が行なわれていないとのことであった。

＜復興の進捗度の差について＞

復興の進行状況が大きく異なる理由についても語られている。規模が大きな自治体と小さい自治体では、規模の小さい自治体の方が住民の同意が取りやすく、市長が決断を下しやすいため、復興の進捗度の差がでるのではないかという意見が出された。

2. 現状と課題

①安否確認と避難所生活について

安否確認について、「そのようなことができる状況ではなかった」という発言が大勢を占めている。これは、行政で安否確認の仕組みを持っている、持っていないに関わらず、この度の東日本大震災によるその津波の被害が、安否確認の有効性を発揮する以上のダメージを地域住民に対して与えたということになる。今後、被害の程度を想定して安否確認の仕組みを構築すること、更には安否確認をしている時に津波にさらわれてしまったという話からも、まずは自らの命の確保を最優先にすることが必要である。

一方で、そのような「安否確認をできる体制を作っておくこと」が、避難所生活等において重要な意味や役割を持つことも併せて明らかとなっている。ある地域の住民によれば、食料等の救援物資が入ってきて自分には届かなかったという。地域のつながりが構築されていた地区においては救援物資の配分等もスムーズに進むが、そうでない地域では物資の配給が滞ったという事態も生じている。

また「地震への経験値」も重要であることが、今回のヒアリングで明らかになった。宮城県沖地震やチリ地震での経験から、日用品を備蓄するなど、今回の地震の被害をささやかなりとも軽減する効果をもったことも事実である。但し、前回の地震では避難しなくても良かったといった見立てで避難せず結果、津波から逃げおくれるなどといった、経験値が逆の意味を持つ場合もあることは注意を喚起しておく必要がある。

②コミュニティづくり

コミュニティづくり、特に仮設住宅におけるコミュニティづくりは、抽選で仮設住宅への入居を実施した自治体と震災前の地域を単位として入居を行なった地域では全くことなる結果となっていることが明らかとなった。ある地域では、近所に知っている人が少なく寂しい等の不満が噴出している。しかし一方で、そのような不満はあまり出されていない地域もあることを勘案すると仮設住宅でのコミュニティづくりにおいてその差は歴然であるといえるであろう。

地域のつながりづくりの手法として、集会所等を活用した「居場所」の提供やそこでのイベント開催、また日常活動などがあり、こうしたことが住民の関係づくりに大きな役割を果たしてい

ることがわかった。但し、そのような日常活動やイベントに参加する人と参加しない人がいて、往々に参加しない人が課題を抱えがちであることも留意しておく必要がある。仮設住宅で住民同士のつながりを持つことについては肯定的であり、つながることによって日常的な課題の解決のみならず、精神的なサポートを併せて有していることが明らかとなった。また「仮設住宅退去後のコミュニティをどのように構築していくのか」も重要である。仮設住宅を出た高齢者をどのように孤立化させないか、地域にインクルージョンしていくのかといった課題は、住民から指摘があるように被災者と非被災者との関係性の構築も含めて行なっていく必要がある。

③見守りとその組織

見守りは特に先に触れたようにイベントや日常活動に参加しない人に対して重要な意味を持つが、大きな課題としては見守りをどのように行なうかである。ある地域ではその取り組みを実践している組織に対して否定的な意見が多く出されている。見守り組織を知らない、見守られている気がしない等の意見が代表であるが、この意見の背景として、見守る側の体制や見守る人の資質の問題を挙げることができよう。見守ることは福祉的な支援において最も基礎的な取り組みであるがゆえに簡単にできることではないこともまた事実である。少なくとも見守る体制とその体制の周知をしっかりと行なうと共に、その役割を担う人の養成や資質の向上を体系的なプログラムによって実施していくことが重要である。

④生活問題について

被災後、住民が抱えている共通の課題として指摘されたことがいくつかある。

一つ目が「住宅」の問題であるが、まずは「ハード面」である。仮設住宅という性格上、その「快適さ」という点では、寒さの問題や生活設備の問題等、様々な課題を抱えていることが明らかとなった。また「アクセス面」でも課題を有している。立地がショッピングセンターや病院など生活インフラへの接近性が担保されている仮設住宅もある一方で、そのようなアクセスが担保されていない仮設住宅の場合、生活に対しての影響は大きいといえよう。

二つ目が「経済・収入」の問題である。一定の経済的基盤がある場合、収入が一定担保されている場合は、仮設住宅からの他の住宅への移行も容易となるが、そうでない場合は、当然大きな課題となる。特に職を失い、仮設に引きこもるといったケースもあることは住民からも指摘されており、経済的基盤や収入基盤を安定化していくことが重要であると共に、そのような立場になりやすく、経済的な課題を抱えやすい立場にあるのが高齢者であるといえるであろう。

三つ目が「情報」の問題である。各自治体の住民から「知らない」「分からない」という発言が多く聞かれたが、基本的には情報が仮設や地域内に適切に流れていないことが課題であるといえるであろう。情報は提供しても受けることができなければほとんど意味をもたないことを勘案すると生活情報のようなミクロの情報から、今後の復興の方向性といったマクロの情報まで情報提供体制をいかに構築していくのが課題である。

四つ目が「行政」の問題である。これは端的に表現すれば「対応の遅さ」に集約することができるが、こちらも「情報」の問題と同様にミクロな対応とマクロな対応に大別することが可能であるが、ミクロな対応としては生活情報提供や住民要望等に対する窓口対応などがそれに該当する。またマクロな対応としては、住民の土地の買い上げや復興支援住宅の建設・入居などが該当する。発災以降の生活支援やその後の復興の方向性は多分に行政のあり方によって規定される面も少なくないためその点での対応や課題の改善が求められると考える。

⑤格差について

今回の住民に対するヒアリングで明らかになり、且つ感化できない問題の一つが「格差」である。仮設住宅で生活する住民と仮設住宅で生活していない住民では物資の支給からケアの提

供まで様々な点で格差が現れている。確かに仮設住宅で生活している人たちは津波で家を流され、今日においても仮設という大変過酷な状況での生活を強いられている訳だが、仮設住宅に入居していない人も同じような課題を抱えていると考えてよいであろう。「同じように被災をしたのに仮設で生活している人は毎日イベントがあり、生活支援相談員等の訪問が入っているのに、われわれのところには誰も来ない」という指摘は重い。また同じように住居を津波によって失い、みなし仮設に入居している住民へのサポートが仮設住宅で生活している住民と比して手薄であることも重い課題であるといえよう。

⑥課題を抱える人の特性

また「格差」の問題と共に明らかになったことは、震災後に課題を抱えている人の特性の問題である。現在、住宅や収入、あるいは精神的課題など様々な厳しい状況に置かれながら、生活をしている人は少なくないが、多くの住民は震災前の姿に戻りつつあることもまた事実であると考えられる。ただ課題を抱えている層のある部分は震災前から既に課題を抱えていたケースもあり、震災を経て、その抱えていた課題が複雑化して現れているということも明らかとなった。震災によって問題が表面化したともいえるのである。このような住民に対してどのように支援を行っていくのかは、震災後に痛手を蒙っている人といま一度、整理をして考えていくことが求められているといえよう。

3. 将来の展望

東日本大震災が発災して3年経とうとしている。いろいろな課題があるとはいえ、多くの住民が震災前の生活に戻りつつあるということも事実である。

そのような状況の中で、先にも指摘した「格差」の問題や「課題を抱える人の特性」の問題は今後、住民に対する支援や方向性を考える上で、重要な意味を持ちうると共に、これから予測される大震災に備える意味でも重要な手掛かりを示していると考えられる。被災した住民誰もが取り残されることなく、支援やサービスの恩恵を受けられるということ、発災後に課題を抱える可能性のあるリスク層をどのようにサポートできる体制を整えるのかといったことは、重要であるといえるであろう。

また発災後のコミュニティづくりについてもコミュニティを単位とすること、居場所やイベントを活用したコミュニティ形成、見守り体制についてもその体制のあり方や組織によっては有効性を発揮する場合もあれば、発揮しないリスクも抱えているのである。ただ改めて確認できるのは、地域のつながりをつくることは、被災した住民の癒しのみならず孤立死の防止、更には復興そのものにも大きな影響を与えるということである。そのような意味で行政の役割は大きく、住民から信頼される行政組織や体制をいかに構築していくのかも重要な課題の一つであると考えられる。

(8) 自治体・社会福祉協議会 グループインタビュー

ヒアリング調査対象6地域の自治体および社会福祉協議会のうち、平成26年1月27日(月)、2自治体4社協の6名に集ってもらい、明治学院大学にてヒアリング調査を実施した。午前は個別ヒアリング調査、午後はグループインタビューを行なった。

日時：平成26年1月27日(月)13時30分～16時30分

場所：明治学院大学(東京都港区白金台)

ファシリテーター：それでは、質問させていただきたいと思います。まずは、地域福祉計画・地域福祉活動計画が策定されているかどうかと、その中に、どういう防災項目が入っているのか。それから、3.11の大震災が計画作りに何か影響を与えているのかどうかです。

自治体A社協：自治体A社会福祉協議会です。よろしく申し上げます。自治体Aの地域福祉計画と社協の地域福祉活動計画は、実は両方とも策定されていないです。計画自体がないので、防災項目についてもというところですね。今後策定する予定があるかどうかについてもまだ検討がない状況ですので、3.11の影響がどういうふうに出るかというのも今のところお答えできない状況です。以上です。

ファシリテーター：行政サイドは、既存の計画で間に合っているという認識なのですか。

自治体A社協：そこまで至っていないとか、作ろうという話も出ていないです。

ファシリテーター：あまりそういう機運もなしという感じですか。社協のほうはどうですか。

自治体A社協：社協の中でも考えが分かれています。市の計画がないのに社協の活動計画をどう作るのかという意見もあれば、今後公営住宅等ができて地域づくりをしていかななくてはいけないのだからこの機会にそれをゼロから作ろうという声もあります。

委員：ということは防災項目も当然ないということで、やはり3.11のあと急速にそういう機運が盛り上がるのはあまりないですね。

自治体A社協：その時はもう日々、やらなくてはいけないことをやるのに精一杯で、計画をというところまでは至っていないですね。

ファシリテーター：わかりました。では次、どうぞ。

自治体B社協：はい。自治体B社協でございます。よろしくお願いたします。まず活動計画について、発災前については、平成19年度に第一次地域福祉活動計画を策定しました。その中では、防災項目については、地域ネットワークの推進および体制づくりという形でしか触れてはいませんでした。震災後ですが、平成25年度に第二次地域福祉活動計画を策定し、その中で震災がきっかけとなって計画に盛り込んだものが、2つほどございます。活動計画の7として、災害時支援体制等の整備の推進、もう1つが活動計画8として、東日本大震災被災者支援と地域再生活動の推進という部分です。

ファシリテーター：それは今年から？去年から？(自治体B社協：今年度です。)今年度からスタートしたということですね。ということは策定していたのは昨年度？(自治体B社協：そうですね、ええ。)そういう意味で言うと3.11で少し変わったという感じでしょうか。

自治体B社協：そうですね。3.11で基本方針を7項目に分けたのですが、そのうちの1つとして、東日本大震災によって生じた新たな生活課題への対応、地域再生のため地域福祉コーディネーターを配置し、積極的に災害復興支援、被災者支援に努めるという基本方針のもとに、活動計画7、8として、災害時支援体制については災害ボランティアセンター運営のガイドラインおよびその地域のネットワーク強化、あとはボランティアに

関わる役割周知、支援者育成です。地域再生活動については、地域福祉コーディネーターと、地域再生活動の支援に関わるコーディネート業務、現在仮設住宅等で支援されている支援員等も活用しながらということで、この2点を計画に盛り込んだわけです。

ファシリテーター：聞き落としたのですが、震災前の活動計画には防災項目は一応入っていた？

自治体B社協：明確な項目という形では入れていませんが、災害時支援体制等の整備の中で、地域支援ネットワークの推進として体制づくりを挙げているという程度です。

ファシリテーター：はい、わかりました。ではかなりバージョンアップしたという感じですか。

自治体B社協：そうです。はい。

ファシリテーター：はい。ありがとうございます。さてでは、自治体Cさん。

自治体C：自治体Cです。よろしくお願いたします。自治体Cでは地域福祉計画は発災前には策定しておりません。今現在もありません。ただし、平成26年度に計画期間27年度から31年度までの5か年計画ということで策定予定であります。震災に対する対応等も、その中で防災計画、また別の防災計画もある中で、地域福祉計画のほうにどの程度落とし込めるかというのはこれからの協議になりますが、できる限りそういう表現も使いながらの計画にしていきたいと考えています。

自治体C社協：自治体C社協です。よろしくお願いたします。福祉活動計画は平成22年度に第三次計画を策定しておりました。これは実際策定直後に大震災に見舞われて、ほとんど中身的には震災対応ではなかったもので、生かし切れないまま去年計画が終了し、改定も行っていない現状です。実際この計画の中身自体、全社協で出されている社協の発展強化計画に近い内容となっており、ほとんどが社協自身の立場等について書かれているので、本来の意味での福祉活動計画とは少しはずれている面もあるのではないかと今更思っているところです。計画の中には、防災の安全の面では、社協は災害ボランティアセンターを設置運営するという一項目にとどまっており、それ以降実際に運営するにあたって具体的にどのような方法を取るかということまでは触れていない状況でした。以上です。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。行政が先に立てて、社協があとで立てるのか、一緒に立てていくのか、その辺もまだこれからということですね。

自治体C社協：そうですね。とりあえず作るということは決まっております。

ファシリテーター：はい。ありがとうございます。では、自治体Dはいかがでしょう。

自治体D社協：はい。自治体D社協です。よろしくお願いたします。震災前なんですけど、まず、活動計画は策定しておりませんでした。平成26年度から策定委員を発足し、1年で作らなくてはならないということで、急ピッチになりますけど、26年度末の策定にこれから取り掛かることになっております。震災以降何をしていたのかについては、活動計画とは別に、地域福祉復興支援計画というものをフェーズごとに策定いたしました。これは、住民の皆さんに参画してもらった時期がなかったものですから、関係機関から数名入っていただき、これから復興移行期と、あとは、終の棲家に皆さんが住んでから本格復興期ということで分けたのですが、大きな柱として、被災者生活支援、復興福祉のまちづくり、生活再建支援、対応性への配慮、地域福祉活動の担い手作り、そして、地域福祉推進基盤の整備、の6つの柱と、それから細部の事業計画を作って、実行している段階です。自治体Dも、これまで防災については、地域防災計画の中で、社協の役割として災害ボランティアセンターの運営、生活支援関係、あるいは、規定されているものもありますが、それは社協の災害対策方向からなる事業のもと、慣例的なものは整備しておりましたが、具体的に防災項目をこれからどこまで地域福祉支援計画に盛り込むかというのは私自身が疑問を持っているところがあり、まだ検討していない状況です。以上です。

ファシリテーター：ありがとうございます。地域福祉復興支援計画は、社協が立てている？

自治体 D 社協：そうですね。やはり私たちも今後を見据えないと活動に、あるいは被災者の皆さんに支障をきたすということで作ったものですが、これは単に、自治体 D の復興まちづくり計画だけではなくて、復興庁がしている合同マップ、あるいは厚労省の生活支援センター等々の状態を見据えながら、無理やり作らせてもらったものです。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。

自治体 D：自治体 D です。よろしくお願いします。自治体 D では、震災前、現在に至っても、地域福祉計画は策定しておりません。自治体 D は、市民協とのまちづくりを柱に行政を進めている関係で、市内を 8 地区に地区分けをし、そのほとんどが市民協働を進めるということで市民協働化計画というのを策定しております。その中で地域を後押ししておりますので、そちらである程度対応できるのではないかと考えています。防災のほうは、市内全域で自主防災組織が立ち上がっていますので、そちらで実際の防災活動はカバーできるのではないかとということで、特に必要性を強く感じずに策定せずにきております。現在、社協で、被災者支援を全面的に、今後の教育の姿勢について先ほど言った計画を作っておりますので、自治体 D としては、その活動の裏付けを一緒にやっていきたいということで、行政内部で、地域福祉に関する指針を昨年簡単にまとめて、社協の活動を後押しすることを庁内では徹底しておりました。活動としては、今年度、市の防災計画を策定しており、今年度の 4 月から計画が進みますし、市民協働のまちづくりも、平成 25 年から 4 年間、今地域のほうに業務委託をお願いしています。それが平成 28 年度にはいったん終了しますので、できれば平成 28 年度中に、正式な形の地域福祉計画を作って、今後のまちづくりに生かしていきたいと行政のほうは大枠では考えているところです。以上です。

ファシリテーター：そうすると今、指針があるという感じですか。

自治体 D：そうですね、指針を作った形です。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。さて、どうでしょうか。4 つ、最初の柱、地域福祉計画・地域福祉活動計画ということなんですが、何か質問があればどうぞ。

委員：自治体 D の方とお話をさせていただいた折に、自主防災組織がかなり活動されている、少し福祉とは管轄が違って消防の管轄になるそうですが、他の地域では自主防災組織が、どのような状況で活動されたり組成されたりしているのかをおうかがいしたいと思いました。例えば東京の感覚だと、マンションの中にできてもいいし、企業の中にできてもいい。それで、どのような状況にそれぞれの各地でなっておられるのかと思ひまして。

自治体 C：自治体 C の場合は、震災前、行政が自主防災組織を立ち上げようという動きをしていました。積極的にその設立に向けて動いていた行政区も何ヵ月かありましたが、地域の予算によって全くそこに手をつけない行政区もありましたし、どちらかという立ち上げを積極的にする行政区のほうが少ないですね。行政区単位で自主防災組織がまとめあがったところは 2 つぐらい、これから作ろうというところが 3 割ぐらいですかね。

ファシリテーター：それはどういう人たちが入っているんですか。行政区だから、地区がありますよね。

自治体 C：そうですね。行政区長さんを中心に、その行政区の住民の方々ですね。そこには行政はタッチしないで、自分たちでその地区内を歩いてマップ作りだとか危険個所の確認をやっているんです。それをやった上で防災組織を立ち上げたそうです。

ファシリテーター：あとは、いかがですか。

自治体 A 社協：自治体 A は町内会単位が多いです。というのも、行政の担当課が町内会の組織に「自主防災組織を作っていないですか」と働きかけをしていたので、町内会の

中にあったり、町内会単位と同じ単位で別の自主防災組織というのを特化して作ったところがありますね。連合町内会もあります。連合町内会は連合町内会として、町内会の名前で防災に備えている準備をされていたりもします。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。あとはいかがですか。自治体 B は。

自治体 B 社協：あまり情報はないんですが、自治体 B の場合も行政区町内会、連合町内会のおおのです。平成 17 年に合併しており、旧町のところはほとんど行政区ごとにあるんですが、旧市については、そんなに立ち上がっていないのが実情です。積極的な投げかけを受けたところは把握しているんですが、実態をつかめない部分は社協としてはあります。

ファシリテーター：社協サイドからだから、見えにくいというところはあるのですか。

自治体 B 社協：例えば要援護者の避難訓練を一緒にやりたいという自主防には一緒に連携を取ったり、要援護者情報のもとに避難経路等をもう一度作りたいとか、そういうところはその民生委員さんと協力したりとか、そういうところもあるんですが、ごく一部ですね。

ファシリテーター：はい。わかりました。結論的には、やはり町内会とか地縁組織をベースにして作っているというのが多いんでしょうね。だから NPO とかそういう少し機縁型の組織で、防災組織をかなり広域で作るという感じではないんですね。では次の項目になります。要援護者登録制度について、いわゆる個人情報保護の問題が大きな壁として立ちだかるという話なんですが、この辺りの取り組みはいかがでしょう。

自治体 A 社協：自治体 A では震災前に市の福祉課の主導で要援護者登録制度というのを民生委員経由で登録してもらった形で作りました。ですが、1 回登録してそのあと更新がなく、実際に 3.11 の震災の時にそれを使って声かけをした、といったことはなかったです。平成 26 年度からは自治体 A 災害時要援護者支援制度という登録制度を市として新たに作って、登録していただいて、その情報を社協や消防のほうにもいただける予定になっております。

ファシリテーター：そうすると、旧制度は一応やっていたけど、実際はあまり 3.11 のときには機能しなかった？

自治体 A 社協：ファイルされて、たぶん書類棚に入っていたという形だったと思います。

ファシリテーター：なるほど。それで教訓になって、今度はもう少し違うものにしようという動きになっているということですね。わかりました。では自治体 B はいかがですか。

自治体 B 社協：自治体 B も旧制度は民生委員さんが対応をしていた状態です。震災時はどうだったかという、自治体 B も同じような状況です。ただ、それとは別に、民児協の事務局支援の中で、独自の要援護者台帳を整備したり、要援護者マップを作っている民児協も 16 地区ありまして、各民児協ごとにそういった独自の要援護者台帳を整備したので、発災時は民生委員さんたちはその自分たちの台帳ごとに安否確認や避難誘導をしていたという報告を、震災後の会長会議で各会長さんからうかがっております。

ファシリテーター：そうすると 3.11 以前のものはその意味では役に立っていたということですか。

自治体 B 社協：そうですね。地域によっては役に立っていました。

委員：やはり言葉は悪いですが虫食い状態。

自治体 B 社協：そうですね。うちの民児協事務局では、毎年度その手の要援護台帳の整備をやっていました。要援護者登録制度の情報よりは、直近の情報はそれをもとに安否確認、避難誘導をしていたという話をうかがっております。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。民生委員の人たちが直近でやっていたもののほうがむしろ役に立ったということですね。自治体 C はいかがですか。

自治体 C：自治体 C も同様に、結局中心は民協なんですよ。民生委員さん方の足で稼いだ

要援護者名簿がその地区ごとにあるわけです。それを行政の福祉係で総括したものはありますが、登録制度の活用はまずしていません。それは福祉係と民生委員の活動の範疇で押さえるべき情報ということで、消防や警察等との情報の共有化まではなされていませんでした。平成24年度に災害対策基本法が改正されて、災害時の要援護者の名簿作成を市町村ごとに義務付けられているという背景もあるので、今後それに合わせた形でその台帳の整備に向けて進んでいくものだと認識はしております。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。では自治体Dはどうですか。

自治体D：自治体Dは、要援護者登録制度は、震災前の年に地域、自主防災組織の会合などに出かけて説明をして、スタートさせております。そして、同意方式で台帳登録を進めていきました。震災当時、台帳はもうシステム化されてデータ登録もされていたんですが、震災時においてはうまく活用できなかったという反省がございます。ただ、できるだけ早い機会に最新の情報に更新していきたいと思っております。課題は、その台帳の中にある協力員という欄の意味合いについての定義をきちんとしておくことです。協力員に募っていただける人の負担にならないように、また一人の協力員が30人の要援護者の協力を受けるような非現実的なことにならないように、どういう形で協力員として名前を載せるのがいいのかということについてはもう少し詰めていきたいと思っております。

震災当時役に立ったかどうかについては、その要援護者台帳をどのような目的で使うかによって意味合いが変わってくると思いました。自治体Dの事例としては、要援護者の支援・救出に関しては、まず協力員の方が自分の身を守るのが最優先だという働きかけをしなければならないので、救出には直接はなかなか役に立たなかったのではないかと思います。ただ安否確認を含めたその後の支援については、やはりそういう台帳があると、対象者の把握や現在の状況の共有化には大変役に立つと思っておりますので、どちらかというところそういう二次的な場面でうまく使いたいと思っております。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。さあ、どうぞお互いに何か聞きたいことがあれば。

自治体A社協：はい。自治体Dさんにお聞きします。自治体Aもこの要援護者登録制度を一番初めに実施した時に、協力員という扱いのところで民生委員の方々からいろいろ質問がありました。実際に今やられている制度で、協力員がやらなくてはいけないことというのは何になるのですか。安否確認というお話がありました。

自治体D：基本的には協力員というと、やはり要援護者の避難の協力員というニュアンスになってしまうので、今までの受け止め方は、震災があったときに、その人の避難に協力する人というのが、暗黙のルールではあったかと思えます。ただ自治体Dの場合は今回の震災で、民生委員や消防団員や行政区長等、支援の過程で多くの方が亡くなったという事実がございますので、まず自分たちの身を守ってくださいねと。それで、基本的には救える人は当然救ってもらうんですが、安否確認とか、避難所に入ってから支援等を請け負いでやってほしいというつもりでいます。ただ、台帳の名称が協力員でいいのか、違う名称でいいのかというのは今考えているところでございます。以上でございます。

自治体A社協：ありがとうございます。

ファシリテーター：よろしいですか。協力員の人というのは具体的に言うと民生委員が多い？

自治体D：基本的にうちは同意方式で、民生委員さんが働きかけて、提出してもらいます。それで協力員はと聞くと、民生委員さんお願いしますという流れになって、民生委員さんはその時になかなか断れないので、「じゃあとりあえず私の名前で」と。もう一人誰かいませんかということになったら今度は区長さんとか。実際に頼れる近くの血縁の人はみんな仕事で昼間いないという理由で名前を載せてもらえず、承諾がもらえな

いということになると、来た人に頼むのが一番早くなるので、行政のほうもそれでいいですと処理してしまったところがあります。その点は大変反省しております。

ファシリテーター：はい、ありがとうございました。

自治体 C：確かに、行政区長さんや民生委員さんというのは、その職責上そうしなければならないというのが頭にあって、住民の方々の避難誘導だとか、居場所確認をしている最中に被災された方は自治体 C にもいます。協力員についてはやはり慎重に考えながら対応せざるをえないですね。無理強いはできないですし。

ファシリテーター：民生委員と区長さんは別として、例えば隣の家の人に頼むという雰囲気ではない？

自治体 D：隣の家に頼めると思うんですが、明確に台帳に名前を載せるということについてやはり少し抵抗があるのかなと思います。この人と特定してしまうと、何かあった時に名前が載っているのにやらなかったというようなことが後々出てくる可能性があるのも、もう少し大きな枠でみんなをやっているというルール決めのほうがいいのかなど。

ファシリテーター：あ、そうですね。はい。どうぞ。ご質問があれば。お互いに。

委員：さっき自治体 D から発言されたことで大事だと思ったのは、台帳があっても、当座は使えない。なぜかというやはり急きょ避難をされているので、登録されているところにいらっしやらない。先ほど二次的とおっしゃっていたんですが、ある程度緊急対応しなければいけない時期を越えてから支援の必要性を見極めていくときには使えるというようなお話があったと思うのですが、どうですか。

自治体 C：自治体 C の場合は、全町の 7 割が被災を受けているんですよ。そうすると、市街地部分が全部なくなった状態で、これからの新しい町づくりに向けた行政区のくくりだとか自治会のくくりというその区域も何も決まっていない状態なので、まずその居住環境の部分が一番優先されるべきところなんです。それができてからしか台帳は整備できないと思うんですね。今のタイミングでやっても中途半端だし、住所だけ自治体 C に置いて町外に出ている人たちも数多くいますしね。そういう環境もあるので、やはりその辺の住環境の整備と同一歩調の中での台帳整備という形になると思います。

自治体 D：ただ震災直後でも、その基礎データがあるということで、確認はしやすくなるんですよ。安否確認できたらつぶしていけば、残っている人だけ追跡調査なり、誰かに確認すればいいので、そういう基礎データとしてはぜひ、あったほうがいいと思います。

自治体 C：活用ができるでしょうね。庁舎がみんな流されてデータも何もなくなったところではまた別ですけどね。

自治体 D：バックアップは離してデータ管理することも可能なので、危険分散の意味で、どこかで押さえておいたほうがいいなど。何にもないよりは数段違うのかなと思いますね。

ファシリテーター：庁舎にはもちろんメインサーバーとして置いておいて、例えば県庁なら県庁がちゃんとバックアップで持っていて、何かあればすぐ提供してくれるとかいう対応が必要なかもしれませんがね。あとはいかがですか。

委員：先ほどヒアリングで話をした時に、例えば民生委員さんが、旧制度の時に、全部情報を持っていて、結局民生委員さんが亡くなられたらその情報がいっさい活用できなかったようなお話がありましたが、更新をしないで結局活用できなかったんですよ。

自治体 A 社協：そうですね。登録制度以外に、社会福祉調査という形で一人暮らしの高齢者の方等を対象に 3 ヶ月更新で民生委員が調査しているので、どちらかと言うとそれをもとに安否確認等で動かれていました。結局データよりも普通の民生委員さんの頭の中にある情報で訪問していただいている部分が大きかったですね。

委員：やはりリアルなデータと、制度で蓄積されていくデータは絶対違ってきちゃうから、その整合性というのが非常に重要。

自治体 A 社協：データで集められたものは、安否確認ができたかどうかをチェックするのに必要だと思いますが、震災後すぐにつけられるかということ、それはやはりそばにいる民生委員や知人の方になってくるのかなと思います。

ファシリテーター：わかりました。そういう意味で言うと 3D なんですね。平面の単なる情報ではなくて、非常にリアルにあそこの家のあの人だということのように立体的に理解していないとすぐそこに行って、何らかのアクションが取れないということなんでしょうね。

委員：そういうところもデータはやはりなかなか一致しないんですよね、きっとね。

ファシリテーター：だから、その意味でその登録制度を作ることはいいいんだけど、その使い方をもう少し詰めたほうがいいのかもしれないですね。あとはデータのバックアップや更新ですよ。日々動いていきますから。それをもう少し詰めないで、ただ情報を登録して集めておけばいいというものでもなさそうですね。もう少し使い勝手のいいものにしないと意味がないということですね。もう少し研究してみるに値することかもしれませんね。

委員：たぶん被災をしていない自治体は全くリアリティがないので、本当に単純に名簿をそろえればいい、ぐらいのレベルのところも山のようにありますよね、きっとね。

ファシリテーター：あると思います。たぶん今の話なども被災していないところはあまりリアリティがないでしょうね。とりあえずそういうことになっているからやりますか、というような話になりますから。もう少しやはり踏み込んだ利用が必要かもしれませんね。

はい、ありがとうございます。では次です。居住環境だけではないんですが、急性期が終わって、後期になって仮設がやはり中心、一部はすでに復興住宅に移っているという話ですが、仮設住宅の中でのニーズの変化、あるいはこれからこういうことがかなり深刻になりそうだというようなこと、その辺はいかがでしょうか。

自治体 A 社協：仮設ができあがって当初は実際に生活するために必要な物がないという声がかっこう聞こえていました。ここ最近ではみんなで話ができるスペースがほしいとか、自分たちでやっていくお茶会を開きたいという話が多く聞こえてくるようになってきました。あとニーズ的には、やはりもう 2 年半、仮設住宅での暮らしが続いているので、声として実際上がってきているというわけではないんですが、市として、仮設に住んでいらっしゃる方の介護認定を受ける割合がどんどん高くなってきているとか、癌になる人が多かったりとか、あと、ここにきてやはり精神的にケアが必要なのではないかという人のニーズがどんどん増えているという実感があります。それで、実際に専門機関につなぐケースも増えてきていますし、専門機関とのケース会議を開くのですが、その中で件数がどんどん膨れ上がってきて、何かしらの精神的な問題や体調面の問題をかかえているような方が多くなってきているのが実情です。

今後なんですが、自治体 A の場合は、災害公営住宅ができあがって、住めるのが早くても平成 29 年度あたりになるのではないかとされています。一部地域だけは 27 年度中に住めるようになる場所もあるかもしれないですが、大半は 29 年度に入ってからとされています。これからますます生活が長くなっていきますし、800 世帯ぐらい仮設に住んでいらっしゃるんですが、今だいたい 50 世帯ぐらいが自立再建して家を建てて出ていらっしゃるんですね。そうでなくても引っ越される方がけっこう増えてきていて、仮設に空きができていますので、取り残されている人たちの精神的なケアがまた深刻な状況になってくるのかなというのがあります。あとはお金の問題が大きくて、特にお金がないから病院に行けずに具合が悪くなっている人がけっこういます。社協自体が経済的な相談も受け付けているのですが、仮設住宅から生活費、医療費の関係で相談いただくケースもどんどん増えてきています。そういったところもこれからどんどん問題になってくると思います。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。生活福祉資金を出しているんですよね。（自

治体 A 社協：はい、やっています。) やはり増えている？

自治体 A 社協：貸している件数も多いですが、相談件数は震災前の3倍以上はあります。

ファシリテーター：はい。ありがとうございます。自治体 B はいかがでしょうか。

自治体 B 社協：自治体 B は 1 月 1 日現在で、戸数的には 7122 仮設の戸数があり、実態がない方も含めて入居者数は 14,824 名です。みなし仮設も 4804 件、入居数が 14,012 人という数が出ています。今の仮設団地の問題点、懸念事項としては、住民の声として仲がよかった人が転居されていなくなったとか、自治会長とか世話人会のキーマンの人が転居されて、そういった機能がとれてないところがあるとか、現状に満足してかえって復興住宅に行きたくないといった声が聞かれていますね。あとは問題行動を起こす方やアルコール依存症の方が閉じこもって、かつその同じ団地の住民から疎外されているとかいった状況が懸念事項としてはあります。あと、仮設団地数としては 134 団地あるんですが、自治会が存在しているところは 40 ぐらいしかないんです。自治会がないところはそのない問題、あるところでもスムーズに自治ができていない、例えば抵抗勢力に反対されてなかなか思うようにいかない。もう 1 つは、自治会長の資質がない方が、例えば集会談話室の独占やボランティア支援の独占をしていて、住民が大変迷惑しているというような声も聞かれますし、団地でもコミュニティの定着化が進んでいて、それが住民間のトラブルを招いているという報告も受けております。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。134 で 40 ぐらいということは形成されてないところのほうが圧倒的に多いわけですが、何か理由があるんですか。資質の問題という以外に。

自治体 B 社協：まずは、今まで自治会等取りまとめた方、そういった能力がある方は、自立自活能力も高いので、仮設を去っているんですよ。残された方ではそういう対応ができないから、団地によってある程度そういった能力が高い方がいる団地はうまく回っているんですが、そうでないところは何とも。

いい流れも 1 件ほどつい最近ありまして、a 地区の 3 団地のうち 1 つが自治会がなくなったんですよ。なくなった理由は前会長が抵抗勢力にだいぶ嫌がらせを受けて嫌になってやめたということだったんですが、隣接している 2 つの団地の自治会が、自治の相談会というのを 2 団地で共催して、その対象の団地の住民と相談会を開きましょうといった変わった形のアプローチを、団地間でやってくれたという試みが最近ありました。それがうまく成功してくれればいいかなとは思っていましたが。

ファシリテーター：わかりました。なかなか難しいですね。では自治体 C お願いします。

自治体 C：自治体 C の場合も他の市町村と同じです。仮設が最初にできたのは 5 月の中旬、最後にできたのが 11 月頃です。その中で、避難所から仮設住宅に移ったばかりの頃どうしても避難所生活が長くて、救援物資の食事が菓子パンだったので、炭水化物のとりすぎによる高血圧等の症状が最初は多かったですね。それが落ち着いてくると、今度は物の要求が多くなってきて、それが一通り終わると今度は精神的な部分でのアルコール問題だとか、認知症の方が増えているとか、自分で自分を管理できない人が増えているとか、そういう体とか精神面の変化ですよ。最近になると、復興公営住宅が今年の 3 月から 4 月にかけて引っ越せる状態になるのが陸上競技場のところに 200 戸できるんですが、そこは入居者がもう決まったんですが、その入居者はあくまでも抽選方法がくじ引きだったので、仮設から公営住宅、いわゆる終の棲家に移れる人と、抽選からまれて仮設に残らなければならない人との、気持ちの持ち方の差がまずあります。極端な自治会からすると、今現在 150 戸ぐらいの仮設の規模のところから、3 分の 1 ぐらいが抜けて、50 戸ぐらいが新しい陸上競技場のほうに移って、100 戸は残るといような仮設住宅もあるんですよ。そうすると 1 回仮設でできたコミュニティ

を新しい復興公営住宅でゼロから作り直さなくてはならない負担も出てくるので、行政としても注意深く見ながら定期的に対応していきたいというふうに考えていますね。
自治体 C 社協：あと社協の立場から言うとやはり自治体 A さんも言っていましたが、お金の問題が多いということです。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。では、自治体 D はいかがですか。

自治体 D：私のほうも、今お話を聞いた皆さんと内容は同じです。やはり生活再建の部分だけではなくて、実際もう生活資金が枯渇してきているといったところで、一時期生活保護世帯がぐっと減ったんですが、まただんだんと戻りつつあります。あとは被災 3 県の中で、当県が一番要介護状態が悪化したということが言われております。それで私たちのほうでは、生活活発病予防運動だったり、ロコモ予防等を集会所等でやっているんですが、前、隣の b 地区というところに行ったことがあるんです。そのときに、そこに東大の医療チームがモデル的に入っているんですが、要介護状態がよくなったというところがあったんです。というのは、仮設住宅でうちのほうにはそういうタイプはないんですが、屋根がかかって玄関が向かい合っさっているんですよ。で、雨が降った時も、その中で話ができるし、そこには例えば要支援 1 とか要支援 2 とか認定されている方もいらっしゃるんですが、その状態がよくなったということで、やはりコミュニティの場をうまく作らなくてはならないんだろうなど。サロン等だけではなく、構造的に、そういったものも必要なんだと勉強させていただいたところです。今から心配するのは、やはりまた仮設ができた時と同じように、隣の人が誰かわからなくなってしまうということです。うちも今年の 4 月から災害公営住宅に 254 世帯が入る予定になっているんですが、仮設から災害復興住宅に來ます。で、仮設のほうは少しずつ隣の人がいなくなったりして、集約します。何ヵ月間で 1 ヶ月に集約したときにわからなくなってしまうと。もう一方で、災害公営住宅に行ったんですが、あるエリア、人が集中するところとそうでないところがある。やはりそちらでも同じようなことが起きるといって、両方に気をつけなくてはならないんだろうなどということ、これまでのアウトリーチ型の訪問活動で得たものを、災害公営住宅のほうでも、住民の皆さんとやっていきたいなというのが、うちの考え方です。

委員：今いただいているお話はだいたい仮設住宅のお話だと思うんですが、みなし仮設のニーズの変化というのはどういった状況ですか。

自治体 C：みなしは、自治体 C の場合ですと、今行政の保健センターと社協と共同の事業で、去年の 10 月からみなし仮設の地区に行って、話を聞いたりする活動もしているんですが、以前はみなし仮設というところでどうしてもそこまで行政でも面倒を見られない部分も多々あって、疎外感を実際感じていたところはあるんですね。で、月に 1 回だとか、訪問活動をすると、1 時間も 2 時間もずっと話をしてくる。それだけでもずいぶん精神的な負担が取れたという声も聞こえてくるようになったんですが、やはりその一番は近くにいられないという疎外感ですよ。それで、町内に住んでいる方々とは伝わってくる情報の内容そのものが違ってくるとか、「もう自治体 C に必要ないのかな」という精神状態になってしまっている人たちもいましたね。やはり情報の格差の部分がかなか埋まらないという現実問題があると思うんですね。

ファシリテーター：自治体 D はいかがですか。

自治体 D：自治体 D は、みなしについては特に懸念があるという状況ではございません。自治体 D では、みなし仮設、仮設に関わらず、個人ごとの再建見通しがだいたいわかってきているところがございますので、それを一人ひとりに合わせ、データ化しまして、訪問支援員さんの活動の中でマッチングをはかっていただいて、現実的に計画的に立ち上がっていける人は特に問題はないんです。けれども、思いと現実がミスマッチしている人とか、今後の先行きがわからない人については、訪問支援員さんや民生委員さんな

どがより丁寧な支援、聞き役になって、いろいろ働きかけていければと思っております。あと自治体Dは集団移転事業の移転先で、協議会というものを立ち上げており、災害公営住宅も含めて、そちらに入る方はその先のコミュニティの形成が進んでいますので、そちらでフォローできるかなど。そこに洩れている人たちについてとか、先が見えない人たちについて丁寧に福祉のほうで拾っていきたいと思っております。以上です。

ファシリテーター：あとはいかがですか。自治体Bは。

自治体B社協：自治体Bでも、24年の12月からみなし仮設住宅の支援を、アンケートで提出された方および保健士から依頼されたケースに対して訪問という形で支援して、傾聴およびセーフティネットということで対応しておりました。今ちょうどその支援内容について少し変更をかけているところで、全支援委員に事業説明会というものを1月から始めているんですが、訪問支援員を26年度から地域生活支援員に名称を変更して、関わり方についても変更をかけることになっております。今まで仮設住宅については毎日巡回および希望世帯の訪問、みなしについては訪問という形だったんですが、毎日の巡回は、次年度はなくすか頻度を下げる、これからはコミュニティ支援等の小地域福祉のほうに方向性を変えるということ、プラス、復興公営住宅の支援を市から正式に受託する予定がありますので、今の支援員も、セーフティネットだけでなく、地域同士をつなげ、それに関して関係機関および別事業として地域福祉コーディネーター事業も進めていますので、そこと連携しながら地域同士で要援護者等を支える環境づくりを目指すという形で次年度は計画を立てております。それで今現在は、今後関わるべき人の洗い出し作業を進めております。2月中旬には社協で洗い出したリストができて、あとは市当局の関係課と調整をかけて、その関わるべき対象も2つに分ける形です。ある程度自立自活されている方に関しては、例えば訪問頻度を下げたり、支援員ではなく地域のほうに促すと。もう1つが、さらに関わる必要があるであろうという人。例えば仮設団地へ閉じこもり情報がない方とかも、支援員の情報だけではなく関係機関からも情報を得て、ある程度関わる環境作りができればいいかなど。その2種類の関わるべき人たちの洗い出しをして、地域を巻き込んだ支援をしていく形で事業を進めたいという計画を立てております。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。自治体Aはいかがですか。

自治体A社協：みなし仮設については自治体Aが直営でやっているサポートセンターが支援を行なう立場で、社協は応急仮設という住み分けをしています。お話を聞いた限りですと、みなし仮設の訪問活動と、市内数ヵ月でサロンを運営し、来ていただく場所を作る活動をされていますが、やはり一人の方に訪問できる回数にも限界があるので、仮設住宅に住んでいる方と比較すると支援員が訪ねてくる機会が少なくなってしまう。また、支援者の側である、被災地区担当の包括支援センター職員の方から聞いたのですが、被災前の住所から住民票を移動しない方が多いそうです。そうすると、その旧住所が基本となって包括支援センターの担当区割をしますので、包括支援センターはその被災地域の包括が担当するんです。よほど遠ければ委託等もするのですが。市内とか隣の市とかであればその包括担当が行くので、件数も多く、広いので、なかなか大変な状況のようです。あとは、みなし仮設だけでなく、応急仮設から自立して戸建てなどを買って住んだ人も、転居した時はいいんですが、しばらくすると「仮設の時と比べると知り合いもあまり周りにいないし、なんだかさびしくなっちゃった、でも自分は家を建てたから仮設住宅に遊びにも行きづらい」という声も聞こえます。だから一概に仮設の方だけではなくて、これからはそういう方への関わりも必要かなと思っています。以上です。

ファシリテーター：それとの関わりで言うと、圏外へ出てしまった人たちというのはやはり全然フォローできません？圏外というのは例えば自治体Bなら自治体Bの外へ行って

しまう人がいますよね。応急仮設はもちろん支援するし、みなし仮設も、住所がわかれば頻度は少ないにしても何らかの関わりを持てるけれども、圏外に散ってしまう人がいますよね。そういう人たちは明らかに支援の対象の外に行ってしまうんですか。

自治体 C：できる対応があるとすれば、あくまでも希望制ですが、行くところがわかっているれば、町の広報の配布だとか、連絡がつけば郵送で送るぐらいですかねえ。みなし仮設までは対応はできますけどね。

ファシリテーター：自分の地域の中にありますからね。

自治体 C：住所を自治体 C からすっかり移してしまって、でも自治体 C の情報はほしいという方への対応はやはり町の広報誌の郵送程度で終わってしまいますよね。

ファシリテーター：だいたい他のところも皆一緒ですね。（自治体 A 社協：はい。）

自治体 D：情報の発信については自治体 C さんと全く同じで、ただ、隣町にいる人やみなしの人たちを集めて、例えばそこで自治体 D の復興状況だったり、移転の状況を説明したあとに、みんなで楽しくさむかっこしましょと、そういった物理的な話題が毎月毎月というのも苦しいものですから、やはり年に 1～2 回が限度だろうなと思っています。いろいろな社協からご案内が来て、「もし必要だったら広報誌とかそういったもの送れるよ」とか、そういった話はいいんですが、「こちらのほうに、今度一緒に来ませんか」と言われると、どこまで行ったらいいかちょっと線引きができなくて、ありがたい話なんですけど、他の社協さんもやはりご支援いただきながら、基本はそちらのほうで何とか活動をやっていただきたいというのが現状かなと思っています。

ファシリテーター：はい、わかりました。団体さんだから物理的距離というのがけっこう大事だということですよ。遠くなるとなかなかやりたくてもやれないという。

では次に、被災地での見守り活動や孤立死の防止活動にどのように取り組んでいるかということをお聞きできますか。少し落ち着いてくると見守り等の問題がこれから出てくるかと思いますが、対応をどうするか、それから特に孤立死のような問題がもうそろそろ出てきているのか。どういう取り組みを意識してやっているのか。

自治体 D 社協：はい。まず、自治体 D の仮設団地、1753 戸建設中、住んでいる方々が今 1500 ほどになりました。その中で 300、400 と大きい仮設団地が 3 つあるんですが、そこにサポートセンターの拠点として 3 つ事務所を開設して、そこに訪問支援員と言われる毎日個別訪問するスタッフが、それぞれの地区に 8 人ずつ。で、その訪問支援員が気づいて住民ニーズを拾ってきたもので、特に福祉的な課題があるものについては、生活指導相談員、LSA がそのお宅に出向いて行って、解決に取り組むと。さらに複雑・多様化している問題が発生しているお宅については、地域包括支援センターの保健師、あるいは社会福祉士が専門職につないだり自分たちで解決したりというような取り組みをしております。そういった活動の中で、幸い孤立死というのは今までありませんでした。ただ、今、市の保健師、あるいは社会福祉士等の専門職がリスク度判定をやっていて、自治体 D 基準で 1 から 4 まで、4 が一番高い方なんですけど、意外と高齢者でも、比較的 4 の人は自殺等はないんです。リスク度が低くて日中は仕事しているという世代であっても、月 1 回回っているんですが、実はそういった方々が自殺をしてしまうことがあるんです。数はすごく多いというわけではないんですが、そういったところに私たちはやはり気をつけなくてはならないのかなあと。で、その中にはやはり一番経済的な理由が多くあるんだというのが最近見えてきました。何が一番効果的な活動かというのはわからないんですが、ただチームとして、その方と一緒に話し合いをしながらいろいろな制度につなげていく、あるいはつながらない場合には、地域住民の皆さんのご協力をいただきながら、相談役になっていただくとか、そのような状態でしております。もちろん戸別訪問の他に、地域での日常的な見守りとして、仮設の集会所等でのサロン活動はしておりますが、それもパターンがいろいろで、仮設団

地の自治会が主体的に主催してやっているもの、あるいはリーダーが最終的に退去してしまっていないところでなかなか自治会活動が主体的にできないようなところについては、うちの職員が週に2回3回行って、集会所を開けてお茶会をして、傾聴ボランティアだったりイベントボランティアにお茶会の中に入れてもらったりとか、住民以外の、県外の皆さんにも協力していただいています。あとはうちのほうでも訪問支援は行くんですが、専門職から見た生活課題もあるのではないかとということで、浸水エリアの地域、みなし仮設の調査を、社会福祉士会の協力をいただきながら定期的にやっているところです。

ファシリテーター：LSAは、訪問支援員と生活支援相談員の二層構造にしているんですね。

自治体D社協：はい、そうです。

ファシリテーター：わかりました。で、地域包括支援センターの人は、高齢者でなくても行くんですか。

自治体D社協：今一緒に行ってもらっています。もともと高齢者の相談窓口というのは、今社協で、震災以降、生活復興支援センターというものを設置して、その中でいろいろな世帯を回ったりさせてもらっているんですが、やはり地域包括のスキルもどうしても必要だということで、同じ職員ですので、一緒に来てくれとか、こちらで必要な事業であれば、地域包括支援センター職員主体で集会所に入って、運動教室等をやってもらったりとか、いろいろしています。

自治体D：自治体Dは、社協のサポートセンター部分と、地域包括センターが1つの建物に入っていますし、市と全部内線でつながっているの、スムーズに連携は取れています。

ファシリテーター：地域包括支援センターは原則1つだけですか。

自治体D：1つです。

ファシリテーター：では連携が取りやすいですね。自治体Cさんはいかがでしょう。

自治体C社協：はい、社協からは、2つお話があります。まず、自治体Cを大きく7つのエリアに分けて活動しています。社協では、そのエリアには専門員、保健師または、看護師、介護支援専門員等の有資格者を1名、それぞれの仮設住宅の集会所、もしくは談話室に配置しています。社協でもその7つのうち現在は2つのエリアを担当させていただいています。他の地域は別法人も町内にありますので、それはそれでやっているという状態ですね。生活支援相談員は社協で全員雇用して、この7つのエリアに配属しております。大きい仮設住宅もあれば小さいところもあるので、1つのエリアに2人から3人ぐらいの生活支援相談員を配置して、専門員と、相談員とで協力して、見守り体制をとっています。あとは、それぞれに月1回、エリア会議というものを開いています。これには担当課と地域包括、社協、病院、医療センターのリハビリの先生に入らせていただいております。エリア会議を通じて、特に見守りが必要な方についての情報共有をはかっているところです。それ以外には事業と別に、社協本体で復興支援センターというものがあり、それは個別支援ではなくて地域の支援をしています。現在専属で2人の職員がコーディネーターと、地域の支援に携わっていただいています。主なものは、外部のボランティアさんが仮設住宅の集会所でいろいろな催し物をしたり、あとはたまに炊き出し等もまだ自治体Cではやっているの、そういった申し出の調整と、あとは本当にごくわずかなんですが、物資の支援もまだあるので、各自治会に聞いて、支援の受け入れをするか確認を取って調整しています。

自治体C：今のお話は、ここから事業を、具体的に言うと、町内を7つのエリア、離島まで含めると8つのエリアに分けて、23年の11月から地域支え合い体制づくり事業という事業展開をしています。最初は社協に一括でということも考えたんですが、社協でもマンパワー不足もあって、一手には引き受けられない状況でしたので、自治体Cの場合はその介護保険事業を以前から展開していた事業者とか、医療センターという病

院機能まで含めた中で、1つの事業者に2カ所ぐらいつ受け持ってもらおうという分担制を採用して、町からの委託事業ということでやっています。その中で資格を持っていることから専門員と呼ばれる人たちと、それからいわゆる生活支援相談員なんです。この方々は暮らしの相談員という呼び方をして、各々、サポート拠点のサブセンターという位置づけの、要は仮設の集会所の1部屋を拠点として、エリアをカバーした活動をしているという状況です。その地域内のイベントの企画運営や、全戸訪問から健康相談まで、ここから専門員と呼ばれる方々が全部担当して、あと生活支援に関する相談等を暮らしの相談員の方が担当して、1つのサブセンターに相談員2、専門員1という基本3人態勢で今現状ではやっていますが、これから27年度以降の恒久期に向けてどういうあり方がいいのかという検討を26年度でした上で、27年度以降のこの支え合いの活動を少し特化していこうと考えています。あくまでも将来的には地域包括ケアの核となる部分はその支え合い体制づくり事業だという1つの考え方です。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。孤立死はまだ起こってない？

自治体C：そうですね。一人暮らしの死亡事例はあるんですが、いわゆる孤独死だとか孤立死という形ではなくて、行政とか社協も何らかの形で関わりを持たせていただいたりするので、厳密には孤独死には当たらないと考えています。

ファシリテーター：わかりました。自治体Bはいかがですか。見守りという形で孤立死防止ですとか。

自治体B社協：今現在、自治体Bでは、11の班に分けて対応しております。エリア区分としては10ヵ月、仮設母数の振り分けとしては最大でc地区の2,046戸、最少ではdエリアの130戸。このエリアということで10ヵ月。プラス1つの班がみなし仮設支援班で、11の班に分けて対応しています。平成24年度までは復興支援コーディネーター、エリア主任、訪問支援員という三層構造だったんですが、25年度からはエリア主任、支援員という二層構造で対応をしています。地域エリアは、大型団地については、団地内にある支え合い総括センターという場所を拠点にして、エリア主任か支援員がその拠点センターから各団地に巡回訪問という形で業務をしています。社協の支所エリアについては、社協の6つの支所を拠点として、6つの拠点センター、そこは社協の支所と連携しながら支援業務をしている形です。あと現在の名称は訪問支援員なんですが、地域生活支援員に来年度移行するために、今、事業説明をして、その中で毎日巡回というものを見直す形で取り組みを進めている最中です。あと別立てなんです。地域福祉コーディネーターという者を10名10地区のエリアに配置をし、それはその三層構造で行っていた復興コーディネーターとは別の役回りということで、あくまでも地域のコミュニティ支援活性化を推進する役割ということで、地域福祉コーディネーター、CSCと言ってありますが、CSCと連携しながら地域の見守り事業に関連した支援をしていくというのが26年度のメインの事業となるような形です。それから見守り事業について、懸念世帯等の情報が上がった場合は、13地区でエリアミーティングというのを毎月定例で行なっています。そちらに保健師、介護事業者、ボランティア等の支援できる関連機関が参加する会議があり、各エリアから上がった懸念世帯の情報等をエリア主任がその会議の場で報告するという形でつなげています。以上です。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。地域福祉コーディネーターというのはやはり社協に配置されているものですね。

自治体B社協：そうです。

ファシリテーター：はい。わかりました。ありがとうございます。では最後、自治体A。

自治体A社協：自治体A社協では市内に7ヵ月にある仮設住宅と、1ヵ月みなし扱いになっている雇用促進住宅の集会所に、生活支援相談員が日中の9時から16時まで常駐し、

日常的な関わりや戸別訪問、集会所・仮設住宅に来るボランティアの調整等に関わりを持たせていただいています。その日常的な関わりの中で心配なことが出てきた場合に、月1回、仮設住宅に関わっている保健センターの保健師、仮設住宅を医療的な面で訪問していただいている訪問看護財団、あと心のケアということで心のケアセンター、担当地域の包括支援センター、私どもの事務局の者と、相談員とで、情報交換会という名前のケース会議を開き、それぞれこの棟の誰々さんがこういう状況だということをお話しして、誰がどのように関わっていくかを毎月仮設ごとに話して、その場でより専門的な機関と情報交換していく形を取っています。それ以外でも日常的に訪問していただきたいときなどはこちらのセンター経由で相談員から、各専門機関につなげ関わっていただいております。孤立死については今のところありません。亡くなった方はいらっしゃいますが、発見されないとか一人で亡くなっていたというケースはないです。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。さっき聞き忘れてしまったんですが、自治体Bも孤立死はまだ上がってはこない？

自治体B社協：孤独が要因となるもので亡くなったというのはないとは思いますが。現状の病状から発展した死亡例はありますが。

ファシリテーター：それはメンタルな病気？（自治体B社協：そうですね。）はい、わかりました。そちらのほうは阪神大震災を見ている、これからの課題なのかもしれませんね。1つの柱としてはやはり見守り活動をどうするのかということ、それから孤立死、孤独死を防止するという話でしたが、さて、いかがでしょうか。

自治体D：自治体Dの補足ですが、自治体Dでは、基本的に健康と心の見守りはある程度できていると思っております。これからは社会的孤独、特に経済面から来る孤立のほうが大きき課題と考えておりますので、それに対して、これから先、生活困窮者の相談窓口を4月から常設することや、権利擁護の関係で市内にいる弁護士さんと連携を強化して、いろいろな面でアドバイスをしていただくなど、社会的な孤立のほうにもこれから力を入れていきたいというふうに考えております。以上です。

ファシリテーター：はい。ありがとうございます。あとはいかがでしょうか。

自治体C：自治体Cは自治体C内に土地を確保できずに自治体Bさんから土地を借りて、自治体Bに建てている自治体Cの仮設住宅というのもあるんですよ。そういうところと町内の方々との情報の格差をなくそうということもあって、25年度からタブレット端末を使って情報発信をする体制をとっています。設定当初はみなし仮設と町外仮設住宅を含めて対象となるべき世帯は770ぐらいだったんですが、個別に希望を取り、今現在160弱、タブレットを設置して、町からのいろいろな情報や復興の定点観測の写真を流しながら、少しでも自治体Cとつながりを持たせて、戻ってきたいという気持ちを持続してもらうのも目的の1つでそういう活動も25年度からしていますね。

ファシリテーター：なるほど。はい、ありがとうございます。情報端末を使っての孤立死防止というか、社会的なツールを使うということもあるということですよ。

自治体C：そうですね。電話回線を使った24時間相談体制ができるような機能もあって、設定当初はそこが活用されるだろうという期待のもとにやったんですが、ふたを開けてみると、一番反響のあるページは、復興の様子の写真だという状況ですね。やはりそのぐらいいつも憂いているところに一番関心を持っているという裏返しじゃないですかね。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。そういう手があるということですね。遠いと。

委員：おうかがいしてもいいですか。生活指導員の方々とはどういう方々がなられていて、研修などはどのようにされているのかをおうかがいしたいんですけども。

ファシリテーター：はい、いかがですか。生活支援相談員ですね。

自治体 D 社協：まず研修体系ですが、サポートセンター支援事務所というのを社会福祉課に委託してやっていただいています。2 年数ヵ月の間、定期的に開催しており、あとアドバイザーに月に 1 回来ていただいて、計画作り等のアドバイスをもらったりしています。独自の研修会については、自治体 D の関係各課の班別に来ていただいて、例えば建設課に派遣依頼をしたりして、災害公営住宅の今後の見通しや入居手続きの進展等も先を見る中での研修だったり、あとは保健師さんに来ていただいたり、精神科医から、自殺とかアルコールについて勉強することを毎月 1 回やっております。

ファシリテーター：どういう人になるのかというのは。

自治体 D 社協：訪問支援員については市民の方で、まちづくりに興味がある、復興に対していろいろやりたいことがあるという人。LSA については、そういった気持ちが一番大事なんですけど、福祉資格を持っている方ですね。（委員：福祉？LSA の資格ということですか。）特に定義のようなものはないものですから、やはり相談業務というのが一番柱となるので、介護福祉士や社会福祉士といった方をうちでは登用しました。

ファシリテーター：LSA、阪神淡路大震災のときに出てきたんですね、ライフサポートアドバイザー。

自治体 C：ライフサポートアドバイザー。はい。なので資格はないんです。

ファシリテーター：ないんですね。国もそんなことは言っていないんですね。だから、それはそれぞれの市町村の裁量なんですね。で、資格ありというのは社福士、精神保健福祉士、介護福祉士、どれぐらいのレベルですか。

自治体 D：だいたい介護福祉士とかそのレベルです。

ファシリテーター：では自治体 C は何か入れていますか。

自治体 C 社協：自治体 C は、資格は全く取っていません。なぜ取らなかったかという、町内で人が集まっておらず、今いる生活支援相談員さんも隣の自治体 B さんの方です。被災があまりにも大きくて、若い世代の方が就労問題でみんな町から出ていってしまい、残っているのが高齢者の方たちなのもあります。それで実際に採用している年代は、17 人中男性が 2 人で、残りがすべて女性。すべて 40 後半から 50 代の方ですね。研修については先ほど自治体 D さんからもありましたが、サポートセンター支援事業所の研修プログラムに参加させていただいています。それ以外に、県の合同庁舎で保健福祉事務所というのがあるんですが、そこでの保健研修があります。アルコール依存症の研修などをしていて、積極的に参加させるようにしております。社協独自の研修のプログラムはありません。

自治体 C：生活支援相談員はそうですね。さっきのここから専門員が、自治体 D さんの LSA と同じように、保健師、看護師、介護福祉士という有資格者をあえて意識的に最初から配置をした。それで医療との連携を少しでも強化したかったという意図もありました。

ファシリテーター：はい、わかりました。自治体 B も研修はみんな一緒？（自治体 B 社協：そうですね。）CLC がやっているんですね。

自治体 B 社協：CLC ですね。CLC の保健所のほうは基本的には同じなんですけど、独自と言うと、リスクマネジメントや、あとは研修ではないんですが、セルフケアという部分で、全員対象にやったワークはあります。ちょうど同じ心理カウンセリング事業をやっている団体に協力していただいて、瞑想とかやりましたね。あとは、個別カウンセリングもやりました。それから訪問支援員に関しては、市民であることと普通免許、この 2 つの条件しかつけないで。年齢は幅広く集まりまして、19 から 65 の間です。第一次募集で 170 人ぐらい入れたんですが、今現在は 113 人ぐらいです。復興コーディネーターがいなくなったり、団地の規模に合わせて支援員の調整をしたりしたためです。地域福祉コーディネーターは 10 名採用したんですが、特段条件はつけていないです。社会福祉士などを持っている方が望ましい、ぐらいの表現しか使いませんでした。ある程

度経験考慮という部分で、ボランティア経験者や、前職で復興コーディネーターだった方、それ以外に社会福祉士や、ケアマネジャーの資格をお持ちの方々を採用した形です。
 ファシリテーター：ありがとうございます。自治体 A はいかがですか。研修はみんな一緒にすよね。

自治体 A 社協：そうですね。ただ自治体 A の場合、市民の方にこだわらず採用しているので、社協の職員として入った段階で社協としての新採研修をやっています。自治体 A の地理や、社協事業について研修した上で、生活支援相談員としての研修として、サポートセンターの基礎研修に行かせていただいているような形になります。今 14 名生活支援相談員がいますが、特に福祉資格にこだわって採用しているわけではなく、募集段階では要普通免許程度です。結果でみると、看護師、ケアマネ、介護福祉士の資格取得者がいて、そういう方のスキルをうまく仕事に生かしていただいているような形になっています。以上です。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。かぎになるのは生活支援相談員という人で、それが二層構造だったり三層構造だったり、どうも単体では難しそうなので、バックアップする人、そこはやはり少し専門性がないという、全体にそういう特徴ですね。で、さらにその下に訪問支援員と基本的な構造は同じなんですね。ただ知らない方も当然雇用していますから、やはり研修体制がかなり大事だということと、あとは連携ですね。上がってきたニーズ、問題をどのように認識してつなげていくか、社協として、1つのシステムとして動かないといけないという感じですね。

委員：さっき経済的孤立の話が出ていましたが、阪神淡路を見ていてもそうですが、結局経済的に力のない人が残され、いろいろな意味で孤立していくのも、最終形は常にそこですよね。今の生活支援相談員さんはまだ復興の途中で、傾聴や相談活動という対応でいいのかもしれませんが、これから 29 年に復興住宅ができるのにあと 3 年もかかるし、それでも全員ではないわけじゃないですか。10 年ぐらいうると、社会、経済的な孤立の問題に絶対に立ち向かっていかないと、何の解決もされないんですよね。どうするんでしょうね。

ファシリテーター：だから結局格差問題でしょう。

委員：結局そこで、相談員さんでは対応しきれないし、根本的な対処療法は何でしょうね。

ファシリテーター：経済的格差が社会的孤立とか社会的排除という、ある種社会全体の一般論になるわけですが、それがかなり集約された形で被災地に出てきているんでしょうね。最終形はそこになって、あとはやはり仮設から経済的にある程度自立するとみんな出ていってしまって、残された人たちの疎外感や排除感が非常に強くなっていくということでしょうか。そうするとそこをサポートするのは福祉よりむしろ経済的支援ですよ。あるいは雇用のような問題とやはりリンクしているということになるかと。

委員：そういうことを解決しないということですよ。

自治体 D：ただ現実的な話として、経済的困窮は必要な手続きをちゃんと踏めれば、救える人はいるんです。それがご自身の力ではできない、ご自身で判断できないというのが出てきているので、誰がどのようにアプローチして付き添って、最後の手続きまでやってあげられるのかというのが今問題になっていて、仮設等にいる LSA や生活支援相談員が問題を聞いて、ある程度コーディネートしたあとどこに振るのか。また振った先で立ち消えてしまったらそこで終わってしまうので、その聞いた人がどこまで背負って、最後のところまで一緒に行けるかというのは、内部的にもまだコンセンサスができていないし、大変難しい問題なので、社会福祉士さんのような踏み込める立場の人に踏み込めるところまでやっていただければ、ずいぶん救える人たちは増えるのではないのかなど。そこは今行政も手を出せないでいるので、何とかしたいと思っているところですね。そこで法テラスで弁護士さんに相談してもいいんですが、それで 1 回

で終わってしまっても解決しなくて、そこから引き続き、何回も何回も一緒になって処理の手続きをしなければならないので、それを一緒にやってあげられるようになれば、ずいぶん救われるかなという感じはします。

委員：今なかなかその辺がなくて、苦しんでいる人はたぶんいっぱいいるんですよね。

ファシリテーター：わかりました。その辺の問題をどう解決するか。一步踏み込んで問題を解決するということですよ。まだその段階までは来てないのかもしれませんが、次のステップで現れるのかもしれませんが。ではもう1つ、今の問題とも少し関わるんですが、今まではどうしても被災地の人たちに焦点が当たっていますが、専門職の人たちへの心のケア、サポート体制ですね。もうかなり支援活動が長くなっていますし、先も長いので、この体制をどのように組んでいけばいいのか。それから今までの経年変化で発災以後大変だったことや、この職種の人たちへのサポートがあれば、うかがわせていただきたいと思います。民生委員、地域包括の職員、それから、午前中のお話を聞いたら一番大変だったのは行政の職員だということでした。何かそういうサポート体制のようなものはあるんですか。

自治体D：自治体Dとして、具体的に、基本的な方針は3本ありまして、1つはローテーションで休める環境。リフレッシュできる環境を人的にも作っていききたいというのが1つ。もう1つが、個人で背負わせない。あくまでチームでやっている、市でやっているというバックアップは必要だろうと。最後はフォローということで、専門員であっても、やはりそこは個人の限界があるし、その人自身も自信がなくなるときがあるので、特にそういった方々に対して、さらに上の、例えば保健師だったら医師等の何か専門士の人にも指導助言できるような機会を定期的に設けてやっていきたいと考えています。それから特に民生委員についても、民生委員が背負うのではなくて、民生委員はつながんだよと役割を明確にして、全部背負わないようにするように心掛けて対応しているところです。以上です。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。自治体Cはいかがですか。

自治体C 社協：社協としては、社協職員については年1回、心のケアセンターさんと東北大学さんの協力を得て、職員のセルフチェックと、その結果を受けての個別面談をやっていただいています。また、暮らしの相談員、専門員さんもそうなんです。最初にエリアに行った時に、この人たちは何をやる人たちの、自分たちの税金で働いているんでしょとけっこう強がられたようなので、その後自治会長または住民に対して説明を行なって、その人をあまり追い詰めないような関係には仕立てました。その人たちに言えば全部解決すると少し間違っただけで捉えられたこともあって、何を言っても解決してもらえないという声がかけてきたので、この人たちは解決する人ではなくて、住民が抱えている問題をつなげる人なんだということは言うようにしております。また福祉の協力については、社協として、福祉推進を仮設住宅の自治会にお願いして、自治会で、隣近所の見守りでもかまわないので推進員さんを複数出させていただき、現在60名おりますので、民児協の定例会で集まった時にはそういった方や福祉士の方と連携して協力して、ひとりで見守りをしないでくださいねとお願いしております。やはり民生委員さんも被災して、仮設住宅に住んでいる人もいますので、その方に負担をかけるのではなくて、住民が自分たちの地区を守れるようなものを進めているところでございます。

ファシリテーター：はい、ありがとうございました。

自治体C：役所の関係からすると、やはり心のケアの部分は職員全体の健康診断の体の結果と同時に年に1回、個別面談でのカウンセリングという対応を取っています。専門職は自治体Cの場合で言うと健康福祉課の保健士・栄養士なんです。被災直後は総合体育館にしか場所が確保できない関係で、救護本部が総合体育館で、総合体育館が

一番町内で大きな避難所にもなっていたので、3月11日当日は2,500人ぐらい来たんですね。それに犬猫が一緒に、雑然とした中で一夜を過ごして、保健士が危機感を持っていろいろやって。やらなければいけない、でもマンパワーが足りないというジレンマで極限に追い込まれた状態まで1回なっただんです。しかし他県からの看護師や保健士、震災を経験した方々も来て、いろいろアドバイスを受けた結果、この部分はその協力してもらっている方々にしてもらえるとという安心感で立ち直った部分もあります。その後は、精神的に追い詰められて心の病にかかって病気休暇で今休んでいるのは、やはり一般行政職です。専門職はやはり強いんです。で、圧倒的に男性職員のほうが多い。女性も強いです。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。自治体Bはいかがですか。

自治体B社協：うちのほうは職員向けのカウンセリングを毎年度やっているぐらいしかありませんね。あとは別立てで一応精神的な支援をされているボランティア団体等にさらに個別カウンセリングの協力をお願いしているという状況です。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。では自治体Aはいかがですか。

自治体A社協：第三者ということでは心のケアセンターや、看護財団の看護師の中にもカウンセリングのような形でお話を聞いてくださる方がいるので、職員が大変そうだという時にそういったところで面談をさせていただいています。

ファシリテーター：はい、それぐらいですか。外部のところですね。

自治体C：心のケアセンターさんにはずっとお世話になっていますよね。その部分では。

ファシリテーター：そう考えるとそういうのがあるというのは強いという、いい点であるわけですね。

自治体C：心のケアセンターの専門のスタッフさんが今度抱え込みすぎて疲れをおこさないか、そこが一番心配ですね、今。

ファシリテーター：何人ぐらいいるんですか。

自治体C：自治体Cには常時2名います。保健センターに常勤で、月金でいます。

ファシリテーター：心のケアセンターでは本体のほうには20人ぐらいいるんですか。

自治体B社協：全国から専門の人を雇って派遣しているので、常時はいないんですよ。

ファシリテーター：なるほど、そこに県の職員として常駐しているわけではないんですね。

自治体B社協：全国から人を雇って、その人を派遣しているという形ですかね。

委員：私の知人も行っていますが、遠いと静岡から、2年ぐらいの契約かな。

自治体B社協：だから今の職場をちょっと休職して来ていただいているという形の方が多いですね。

ファシリテーター：あ、なるほどね。

自治体B社協：反対に、保健師のところはそういう仕組みが、お医者さんもドクターもそういうふうになっていますが、社会福祉士のほうはそういうのがないんです。

委員：支援者への心のケアというのは、今でもやはり必要ですか。

自治体A社協：今こそ必要なんです。今後もっと必要になるんでしょうね。

委員：というと？

自治体C：こういう言い方もあれですが、精神的に病んでいる人のピークは今ではないと思うんですよ。仮設住宅から公営住宅のような自立再建の地に移って、本当の終の棲家が確保できて、ほっとした時に一番求められている。だからたぶんそれが終わるまではずっと必要なのではないかなという感覚ではいます。

委員：私はカウンセリングはできるんですが、意外と人の心は強いので、復元していくんですが、やはりまだ必要かなと思います。

自治体A社協：被災された人の状況が、どんどん深刻な方が残って行って、そういう人たちに日々向き合わなければならないので、職員のフォローはこれからますます必要にな

ると考えています。今のほうがたぶんニーズ的にはけっこう重要ですね。

自治体 C：ただ、相当精神的な負担を抱えた中で最後まで残っていられないので。

委員：ああ、そうですね。意外とやめて職を変えたりされていますよね。

ファシリテーター：そうすると、最後はかなり深刻な層が残ってそういう人たちに向き合わなければいけないから、かえって最初の頃よりはストレスが高いわけなんですね。そうするとむしろケアが必要になると。被災者も同じことが言えるわけですね。非常に深刻な層だけが残っているから、その人たちこそまさにいろいろなサポートが必要なんだという意味では、むしろこれからなのかもしれませんね。確かに、阪神淡路大震災の時も、自死が増えたのは3年目ぐらいが多かったんですね。

自治体 C：家賃の発生しない仮設住宅に住み続けたいという人たちが必ず出てくるので、結局そういう人たちが社会的に隔離された環境になったり、自分からそういうふうに進んでいくことになるんでしょ。そこのつながりは切ってはだめなんですよ。

自治体 D：災害公営住宅に入居する際の優先順位にそういった方も入っていただくようにしているにもかかわらず、最終的には中越でもいろいろな話を聞いてみると、やはり一人暮らしの高齢者や障害を持っている方、生活困窮の方が最後まで仮設住宅にいらっしやると聞いています。

委員：生活環境を整えないとやはり精神的にも安定していけないということですよ。

自治体 B 社協：一人で判断して行動できない人たちの層なので、そこは手厚く支援する体制を整えないと動かないですね。

自治体 C：全体的に認知症が増えていますから、なおさら自己管理ができないという人が出てくるので。現実問題。

自治体 D：うちのほうでも事例として挙げれば、旦那さんに暴力を振るわれた認知症の方が、殴られて外に行って、あるおばあちゃんに一晩かくまってもらったんですが、そのおばあちゃんも実は認知症だったという事例もあるんですよ。ただ認知とか高齢となれば、やはり制度は厚いです。明らかにそうっておらず判断できない層がいるので、そこを早めにいろいろ手助けしてあげると、あとあとの手間がだいぶ省けるかなと。

ファシリテーター：それはやはり障害者？

自治体 B 社協：いや、障害とは言わずに、ただ少し気の弱い判断できない方もいますし、少し判断レベルが劣っている方とかですね。グレーゾーン。

委員：孤立をすることによって生きる意欲が低下していたりすると、公的サービスを利用する意向が極端に低くなっている方がいらっしやいますよね。だからおっしゃったようにどこかにつないでそれでよしということではなくて、その方が公的サービスを利用してでも自分の生活を再建しようと思えるところまで見届けないと、つなげただけだとたぶん1回2回相談して、そのあとの手続きは面倒くさくてやめてしまうということになると思うので、伴走型支援と言われている通り、生活困窮者の領域に踏み込んで、その方の生活全体を見通してコーディネートするような人がいないと、たぶんお一人だけではどうにもならない方が、これから残ってくる方の中にかなりいらっしやるように思いますね。

自治体 D：なかなか踏み込むのは大変ですが、そこが課題だと…。

委員：究極は本当にそこですよ。

ファシリテーター：やはりかなり早期の段階から支援していくということが大事なんですね。

自治体 B 社協：高齢者とか認知症とか、明らかに症状が出ない状況の方でも、何か言われればある程度手伝えるようにしてあげれば、やはり早期でいいのかなと思います。

ファシリテーター：なるほどね。その早期介入の視点は本当は福祉も持ったほうがいいんでしょうね。我々は一般論で、どうしても初期の頃は医療的なニーズが高く、それが一段落すると福祉なんだと教科書に書いてあるけれども、実はかなり早期の段階から福

社も介入して支援していかなければいけないということなんでしょうね。

委員：特に孤立はどんどん問題が重度化して行って、表に出てくるときにはもうかなり手遅れの状況になっている場合が多い。アルコール依存でも何でもそうですが、それを考えるとやはりいかにアウトリーチして、早めにその情報を逃さないようにするか。そういったときに、年齢とか世帯類型だけでは判断できないと言うか、阪神淡路でご存じのように5、60代の方が一番孤独死で多かったということを考えると、高齢者の方だけではもちろんないですし、一人暮らしとか、特定の世帯類型だけではなくて、家族と同居していても孤立をしている方がいらっしゃるということを見ると、どこで要援護者を捉えるかということだと思えます。そのあたりが難しいところで、お一人お一人はもう個別に見ていくよりないと思えます。だから民生委員の方が要援護者の登録制度でかなりキーパーソンになっているというお話がありましたが、その民生委員さんの意識によって、要援護者をきちっとつかまえているところもあれば、もれがあるところもあるということがないように、システムを整えることがたぶんこれからすごく大事になっていくのかなと。

自治体C：地域の力を借りてというのは、地域資源の行政区長さん、自治会長さん、民生委員さん等を、皆さんおっしゃった月に1回の定例会だとか、そういう時にそういう人たちも巻き込んで地域の情報も得ながらの定例会というのが理想的なんですよ。

ファシリテーター：地域住民を巻き込んでいくというのは大事ですからね。

自治体C：目配り・気配りの部分は、地域におまかせする形が取ればいいんでしょうけど。

ファシリテーター：いいですねえ。目配り・気配り。それが大事ですね。ありがとうございます。さあ、では、最後は未来の話ともかかわりますが、コミュニティづくりとか地域づくりを広めていくために何が必要か。あるいはどういうところが隘路になっているのかという点も含めて継続的な福祉支援の課題についてご発言いただければと思います。

自治体D社協：自治体Dでは、最初に言ったとおり8つの地区センター、地区組織がありますので、そこに、どんどん地域福祉の拠点を移していく。で、その市民センター単位で、ある程度地域の課題を解決していただけて、その中の調整役として、社会福祉協議会なりが統括してやっていきたいなと思っております。そして、地域にお金も落とすし、社協で雇った人も地域にできるだけ配置して、そこである程度地域の相談役として活躍していただけるような形で今後進めていきたいと。被災者もどんどん地域に移りますので、地域の中で、地域住民として支援をしていきたいと考えております。以上です。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。そうすると、方向性はすごくよくわかるんですが、課題的にはやはりマンパワーが足りないとかありますよね、お金が足りないとか。

自治体D社協：人とお金はなんとか市のほうで責任を持って配置したいと思っております。ただ地域のほうにその必要性をわかってもらう機運づくりというか、そういう意識になってもらうようにやはりしていかなければならないなど。市や社協と同じような意識に地域がなればいいのではないかと考えております。

ファシリテーター：やはり1つは地域住民の意識改革ですよ。自治体Cはいかがでしょう。

自治体C：自治体Cの場合も、今現在やっている地域社会体制づくりをいろいろと改良しながら、継続的にやって行って、先ほど説明した地域福祉計画を含めた26年度に策定する各個別計画と連動させながら、恒久期に向けたあり方というものを検討しながらやっていきたいという考えです。その中で、行政や社会福祉協議会だけではなく住民の方々の意見をできる限り吸い上げていくような活動をしていきたいと思っております。住民懇談会を積極的に開催して、地域に下りていった形でいろいろな意見を聞きながらですね。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。では、自治体Bはいかがですか。

自治体 B 社協：今自治体 B では、特に社協のほうで、地域福祉コーディネーター事業に力を入れております。まだ育成と実績を同時進行でやっているんですが、彼らには地域特性、被災状況を監視しながら住民が主体的にコミュニティの構築事業の実施ができるように、地域住民関係機関、ボランティアをつなぐ役割として、仮設団地等のケアのケース会議であるエリアミーティングの進行や、民生委員と関連機関とのつなぎを取り、だんだん実績が上がってきまして、例えば、団地の自治会長さんレベルではなく、その下位組織の班長さんレベルでも合同会議の開催だったり、ボランティア班長会議の開催にこぎついたりしています。それから仮設エリアのエリアミーティングも開催して、情報を共有し、支援し合おうという形で、もともとの地域資源と、新たな資源である NPO、ボランティア等も関連づけられるように、地域福祉コーディネーターを現在育てているところです。以上です。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。では最後、自治体 A お願いします。

自治体 A 社協：普段から社協や自治体 A でやっていた福祉サービス・制度などを使って、関わり方を改善しながら被災された方々に関わっていけるような方法はないかと考えています。課題というか、震災にかかわる福祉支援というと、どうしても、人に対する予算が単年ごとなんです。今私たちの事業は絆再生事業でやっているのですが、活動しているノウハウを今後も活かしていきたいのだけれども、5 年先か 10 年先かはっきりわからない状況で、どういうふうに計画を立てられるのかというのは大きな課題だと思います。同じことを 10 年間やるのと、初めから 10 年やるとわかっていて、10 年間で計画を立てるのとでは全然違うと思います。なので、人の予算づけはせめて 3 年ごと等でつけてもらえないものかと思います。長期的な形で予算づけをしていただいて、3 年ごとに見直しとか、そういう形でやってもらえたほうが、地域の福祉計画にとってもいいのではないかと。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。いわゆる単年度主義の問題ですよね。来年どうなるかわからないという将来の見込みの立てようがないですものね。

自治体 B 社協：最後に 1 つだけ今回触れてほしいのが、社会福祉法人の関係ですね。震災時の活動もそうですし、普段の地域福祉活動についても、もう少し担うべき役割があるのではないかと日々感じておまして、やはり大枠でいいので、何か提言していただければ大変ありがたいなと思っております。

ファシリテーター：確かにそうなんですよね。我々の意識の中にあるのは行政と社協というのは圧倒的に多いんですが、社会福祉法人ですよね。確かに法人が日ごろからどういうふうに動くのかとか、発災後にどういうことをするのかというのはスタンスをはっきりしてもらわないといけないというのはあるでしょうね。それは提言の中でももう少し現地調査も含めて、何かできればなと思います。ありがとうございます。県はどうなんですか。

自治体 C：さっき自治体 D の社協さんのほうからの話題で出ましたが、b 地区というところの仮設住宅の作り方や、コミュニティ施設のあり方に、当県の仮設住宅の建て方と、同じ補助金を使って同じ制度のもとでやっているにもかかわらず、なぜに相違点があるのかということがありました。最初この復興事業で仮設住宅を建て、サポート拠点制度を使わなければいけないということになったときに、制度としてそういうことができなかつたわけですが、同じ制度を使っている隣のほうはできているわけです。やはり県は県の担当者レベルでの解釈の違いだったり、仕事のやり方の違いだったり、その辺はずいぶん、結果として見れば、差が出てくるのかなという素直な印象を持ちました。その当時は。

ファシリテーター：今日はあまり詰められなかったんですが、やはりかなり格差があるとよく言いますよね。非常に復興が早く進んでいるところと、遅々として進まないところ

とあって、この差というのは何なんでしょうね。

自治体 B 社協：ハード的な要因は大きいとは思いますが、ハードのほうは地域の事情でいろいろあるかと思いますが、ソフト面の支援や制度については、事情はそんなに違いはないので、せめて県内共通のルールのもとに、責任や主体性を持って県で決めていただかないと、市町村の事情に応じてと言われても悩むので、県ができるところは責任持ってやってもらって、簡素化していただきたいというふうに切に思いますね。

自治体 C：明確なリーダーシップというのが必要じゃないですかね。当県の問題も国保や介護保険やその制度の問題だったり、国からのお金を財源にして、もう一度被災者に減免できないのかという話題に今なっており、市町村の考えにおまかせするという県知事さんの記者会見でしたが、そこはやはり県で音頭を取らないと思います。

自治体 D 社協：義援金のほうは、県が音頭を取って、共通の Q&A も出して、ルール決めもしてやっていただいたところがあるんです。それに沿ってやっているの、市民に対する支給対象の格差は出なかったんですが、それ以外のサービスは各自治体にまかせるといのもけっこうありましたので、どうせなら義援金のようにもう少し、ソフト面については特にやっていただいたほうがよろしいのかなあとは思いますがね。

ファシリテーター：はい、ありがとうございます。確かに、かつてのような中央集権的な感じはさすがに時代に逆行しているとは思いますが、逆に、全部やり方はおまかせしなすと言われても困るところもあるし、それで格差が出て、住むところによって全然違うというような、ミニマム論の立場からするとやはり少し違うのかなと。いい意味でリーダーシップを、トップマネジメントを担っている人には持ってもらって、ある程度方針を示してもらわないと、なかなか現場では逆に動きづらくなっていくところがあるということですね。要するにリーダーシップが大事だと。その辺も提言の中に入れておきたいと思います。はい、どうもありがとうございました。いろいろと貴重なご意見をいただいて、これを集約してどういう形でまとめられるかというのは我々の責任でもあるわけですが、いろいろな課題が見えてきましたので、いい方向へというふうに思っています。本日はどうも長時間にわたってご協力いただいて、本当にありがとうございました。