

# 第 I 部

## 調査研究の概要



# 第 1 章 調査研究の趣旨

## 1 調査研究の目的

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災から 5 年が経過した岩手県沿岸被災地では、災害公営住宅の建設や高台移転団地の完成など、ハード面の復興と応急仮設住宅から恒久的住宅へと住民の住まいの移行が進んでいます。また、大震災の被災者を支援する目的で市町村社会福祉協議会に配置された生活支援相談員の活動にも避難生活の長期化を前提とした対応が求められています。

そのため、被災された方々の暮らしの実感を把握し、復興しつつある地域で安心した暮らしを取り戻すためには今後どのような支援が必要なのか、その方向性等を探ることを目的に調査研究を行うこととしました。

具体的には、調査研究委員会を設置するとともに、内陸部への避難者も含む被災者実態調査を実施することとしました。市町村社会福祉協議会及び盛岡市の「もりおか復興支援センター」が見守りの対象としている約 15,000 の被災世帯の中から 1,200 世帯を無作為抽出し、その世帯を構成する 20 歳以上の方を調査の対象としました。その結果、1,520 人の方々から回答を得ることができました。

平成 28 年 9 月末現在、当協議会の委託事業として岩手県内 19 の市町村社会福祉協議会に生活支援相談員が 170 人配置されています。盛岡市については「もりおか復興支援センター」に同様の相談員が配置されています。今回の調査では、同センターの協力も得て県内全般の状況を把握することができました。

## 2 生活支援相談員の配置経緯と役割

震災で家族や友人、住まい、職場などを失い、経済基盤、生活基盤、人間関係・社会関係が大きく揺らぎ、震災を契機に日常生活に何らかの影響を受けている人たちに寄り添い、様々な相談に応じ、適切な制度・サービスに繋げる役割を担うために、平成 23 年 8 月、県内の市町村社会福祉協議会に 202 人の生活支援相談員が配置されました。阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震においても同様の仕組みが設けられていたことを受けて国の予算が充てられることになりました。

生活支援相談員は、国のセーフティネット支援対策事業費補助金、緊急雇用創出事業、被災者健康・生活支援総合交付金、岩手県介護サービス施設等整備臨時特例基金、被災者支援総合交付金へと、配置財源を様々に変えながら、28 年度現在まで毎年度 200 人程度が配置され活動が継続しています。

活動開始当初は、応急仮設住宅、みなし仮設住宅、在宅被災者等へ個別訪問により各世帯の状況を把握し、支援を要する人への訪問、見守り、傾聴、相談を重ね、住民との信頼関係を築くと同時に、外部支援団体とも連携してサロン活動等の居場所づくりも行ってきました。

災害公営住宅の建設が進むにつれて、転居等に伴う課題への対応や転居先での孤立防止にも気を配り、生活支援相談員は個別訪問による相談、見守り等の対応を継続しています。

また、新たな生活環境の中で住民同士が助け合えるコミュニティづくりを支援するため、住民が主体的に行うサロン活動や行政と連携した自治会づくりなどにも取り組んでいます。

被災地における生活支援相談員活動の特徴は、地域福祉推進を担う市町村社会福祉協議会が従来から行ってきた相談支援、資金貸付、ボランティア活動、介護サービス等の取組を基盤としながら、被災した方々に対する見守り・相談を基本とした「個別支援」と、訪問活動を中心に積み重ねた信頼関係によって広く住民同士のつながりを作る「地域支援」の双方を同時に行う“車の両輪”に例えられています。

## 第2章 アンケート調査結果の概要

「東日本大震災にかかる住民アンケート」の調査結果から見えてくる被災者の概況を述べます。

記述中の〔 〕内の表記は、本報告書第Ⅱ部に掲載しているアンケート調査結果の図表番号を表しています。

### 【調査の方法等】

- 岩手県の1世帯当たりの構成人数の平均が2.45人（平成28年3月）であることから、生活支援相談員がかかわっている15,700世帯（平成28年3月）の中から3,000人程度に調査ができるよう市町村区分及び見守り区分ごとに調査対象数を按分し、支援対象者名簿の中から1,200世帯を無作為抽出しました。その上で、世帯を構成する20歳以上の方を調査の対象としました。
- 調査方法は、訪問留置による無記名式の郵送回収（一部訪問回収）としました。調査期間は、平成28年10月1日から20日までとしました。なお、一部の地域では調査票の配布が遅れたため、回答期限を11月15日までに延長しました。  
調査票の配布数は2,270人となり、目標の3,000人には及びませんでした。その理由は、被災世帯の世帯人数が、岩手県の1世帯人数の平均（2.45）を下回っていたことが考えられます。
- 調査回答が得られたのは1,520人でした。回収率は67.0%となりました。
- 生活支援相談員が見守り等の支援対象としている世帯は、「重点見守り」「通常見守り」「不定期見守り」と統計分類上、3段階に区分しています。  
「重点見守り」とは、「通常見守り」よりも短い期間で訪問による安否確認や相談対応を要する世帯と、各市町村社協が判断した世帯です。  
行政等による被災者支援体制が市町村ごとに異なることから、「通常見守り」の世帯範囲が市町村社協ごとに異なるため、区分の基準は、県内統一基準ではないことに留意が必要です。

### 【重点見守り世帯の姿】

- 「通常見守り世帯」よりも訪問等の頻度を上げるなど、見守り支援が必要であると市町村社協が判断している世帯を「重点見守り世帯」として区分しています。
- 「重点見守り世帯」に属する人のうち、「80代以上」は43.4%で、全体平均の20.8%と比べると22.6ポイント高くなっています〔図表3〕。また、「1人暮らし」

が 52.0%と最も多く（全体平均 24.4%）〔図表 5〕、さらに現在の住まいについては、「応急仮設住宅」が 55.1%（全体平均 40.6%）、「災害公営住宅」が 23.2%（全体平均 17.4%）〔図表 10〕で約 8 割を占めています。

- このことから、「重点見守り世帯」は独居高齢者が多く、住まいの移行期にある中、何らかの理由で応急仮設住宅に残るか、再建先の住まいとしては新築や中古住宅の購入等ではなく、災害公営住宅を選んでいることが分かります。

### 【ひとり親世帯の姿】

- 「18 歳以下の子どもを 1 人で育てている」人の 9 割は女性〔図表 2〕でした。

### 【災害公営住宅入居者の姿】

- 災害公営住宅入居者のうち「60 代」が 24.9%（全体平均 22.1%）、「70 代」が 30.9%（全体平均 28.3%）、「80 代以上」が 21.1%（全体平均 20.8%）〔図表 3〕であり、60 代以上が 76.9%を占めています。また、「1 人暮らし」が 43.4%（全体平均 24.4%）、「2 人暮らし」が 44.2%（全体平均 41.3%）〔図表 5〕です。
- このことから、災害公営住宅の入居者は独居高齢者が多く、2 人暮らし世帯でもどちらか一方の入院・入所、死亡などによる環境変化で高齢独居となるリスクが高いことが分かります。

### 【支援の選択と集中】

- 「通常見守り世帯」よりも見守りの頻度が少なくなっている「不定期見守り世帯」は、「被災した後に再建した住宅」に住んでいる人が 45.1%（全体平均 19.3%）〔図表 10〕で最も多くなっています。また、「1 人暮らし」が 11.0%（重点見守り世帯では 52.0%、通常見守り世帯では 23.1%）〔図表 5〕で、他の見守り区分よりも独居の割合が低くなっています。
- このことから、生活支援相談員活動において、複数人で暮らし、自力で自宅を再建した人は見守り頻度を下げて「不定期見守り世帯」に区分することにより、個々の事情に応じた支援内容を設定し、支援を要する人により支援を集中させていることが分かります。

### 【健康維持の意識】

- 「体の調子をととのえるために心がけていること」では、「ある」という回答は、「70 代」が 38.6%、「80 代以上」が 41.8%であり、全体平均の 30.8%よりも高く〔図表 14〕なっています。年齢が上がるほど健康に留意している傾向が強く、「ある」「少しある」を合わせた数値は、全体平均で 72.6%ですが、「70 代」は 82.6%で唯一 8 割を超えた区分であり、健康維持に積極的な側面がみえます。

### 【楽しさや生きがい】

- 「楽しさや生きがい感」について「感じる」という回答を見守り区分別にみる

と、「重点見守り世帯」が 12.1%、「通常見守り世帯」が 14.8%、「不定期見守り世帯」が 17.9%〔図表 16〕となっています。さらに「感じない」という回答を見守り区分別にみると、「重点見守り世帯」が 9.1%、「通常見守り世帯」が 5.0%、「不定期見守り世帯」が 1.9%〔図表 16〕と、見守り区分によって割合が変化しています。それらの傾向から、自立度が高いほど楽しさや生きがい感を感じていることが分かります。

### 【今の家計と将来の家計の見通し】

- 「今の家計」について「厳しい」という回答のうち、「今後の家計」について「悪くなる」という回答は 47.3%、同様に「少し厳しい」という回答のうち「悪くなる」という回答は 38.5%でした。全体平均で「悪くなる」という回答が 23.9%であることと比較すると割合が高く〔図表 21〕なっています。それらのことから、今の家計にゆとりのない人ほど、将来の家計の見通しを悲観的に予想していることが分かります。
- 今の家計を「厳しい」「少し厳しい」を合わせた割合は全体平均で 32.7%ですが、4 割を超えているのは、ひとり親世帯 (53.4%)、20～40 代の子育て世代 (42.0%・42.3%・48.1%)、内陸避難者 (41.2%)、要介護者を抱える世帯 (43.4%)〔図表 18〕であり、これらの世帯が生活困窮に至らないよう注視していく必要があると考えられます。

### 【近隣との関係性と地域の暮らしやすさ】

- 「身近な人に手助けや相談にのってもらうこと」が「ある」という回答の 42.6%、「困っている人に手助けや相談にのること」が「ある」という回答の 42.2%、「ご近所や地域の方との関わり」で「自分から声をかけて関わりたい」という回答の 46.7%〔図表 24〕が「今住んでいる地域の暮らしやすさ」に「満足」「まあ満足」と答えています。全体平均では「満足」「まあ満足」という回答は 27.1%であり、「ある」と答えた人の満足度が 4 割を超えているのが特徴的です。
- また、「身近な人に手助けや相談にのってもらうこと」が「ない」という回答の 27.6%、「困っている人に手助けや相談をのること」が「ない」という回答の 30.6%、「ご近所や地域の方との関わり」で「関わりたくない」という回答の 54.6%〔図表 24〕が「今住んでいる地域の暮らしやすさ」に「不満」「少し不満」と答えています。全体平均では「不満」「少し不満」という回答が 21.2%であることと比較すると、「ない」と答えた人の不満足度が高い傾向にあります。
- このことから、助け合いの機会が少なく孤立傾向にある人は地域での暮らしに対し満足度が低く、近隣住民など周囲の人々との関わりの濃淡が地域での暮らしやすさの実感に影響を与えていることが分かりました。

### 【助け助けられる関係の双方向性】

- 「身近な人に手助けや相談にのってもらうこと」が「ある」の 70.8%、「とき



どきある」の 62.9%が、「困っている人に手助けや相談にのること」が「ある」「ときどきある」と答えており、全体平均 47.7%を上回っています〔図表 33〕。

- 一方、「身近な人に手助けや相談にのってもらうこと」が「ない」の 71.8%、「あまりない」の 57.7%が、「困っている人に手助けや相談にのること」が「ない」「あまりない」と答えており、全体平均 32.5%を上回っています〔図表 33〕。
- このことから、助け助けられる関係は双方向であることが分かり、他者と関わりを持たない人は一層孤立を深めていく可能性が推測されます。

### 【生活支援相談員につながりにくい人】

- 「身近な人に手助けや相談にのってもらうこと」が「ない」「あまりない」について、現在の住まい別、見守り区分別に見ていくと、各項目で 53.9%～83.3%が「生活支援相談員の活動があってよかったと思うこと」が「ない」「あまりない」と答えています〔図表 34～36〕。
- 単純集計の全体平均で「生活支援相談員の活動があってよかったと思うこと」が「ない」「あまりない」と答えたのは 15.9%〔図表 54〕であることと比較すると、身近な人から手助けや相談にのってもらうことの少ない人は生活支援相談員にもつながりにくい、または接点があっても相談等を行っていない可能性があります。

### 【住まいや年代による孤立の可能性】

- 「最もたくさん顔を合わせて話をする人」について、「相談員や行政・介護サービス事業所等の支援者」と答えたのは、全体平均では 5.8%ですが、「重点見守り世帯」は 14.1%、「80 代以上」は 12.3%〔図表 38〕とその割合が高くなっています。
- また、「最もたくさん顔を合わせて話をする人」として「相談員や行政・介護サービス事業所等の支援者」と答えた人のうち、「話の頻度」は「2 週間に 1 回」が 22.7%（全体平均 8.2%）、「1 か月に 1 回以下」が 14.8%（全体平均 4.1%）〔図表 41〕で、全体平均よりも高めになっています。
- このことから、重点見守り世帯や 80 代以上の人で支援者との繋がりに頼っている場合、ご近所など周囲との関わりの頻度が低い可能性があり、孤立や孤独死など、日常生活の中での安否確認の漏れが心配されます。
- また、「みなし仮設住宅」居住者では、「ほとんどいない」という回答が 18.3%〔図表 38〕あり、他の区分と比較して割合が高く（全体平均は 8.0%）、孤立が心配されます。

### 【近隣との関わりと暮らしの満足度】

- 「ご近所や地域の方との関わり」について、「関わりたくない」（39.4%）、「あまり関わりたくない」（22.4%）が、「今の暮らしの満足度」について「不満」と答えており、全体平均の「不満」が 8.2%〔図表 47〕であることと比較すると



その割合が顕著に高くなっています。前述の「地域の暮らしやすさ」と同様、地域との関わりと暮らしの満足度は関連があることが分かりました。

### 【生活支援相談員活動の認知度】

- 「生活支援相談員の活動」として訪問、相談、サロン、イベントの4つを選択肢としたところ、1つでも知っている人は全体で84.7%〔図表51〕であり、8割以上が生活支援相談員の存在・活動を認知していることが分かりました。
- 災害公営住宅入居者の認知度が91.3%と最も高いのは、応急仮設住宅から転居してくる人が多く生活支援相談員との関わりが継続していること、入居者が高齢で1人暮らしまたは2人暮らしが多いことから、生活支援相談員活動において個別支援の対象となる確率が高いことと併せ、日中在宅の高齢者等はサロン活動において生活支援相談員と接点を持ちやすいことが考えられます。

### 【生活支援相談員活動の有用性～見守り支援を要する人】

- 「生活支援相談員による活動があつてよかったと思うこと」が「あった」「まああった」とする回答は、全体では61.1%ですが、「重点見守り世帯」は76.7%、「80代以上」は69.1%、「1人暮らし」は74.7%、「災害公営住宅」は72.1%で、7割を超えています〔図表54〕。高齢者や見守り支援を要する人は、加齢や病気などによる体調不良や生活不安などを抱えやすく、1人暮らしであるために身近に相談相手のいない人が多いことが予想されます。そのような人々にとっては特に生活支援相談員の存在が重要であったと考えられます。
- また、前述の「ご近所や地域の方との関わり」について「自分から声をかけて関わりたい」という回答は、全体平均が24.9%であるのに対し、「70代」33.5%、「80代以上」28.8%、「1人暮らし」30.5%であり〔基礎データ・図表43〕、周囲との関係づくりに積極性があるのは独居高齢者の割合が高いことから、サロン活動や自治会設立支援などコミュニティづくりの分野においても、生活支援相談員の存在が重要であった可能性があります。

### 【生活支援相談員活動の有用性～20代・30代】

- 「生活支援相談員による活動があつてよかったと思うこと」が「ない」「あまりない」という回答の割合は「20代」38.7%、「30代」36.5%〔図表54〕であり、他の区分よりも高くなっています（全体平均15.9%）。
- 前述の「身近な人に手助けや相談にのってもらふことがある」の質問に対し、「ある」「ときどきある」という回答は、「20代」67.8%、「30代」65.4%〔図表30〕で他の区分より高い割合（全体平均55.3%）を示し、また、「身近な人に手助けや相談にのることがある」の質問に対し、「ある」「ときどきある」という回答は、「20代」48.4%、「30代」57.7%〔図表32〕で他の区分よりも少し高い割合（全体平均47.7%）となっています。このことから20代・30代は生活支援相談員以外に助け合い、相談等のできる環境があることが推測されます。

### 【生活支援相談員活動への期待】

- 「実施してほしい生活支援相談員の活動」として、「重点見守り世帯」の 65.2%、「80 代以上」の 60.1%で「自宅への訪問」が第 1 位となり、6 割を超えています〔図表 64〕。また、「心配ごとや手続きなどの相談」は多くの区分で 4 割を超えています。
- このことから、気軽に聞ける相手や相談窓口が身近にあることを望む人が多いこと、その希望に生活支援相談員が適合し価値があったことが分かります。また、高齢や障がい等により外出や役所などに出向くことに消極的、又は難しいと思われる「重点見守り世帯」や「80 代以上の人」は、訪問型で顔を合わせる活動を望んでいることが推測されます。

## 第3章 専門的知見からの考察

### ○ 医療的視点

#### 1 陸前高田市の状況から

被災から丸6年経過しました。陸前高田市では高台の住宅地造成が進み、自宅建設のラッシュになっていて、災害公営住宅も次々と立ち上がり、引っ越しが始まり、応急仮設住宅の集約化が行われてきています。陸前高田市はもともと高齢化率が高い地域であったので、被災前から高齢者のみの家庭が比較的多かったことが予想されます。大家族だった家庭も、被災によりバラバラになり、高齢者のみの仮設住宅暮らしをしていましたが、ようやく全員がそろった暮らしができるようになってきています。高齢者のみの家族は、自宅再建をした人たちもいますが、多くは災害公営住宅を選んだようです。したがって陸前高田市では、災害公営住宅の高齢化率が40%近くになっていますし、高齢者のみの住宅が40%近くを占めています。今後の高齢者に対する介護や医療の需要と対応を早期に検討し対策を立てる必要があります。

#### 2 調査結果から分かること

今回の調査は、年齢分布で60歳以上が70%を超えており〔図表1〕、高齢者に偏った結果であることを承知していなければなりません。60歳以上の1人暮らしや2人暮らしが70%から80%を超えており〔図表5〕、今後の医療介護の提供が問題になってきます。災害公営住宅でも1人または2人暮らしが87.6%であり、この中にも高齢者のみの世帯が多く含まれていることが予想されます〔図表5〕。

介護の必要性では、同居人に障がい者手帳を持っている人か要介護の人が「いる」を合わせると20.7%ですが〔図表7〕、60歳以上の人数が多い調査であり、今後この集団のこの部分は年ごとに増えていくことが予想されます。

体の調子については、「少し悪い」が40代から増えてきています。「悪い」が20代や30代にも比較的多くみられる〔図表12〕のが問題になるでしょう。体の調子を整えるために心がけていることの問いについては高齢になるとともに心がけているが増えてきている〔図表14〕ことは、素晴らしいことだと思います。

生きがい感については子育てをしている人に「感じる」が多く見られ、障がい者や要介護者と同居している人たちに「あまり感じない」が多く見られました〔図表16〕。

ご近所や周辺の地域とのかかわりについては、「自分から声をかけて関わりた

い」や「声をかけられたら関わる」を合わせると 61.9%と高い値を示しました〔図表 43〕。

### 3 総括（今後の課題と対応）

今のところ要介護者や障がい者の割合が低いといえますが、高齢化率の上昇に伴い、年々増加していくことが予想されます。高齢者の健康に対する意識が高いことから、要介護にならないための、健康管理プログラムの提供を行う必要があるでしょう。元気で健康寿命の長い高齢者を増やしていくことが大切です。また、高齢者はどうしても要介護・要医療になる人の割合は多いです。1 人暮らしや 2 人暮らしの人たちが要介護・要医療になると、高齢者が高齢者の介護をしなければなくなり、または家庭の経済を支えている人が職を辞めて、介護に専念しなければならないことになりかねません。地域にかかわりを持ちたいと思っている人たちが多くいるので、支えあえるコミュニティ作りに、生活支援相談員が積極的に参加し、コミュニティが自活できるように支援する必要があります。

健康問題を抱えている人が 20 代や 30 代でも一定の割合でいます。生活支援相談員の認知度は高く、悩みを抱えている人たちへの個別相談は今までとは質的な違いになってくる可能性があります。守秘義務を踏まえながら専門家につなぐ役割が求められます。医療・介護が必要な高齢者では、施設入所までの期間、在宅での医療や介護が必要になりますので、各自治体では 24 時間体制の医療や介護の構築が必要です。

## ○ 法律的視点

### 1 住民アンケート結果からよみとれるもの

#### (1) 1 人暮らし世帯の割合

何人暮らしであるかとの問に対し、1 人暮らしであるとの回答が 24.4%にのぼっています〔図表 4〕。特に、1 人暮らしの割合が高いのは沿岸南部であり、同地域では 1 人暮らしであるとの回答割合は 26.9%にものぼります〔図表 5〕。

同居の家族の有無が、ただちに日々の生活の充実感や孤独の度合いに直結するものではありませんが、周囲のコミュニティに溶け込めない独居高齢者が孤独死する可能性や、支援者や相談員にうまく心を開けずトラブルをひとりで抱え込んでしまう可能性はあります。

アンケートの自由記載欄には、訪問・見守りをしてほしいとの意見が 28 件〔自由記載(5)〕、生活支援相談員に対する感謝が 18 件〔自由記載(6)〕、寂しさ・孤独感についての声が 4 件〔自由記載(17)〕あり、人との関わり合いや、相談相手を真摯に必要としている人が相当数いることが分かります。

## (2) 今の住まいの状況

今の住まいの状況について、応急仮設住宅との回答が 40.6%、みなし仮設住宅との回答が 10.1%である〔図表 9〕ことから、未だ半数以上の人が自宅再建や公営住宅への入居がかなっていない状況であることが分かります。

現在、仮設住宅に暮らす人の多くは、将来的に自宅を再建したり、災害公営住宅へ入居したり、または民間の賃貸物件を借りることになることが予想されますので、工務店との請負契約、不動産会社との間での不動産売買契約、公営住宅の入居申込、アパートの賃貸借契約の締結等が必要となります。

これらは法律行為ですので、法律行為を行う以上、法的トラブルに巻き込まれないための注意喚起と、万一トラブルに巻き込まれた後の支援が必要になります。

前記のアンケート結果のとおり、被災世帯の半数近くが未だ仮設住宅で生活しているということは、今後、その半数の方々が法的トラブルに巻き込まれる可能性が潜在するということです。広報を通じての情報提供や注意喚起など、事前にトラブルを防止するための支援のあり方を検討する必要があります。

なお、今後の居留意向について、「あまり住み続けたくない」または「住み続けたくない」との回答が、応急仮設住宅の入居者で 31.5%、みなし仮設住宅の入居者で 18.9%となっており〔図表 26〕、仮設住宅で暮らす人の約半数が今の住まいに住み続けたくないと考えていることが分かります。

仮設住宅に暮らす方からは、「自分の家」という感覚がないので落ち着かない、防音や隣近所の物音や声が気になる、支援金や義援金をもらっても経済的な理由から自宅再建が出来ないので将来を悲観しているといった声も聞かれ、仮設住宅から出て自宅再建を望む方の気持ちは切実です。

一方、アンケートにおいて、応急仮設住宅に「住み続けたい」との回答が 17.5%、「まあ住み続けたい」との回答が 14.1%あり〔図表 26〕、3 割近くの人が現在の応急仮設住宅での暮らしを必ずしも否定的にとらえていないことが分かります。

実際、応急仮設住宅での生活について、住居費がかからないので経済的に非常に助かっているとの声、まわりの人も被災者なので悩みを共有できる者同士友達ができた、との声も聞きます。

仮設住宅での生活に対するとらえ方は、それぞれの世帯や居住者の抱える事情、置かれた状況によって異なっており、一概に、仮設住宅での生活の善し悪しを決めつけることができないことが分かります。

## (3) 家計の状況

現在の家計についての問には、「なんとかやっていける」との回答が 53.4%、「少し厳しい」との回答が 20.5%、「厳しい」との回答が 12.2%であり〔図表 17〕、程度は違えども、経済的な困窮を訴える世帯が実に 9 割近くにのぼることが分かります。



また、今後の家計についても、「悪くなる」または「少し悪くなる」との回答が 45.0%となっており〔図表 19〕、経済的な困窮が改善されないと感じている人が多いことが分かります。

家計に余裕がなければ、自宅再建はかなわず、災害公営住宅の入居についても、共働き世帯では将来的に民間の賃貸物件を借りるのとあまり変わらない使用料が発生したり、収入状況によっては明渡義務が発生する可能性があることから、公営住宅の入居に消極的になっている世帯もあると聞きます。

家計の状況が生活再建の妨げになっている世帯は、相当の割合あるものと思われる。

## 2 今後被災者が直面すると思われる課題について

### (1) 仮設住宅に住む人が直面すると思われる課題（今後仮設住宅を出るにあたって予想される課題）

#### ① 自宅再建に関する問題

現在、応急仮設団地またはみなし仮設団地に入居している人の中には、今後、自宅再建をすることを予定している人もいます。

自宅再建の方法として、新築を選択する場合は、工務店との間で請負契約を締結することになりますが、注文者にとって、自宅新築の請負契約は人生に 1 度あるかないかの出来事であり、請負契約書の内容の確認、見積書や設計図書の理解が不十分なまま契約締結をしてしまう可能性があります。その結果、自分が予定していた建物と違う、または、工事代金が予想以上にかかってしまった等のトラブルに発展する可能性があります。

また、バリアフリーの補助金や、県産材使用の補助金について、工務店が申請すると約束しながら、実際には申請をしてもらえなかった等の問題が生じる可能性もあり、現に、補助金申請の問題や、前記の請負契約締結に関する紛争は、県内においても一定の件数の相談があがってきています。

自宅再建の方法として、中古不動産を購入する場合も、不動産会社との間で売買契約を締結するケースが多いものと考えられますので、購入不動産に瑕疵があった場合や、購入した不動産の近隣住民とのご近所トラブル等、法的紛争に発展するリスクが潜在しています。

#### ② 災害公営住宅入居に関する問題

自宅を再建せず、災害公営住宅への入居を希望する場合、連帯保証人を求められる地域があるものの、実際には、公共団体が求める条件の連帯保証人をつけることのできる人は多くなく、親族ではなく知人に頼み込んで連帯保証人を引き受けてもらったとのケースもあります。

連帯保証人をつけることのできない人が、保証人を免除してもらえる場合があることを知らずに、災害公営住宅への入居を断念してしまうおそれもあります。

なお、連帯保証人の要否については、平成 27 年 9 月 15 日付にて国土交

通省が「災害公営住宅の入居に際しての保証人の取扱いについて」と題された通知を宮城県、福島県及び岩手県の公営住宅担当部長宛てに出しています。同通知には、そもそも公営住宅は住宅に困窮する低額所得者の居住の安定を図ることが役割なので、入居者の努力にかかわらず保証人がみつからない場合には、保証人の免除などの配慮を行うべきであり、特に東日本大震災においては保証人を確保できない場合も多いと考えられるため、保証人の免除等につき特段の配慮をお願いする旨が記載されています。

災害公営住宅への入居の際に、保証人をどこまで厳格に必要とするかについては、自治体ごとに運用が若干異なっているのが現状です。今後、どうしても保証人をみつけることができなかったという人が災害公営住宅に入居する機会が失われることのないように配慮が必要かと思います。

## (2) 経済的な困窮と自宅再建について

前記のアンケートの結果によれば、経済的な困窮を訴える世帯が 9 割近くにのぼっており、生活再建の方法として、自宅再建を選択するにしても、災害公営住宅への入居を選択するにしても、経済事情が生活再建の妨げとなるケースが出てくることが予想されます。

経済的な困窮を訴える理由には様々であり、中には、そもそもの収入が少ない世帯、収入はあるものの多額の負債を抱えており毎月相当の金額を返済に充てるために家計が逼迫している世帯、稼ぎ手の傷病による一時的な経済困窮に陥っている世帯など、一様ではないと考えられます。

このうち、債務の返済が家計を逼迫させている世帯については、状況に応じて、破産、個人再生、任意整理、個人版私的整理ガイドラインなど、債務の減免を受けられる各種手続きの適用可能性があるため、これら制度の周知が必要・有益であると考えます。

## 3 今後の被災者支援の展望

### (1) 請負契約・売買契約に関するトラブルへの支援

法的紛争に巻き込まれる前に、請負契約・売買契約締結に際しての注意点を知ってもらう必要があります。

消費者側・業者側双方にとって、トラブルを回避することは有益であるため、契約締結にあたり、消費者・業者双方に対する契約締結時における留意点を周知させることが必要であると考えます。

なお、震災特例法により、平成 30 年 3 月までは、震災当時岩手県内に住んでいた人は法テラスの無料法律相談を受けることができます（法人を除く）。法テラスの無料相談は、法テラスの相談所まで行かずとも、個々の法律事務所で受けることができる場合もあります。また、震災に起因する法律問題については、本人の資力にかかわらず、法テラスの扶助を受けて弁護士を依頼することができる制度もあります。たとえば、被災者が自宅を再建したものの、工務



店から多額の追加工事代金を請求されたであるとか、完成した建物に瑕疵が発見されたといったケースにおいて、交渉事件や調停、訴訟事件について、法テラスの扶助を利用して弁護士を依頼することができます。

## (2) 経済的な困窮に対する支援

債務が家計を逼迫させているケースについては、前述のとおり、破産、個人再生、任意整理、個人版私的整理ガイドラインなど、債務の減免を受けられる各種法的手続きが存在します。

中でも、個人版私的整理ガイドラインは、被災を理由として債務の弁済が困難になった人を救済するための債務整理手続です。この制度は、信用情報（所謂ブラックリスト）に影響することなく、かつ、原則として連帯保証人に迷惑をかけることなく債務の減免を受けることができる制度であり、自宅再建のための二重ローン問題を解決するために有益な制度です。なお、ガイドラインは、住宅ローン以外の負債も対象になるため、既に公営住宅に入居、または、自宅を修繕して生活している人にも利用していただける制度ですので、制度についてより一層の周知が必要であると考えます。

## (3) 法的問題を抱える方への支援の課題

問題は、自身の抱えるトラブルが法律問題であるものの、自発的に弁護士のもとへ相談に訪れることのできる方は決して多くないという点です。生活支援相談員の話では、他人に自分の家庭事情を話すことに抵抗のある方が多く、相談員に対しても、法律問題を抱えているとストレートに打ち明けてくる方はなかなかいないとのことであり、無料相談会を案内するものの、その方が相談に行ったのか、また、相談に行った結果どうなったのかまでを把握するにも限界があるとのことでした。法的問題を抱える方が相談を受けやすい制度の充実と共に、法的問題を抱える人をこちらからみつけて必要なサービスを提供できるような制度づくりも課題であると感じます。

# ○ 沿岸被災地でのコミュニティ形成支援の視点

## 1 被災地におけるコミュニティの変化

同じ地域に住み、利害を共有することで明らかとなる共助の必要性はコミュニティ形成の大きな要因です。例えば掃除や草刈りなどの環境整備、外灯設置や見廻りなどの防犯活動を通じて住民が相互理解を深める機会が作られます。それらを含めた様々な機会の長年の積み重ねが地域コミュニティであり、濃淡の差異はあっても、これが概ね被災前の沿岸地域に存在したことは想像に難しくありません。震災で居住地を追われた被災者はこの地域コミュニティから離れ、多くは新

たな場所での生活を余儀なくされました。共助の力は必然的に弱まり、支援が必要な状態となったのです。一方、集落の住民がまとまって避難するなど、人のつながりが維持された一部の避難所では、平時では見られないような一体感で共助を実現した、いわゆる「災害ユートピア」的現象もみられ、コミュニティの底力を感じさせる場面も多く見られました。

災害ユートピア的な一体感は応急仮設住宅における生活でも散見されますが、緊急性が減少して平時に近い状態へと移行した頃から、失われた地域コミュニティの重要性が浮き彫りとなりました。この重要性を速やかに把握し、地域コミュニティの果たしていた役割の一部を担ったのは生活支援相談員です。人のつながりが希薄となった仮設住宅等で定期的な訪問を行い、ご近所同士が担っていた相互の見守りを代わりに果たしていたことは当初の活動が個別訪問中心だったことから推測できます。現在も「生活支援相談員の活動の認知」〔図表 50〕において「自宅への訪問」が 72.7%と圧倒的に高く、〔自由記述〕において「支援への感謝」が 59 件、「訪問・見守りへの感謝」が 13 件あることを鑑みると、被災者のニーズに応え、高い評価を得ていることが分かります。

災害公営住宅等の恒久的な住まいへの移行時期になると、住居や空間が整備されたことから日常生活において利害を共有する機会が減り、コミュニティ形成の機会も減少しました。しかし、新たな人の集まりでは話し合いによるルール作りや課題解決の必要性が次第に実感され、個人的な助けを欲している方々へのケアも含めて、人のつながりを基盤とした共助の力が具体的な解決策として期待されています。その背景には復興関連予算の縮小・終了に伴う公的支援の減少があります。生活支援相談員も現在の人員数を維持したまま継続することは難しいばかりか、高齢化によって課題を抱える個人も増加することが予想されます。つまり、地域コミュニティの重要性は現在さらに強調されているにもかかわらず、その形成機会は減少しているのです。

## 2 現状が抱えるギャップ

この現状を受け、生活支援相談員は個別訪問をより個人的な課題を抱える世帯へと絞りつつ、地域住民のつながりづくりにも重点を置いて活動しています。しかし、「実施してほしい生活支援相談員の活動」〔図表 63〕では、「心配ごとや手続きなどの相談」45.0%、「ご自宅への訪問」43.6%という個別訪問を基本とした活動への期待が 1・2 位を占めており、「サロンなど近所で集まる会合のお手伝い」33.0%、「イベントの開催やお手伝い」25.3%というつながりづくりを基本とした活動への期待との間に大きな差があります。したがって、前述した地域コミュニティによる共助への期待という支援者・行政側の視点は、必ずしも今回の調査対象である見守り対象世帯まで浸透しているとは言えず、生活支援相談員は活動現場でこのギャップに直面することとなります。

### 3 主体意識の醸成

ギャップが生じる要因は支援される側が「受け身の意識」を抱いているところにあります。身体の状態等で受け身とならざるを得ない方々がおられる一方で、支援を支え合いにつなげるきっかけとして捉えず、受けるだけの方々も多いのです。特に見守り支援では、見守られる本人に限らず、その周辺の方々にこの傾向が見受けられます。つまり、相談員が見守ってくれているから自分たちが見守ることや地域で支え合う必要性を感じない、という意識です。

相談員はこれを逆転させなければなりません。本来は地域で支え合うべきであり、相談員がそのきっかけやどうしても手の届かない所をサポートする役割であること、すなわち地域住民が主体であるという意識の醸成が必要です。具体的にはこれまで以上に見守り対象世帯の周辺にいる住民への働きかけが必要です。自治会や民生委員との連携は有効ですが、これまでもそうであったように自治会役員や民生委員そのものに見守り等の負担が集中して、住民全体の意識醸成につながらないことが多いため、「見守り」に加えて「意識醸成」の具体的アプローチについて連携すべきと考えています。

### 4 「声をかけられれば関わる」人の多さ

「ご近所や周辺の地域の方との関わり」〔図表 42〕では「声をかけられたら関わる」が 37.0%と最も高くなっています。岩手大学地域コミュニティ再建支援班が昨年度末に大船渡市の災害公営住宅全入居者を対象として行った同様の調査（回答数 357）でも、「声をかけられれば関わる」が 40.0%と最も高く、いずれも約 4 割が受け身の姿勢であることが分かります。逆に言えば 4 割は声がかかれれば地域の人と関わる意思があるという事で、上述した意識醸成について、まずはこの 4 割に働きかけることが効果的です。

また、同項目では「自分から声をかけて関わりたい」が 24.9%と 4 人に一人が能動的に関わる意思を持っていることから、相談員はこれらの方々を見つけ出し、彼らの声かけが有効となるような環境整備や機会づくりを行うことが求められます。興味深いのは岩手大学の調査では「自ら声をかけて関わりたい」が 10.6%にしか達していないことで、見守り対象世帯と災害公営住宅入居者を比較すると意識の差があることがうかがえます。むしろ、相談員がこれまでの個別訪問によって周辺との関わりの重要性を喚起してきたとも考えられ、この下地を意識醸成に結びつけられるか、が焦点となります。

### 5 相談員の技術向上

個別訪問とつながりづくりは支援者として絶妙なバランスの上に両立させなければならぬ難しい問題です。個別訪問による相談員と住民の関係構築は、住民同士のそれを阻害しかねない側面があり、一方で、要望の高くないつながりづくりを促進するには、相手との個人的な信頼関係を基に意識の変化を促す必要に迫られるからです。言い換えれば、生活支援相談員は、本来地域コミュニティが

担うべき見守りをある程度代行しつつ、見守り対象者や周りの方々に共助の重要性を伝えて、そのきっかけを作り出す、という複雑なバランス感覚を要する業務を行わなければなりません。ただし、人を対象としたこの活動は相手の意識や個別の環境によって状況が大きく異なり、アプローチも多様なことからマニュアル化することが難しく、実践の積み重ねによる感覚や経験を頼りにせざるを得ません。しかし、現状では相談員の多くは経験が少なく、活動現場で試行錯誤を繰り返しています。

したがって、各相談員がこのバランス感覚を身につけ、地域住民の共助を引き出す技術を向上させることは急務です。幸いにも見守り対象者との個人的関係は、これまでの活動で構築されている場合が多いことから、その関係を活用して意識の変化を促し、共助を広げていくかがポイントです。いわゆる奉仕的活動だけでなく、提案・啓発といった、場合によっては歓迎されないことを話す機会も増えることになります。この活動は時間と手間を要し、目に見える結果はすぐには表れません。3年、5年、10年という積み重ねが地域の財産となることを念頭に、長期的な視点を持ちつつも、住民と毎回正面から向き合うという姿勢を持つことが重要です。その技術の向上には、これまでの研修と同様の手法ですが、より焦点を絞った事例を集め、経験を深く読み解くことで属人的となりやすい技術を現場の臨場感とともに共有する、という手法で臨みたいと考えています。

## ○ 全国における被災者支援の視点

### 1 過去からの教訓 - 個別支援から地域支援・コミュニティ形成支援へ

平成 29 年春は、仮設住宅から災害公営住宅への転居や防災集団移転による自主再建などのピークを迎えます。

アンケート調査によれば、「生活支援相談員の活動の認知度」〔図表 50〕で最も高いものが「ご自宅への訪問（72.7%）」で、その内容が個別支援的なものか、つながりをもつことへの働きかけなどの地域支援的なものなのかは分かりませんが、それにしても「心配ごとや手続きなどの相談（39.4%）」も含めた個別支援の認知度は、「サロンなど近所で集まる会合のお手伝い（49.0%）」や「イベントの開催やお手伝い（28.0%）」などの地域支援を上回るものと考えられます。

また、「実施してほしい生活支援相談員の活動」〔図表 63〕でも、「ご自宅への訪問（43.6%）」「心配ごとや手続きなどの相談（45.0%）」が、「サロンなど近所で集まる会合のお手伝い（33.0%）」「イベントの開催やお手伝い（25.3%）」を上回っています。特記したいことは、「今の住まい」〔図表 64〕が応急仮設住宅の人よりも、災害公営住宅に暮らす人に、より顕著にその傾向が表れている点です。災害公営住宅の人のみの集計〔図表 66〕によれば、「自分から声をかけて関わりたい」人が「声をかけられたら関わる」人に比べて、「実施してほしい生活



支援相談員の活動がある」は 88.7%と 78.2%と高く、個別支援的な活動も地域支援的な活動も高い結果となっています。

アンケート調査結果だけでは安易な判断はできませんが、特に仮設住宅退去後の災害公営住宅等での支援においては、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などの経験から強調されてきた個別支援から地域支援・コミュニティ形成支援への転換を意識する必要があります。ここでは、2つの震災の過去の経験を確認の意味でおさらいします。

## (1) 阪神・淡路大震災

平成 7 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災の被災地である兵庫県の復興公営住宅（災害公営住宅のこと）は、一般県営住宅よりもはるかに高い高齢化率となっています。平成 13 年の入居完了時点で 40.5%（一般県営住宅 15.4%）、ひとり暮らしの高齢者世 34.3%（同 12.5%）、平成 26 年の高齢化率は 50%（兵庫県全域は 25%超）を超える事態となりました。

その要因に、2 度にわたる優先入居・抽選入居が挙げられています。被災して慣れ親しんだ地域の人たちと離ればなれになったうえ、なんらかの支援が必要な人たちは仮設住宅に優先的に入居する仕組みをとったため、高齢者・障害者が集まることとなりました。さらに 2 年後、仮設住宅から復興公営住宅への転居が始まった際も、高齢者優先入居と抽選入居により、仮設住宅で築いた人間関係が再び切り離されることになったのです。

兵庫県は復興公営住宅への施策として、平成 9 年に生活復興相談員を配置。当初は個別支援と自治会への支援、地域とのつながりづくりなどの組織化の支援を行っていました。平成 13 年からは、高齢世帯生活援助員（SCS）と名称を変えて、個別支援に特化した形になりましたが、平成 18 年には再度個別支援とコミュニティ支援を行うようになりました。その背景には、生活支援を行う相談員と個々の入居者の関係が深まった一方、住民同士がつながり、助け合う機会を阻害したという反省があります。また、復興公営住宅内だけを特化して支援していたため、周辺地域とうまく関係を持てていない住宅が多かったのです。

## (2) 新潟県中越地震

平成 16 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震においては、仮設住宅退去に伴う整理統合の際に、そこには高齢者が多く残るとともに、暮らしの場の変化による新たな環境への適応に迫られることが想定されました。

仮設住宅の統合後は、さらに高齢化が進み、近隣同士の自然な見守りや自治会機能が希薄となった面もありました。入居者が従来の生活を維持できない場合もあり、「避難所から仮設住宅に移り住んだ直後の時期よりも濃密な支援が必要だった」と当時の担当者は話しています。

復興公営住宅では、入居者への直接支援に併せ、入居者同士の融和、さらに

は、入居者とその地域の住民との融和が必要という考えのもと、見守り訪問活動や復興公営住宅内での交流会・サロン活動、自助・互助機能の向上だけでなく、入居者と地元住民との交流会など、復興公営住宅を取り巻く地域への働きかけにも力が注がれてきました

全村避難した旧山古志村（現長岡市山古志地域）は、仮設住宅から帰還までを生活支援相談員が、帰還後の集落再生を地域復興支援員が担いました。仮設住宅の段階から集落コミュニティを意識し、生活支援相談員は、生活相談の受付と行政や各種民間サービス（医療・介護など）へのつなぎ、戸別訪問による見守り、傾聴、サロン活動などを、地域復興支援員は、集落再生（伝統行事の復活や住民支え合いサービス事業の導入支援など）、農産物直売所などの住民活動支援、郷土料理教室といった交流の場づくりなどを、いずれも住民を主役に支援員は裏方として企画・調整を行ってきました。

阪神・淡路大震災と新潟県中越地震の被災者支援の経験からも、災害公営住宅への転居期は、入居者同士や周辺地域とのつながりをつくるコミュニティ支援に力を注ぎ、周辺地域を含めた一体的な支援体制づくりや、住民が地域活動の主体となる仕組みづくりが求められます。

## 2 生活支援相談員の経験を生かす施策

「生活支援相談員の活動の評価」〔図表 53〕では、「あった（36.8%）」と「まあまああった（24.3%）」を合わせて 61.1%と被災者の評価は高いです。それは生活支援相談員が実際に日々仮設住宅等の現場に足を運び、個別支援のみならず、地域支援の視点も持って、この 5 年余の間十分な経験を積んできたという背景もあって、被災者のみならず関係者の評価も高く、社会的な評価も得て、生活支援相談員の活動経験を生かして活躍できる道筋が既に生まれつつあります。

### (1) 社会福祉士国家試験の受験資格に必要な実務経験への算入

平成 27 年度から、生活支援相談員としての実務経験 4 年で、福祉関連の学歴等がない場合でも、社会福祉士国家試験の受験資格を得るために必要な実務経験として、算入が認められることとなりました。

### (2) 介護保険における「生活支援コーディネーター」への登用

平成 27 年度からの改正介護保険で新たに創設された「生活支援コーディネーター」は、市町村によってその設置が進められていますが、たとえば宮城県の石巻市や南三陸町などの被災市町村では、「生活支援相談員」経験者を生活支援コーディネーターに登用しています。また、角田市などの内陸部の市町村でも、沿岸部の被災市町村で生活支援相談員を経験した者を、新規に採用しています。

宮城県では、非専門職の生活支援コーディネーターには、生活支援相談員対象の基礎研修の受講を必須とするなど、生活支援相談員などの被災者支援従事

者も、生活支援コーディネーター等の地域福祉のコーディネート業務にあたる人たちも、一連の研修体系の中に位置付けて人材育成が行われていることが、生活支援相談員の経験を生かす結果となっているともいえます。

(3) 「新しい総合事業」や「地域共生社会の実現」に向けて経験を生かす

介護保険における「新しい介護予防・日常生活支援総合事業」においても、生活支援相談員経験者が担える活動は想定され、都道府県及び市町村の創意工夫が期待されます。たとえば、福島県南会津町が同町社会福祉協議会に委託する「高齢者見守り支援員」の活動は、生活支援相談員の活動に近似し、一定の成果を挙げていることから、生活支援相談員の活動は、高齢化や孤立しがちな社会において、平時にも求められている活動といえます。

また、厚生労働省が平成 29 年 2 月 7 日に公表した「「地域共生社会」の実現に向けて」において、「地域丸ごとのつながりの強化」や「高齢者だけでなく、生活上の困難を抱える方の包括的支援」などは、制度の制約のない中で、生活支援相談員が「我が事」として「丸ごと」受け入れて地域づくりに取り組んできた経験を活かす方向と重なって見えます。さらには、農業と福祉の連携などを含め「集落支援員」への登用や「共生型サービス」での活躍など、その可能性も広がっていくものと考えられます。

### 3 熊本地震等、今後に向けた課題

(1) 熊本地震における新たな取組

岩手県をはじめとした東日本大震災での経験やそのほかの災害での被災者支援等を活かして、熊本地震の被災者支援では、東日本大震災で活躍した生活支援相談員と介護等サポート拠点を統合したかたちで「地域支え合いセンター」を被災市町村に設置するとともに、県には「地域支え合いセンター支援事務所」を設置し、いずれも市町村及び県社会福祉協議会に委託し運営されています。

また東日本大震災の支援として、熊本県では官民共同で、心の痛手を負っている人々に、もう少し人間的に、もう少し美しく、もう少し居心地が良くなる場を提供したいという思いからデザインされた、心の安らぎを得られる居間のような空間「みんなの家」を提供するプロジェクトを展開しました。その翌年に発生した熊本広域大水害では、その経験を生かして「阿蘇みんなの家」プロジェクトに取り組み、そのノウハウが今年の熊本地震でも生かされ、東日本大震災の集会所や談話室に相当する「みんなの家」が、現在仮設住宅地内に 83 棟が完成し、活用されています。

(2) 新たな災害に向けて

アンケート調査の結果からもわかるとおり、生活支援相談員の存在と活動は災害時における生活復興には欠くことのできない取組であることは周知の事実です。



しかし近年は予測の範囲を超えて各地で大災害が頻発しており、また東海沖や南海トラフのような大規模災害も予測されている中では、災害が起きて初めて生活支援相談員を採用して教育訓練するのではなく、先の南会津町の例からも、災害にとどまらず、人口減少や高齢化に備えて平時から育成に取り組み、介護保険における「生活支援コーディネーター」や新しい総合事業のほか、集落支援員等々の「地域づくり」を担う地域のリーダーとしても、普段から育成しておく必要があります。

#### 参考文献

「月刊地域支え合い情報」第33～38号（CLC）

「季刊くまもと地域支え合い情報」第1号（CLC）

「生活支援コーディネーターと協議体」2015.10（CLC）

## ○ 本調査研究の総括的視点・生活支援相談員活動の今後の方向性

### 1 はじめに

東日本大震災被災者実態調査として、今回、1,520名の皆様から貴重なご意見をうかがわせていただくことができました。お応えにくい項目や思い出したくないことに触れざるをなかった項目もあり、これらの調査にお応えいただくうえで、様々なご負担をおかけすることもあったことと思います。しかし、回答していただいた皆様の声や思いをしっかりと受け止め、それらをどのように活かしていくか、これからは見据えて、本調査を振り返ってみたいと思います。

### 2 調査研究の概要と結果をふりかえる

今回の調査にご協力いただいた方々（調査対象者）は、生活支援相談員がこれまでにかかわりを持たせていただいた方々です。生活支援相談員のかかわりの期間や頻度、かかわりの内容は様々ではありますが、今回の調査結果は、生活支援相談員が何らかのかかわりと関係を持たせていただいた方々の声であり、意見であることから、生活支援相談員との関係が大きな影響をもつものであると考えられます。それらのことを前提に、「現在の暮らしの状況」と「生活支援相談員の活動についての評価等」を検討していくことが必要になります。

#### (1) 現在の暮らしの状況について

「現在の暮らしの状況」においては、(1)体の調子、(2)体の調子をととのえるために心がけていること、(3)楽しさや生きがい感、(4)現在の家計・今後の家計、(5)現在の地域の暮らしやすさ・今後の居住意向、(6)家族との関係、(7)手助けを受ける・困りごとを相談すること、そしてその反対に、(8)手助けをす

る・相談にのること、(9)最もたくさん顔を合わせて話をする人、話の頻度、(10)ご近所や周辺の地域の方と、どのように関わりを持ちたいか、(11)今の暮らしの満足度・将来の暮らしの 11 項目についてお尋ねしました。

これらの各項目の詳細については、別途、丁寧にふりかえりがなされていますが、全体として、まず、体の不調を覚える割合は約 3 割を占め、生活支援相談員のかかわりの大きい見守り世帯や高齢者、1 人・2 人世帯といった小世帯、みなし仮設住宅での生活の方に、相対的に体の不調を感じている場合が多い〔図表 12〕です。高齢化や単身化、さらには家族や他者との交流が少なくなることが、体調の不調感との関連があり、復興に向かう中であっても、それらの生活状況が大きく影響していることが考えられます。その中で、体の調子をととのえるために努力をしている割合は高く〔図表 13〕、懸命に生活をしていることが伝わってきます。そのことは、毎日のくらしに楽しさや生きがいを感じるという割合が 50%を占めている〔図表 15〕こともうかがうことができ、厳しい状況から、少し変化を感じられる状況が見え始めてきていることが感じられます。

しかし、その一方で、現在の家計状況については、厳しいと回答された方が 3 分の 1 を占め、ゆとりを感じられるという回答は 1 割ほどの状況です〔図表 17〕。さらに、今後に向けてはさらに悪くなると感じている方が 45%〔図表 19〕にのぼり、高齢者にとっての収入は年金に限られ、今後の様々な支出を考えると見通しは持てない深刻な状況が伝わってきます。

また、地域での暮らしについては、満足でも不満足でもなく「ふつう」という回答が半数でありましたが、残りの半数が大きく「満足 (27.1%)」と「不満足 (21.2%)」にほぼ二分されるような結果となり〔図表 22〕、震災後の新たな地域生活環境の中で、地域環境の変化とその適応において課題を抱えていることがうかがえます。さらに、そのような課題を内包しつつも、全体としては「今後も住み続けたい」という意向は一定の数にのぼり〔図表 25〕、非常に複雑な思いの中で、これからの地域での生活を感じていることが伝わってきます。このことは、今後の生活支援相談員の役割として求められる課題であることが推測されます。

今回の震災の経験を通して、私たちは様々な観点から、助け合うこと、他者を思いやること、困りごとを相談したり、されたりすることの大切さと意義を感じることがあったように思われます。また、それらが様々な形で確認され、評価されることもありました。それらの経験もあり、「手助けを受けること・困りごとを相談すること」があるとする割合は半数を超え〔図表 29〕、またその反対に「手助けをする・困りごとの相談にのること」があるとする割合も半数近くに及びます〔図表 31〕。手助けや困りごとの内容や性質も様々で一様ではありませんが、一人で抱え込まず、また誰かに頼むということは決して依存したり、恥ずかしく感じるものではなく、社会的なつながりの 1 つとして大きな意味があることを再認識していくことが、これからの重要な考え方であると

考えられます。そのような意味から、助け・助けられる関係の手前のところで、「顔を合わせて話をする人」の存在や「頻度」などが重要になります。調査では、そのような人がどのような人か、どの程度であるかについてもお尋ねしました。自由記述の中には、そのような人や場が限られていることを訴えられる人もいらっしゃいましたが、生活支援相談員が直接的、間接的にそのような場をつくっていることも伝わってきました。また、「近所や周辺の地域の人」に対して、「自分から声をかけ、関わりたい」「声をかけられたら関わりたい（応じたい）」という回答は全体の 60%であり、そのような関わりに消極的なのは 9%ほどでありました〔図表 42〕。身近なところでのつながりを大切にしたり、それを何らかの形で求めていく気持ちや意向が伝わり、それらを個別的にどのように実現していくかがこれからの課題でもあります。

## (2) 生活支援相談員の活動について

「生活支援相談員の活動」については、(1)活動の内容を知っているか（活動の認知）、(2)それらの活動があって良かったと思うか（活動の評価）、(3)今後どのような活動を期待するか（期待）の 3 つの項目（観点）からお尋ねしました。

まず、活動内容の認知については、「自宅への訪問」（72.7%）、「サロンなどの会合の支援」（49%）、「心配ごとや手続きなどの相談」（39.4%）、「イベントの開催や手伝い」（36%）など〔図表 50〕、生活支援相談員の中核となる活動について、一定の理解を得ていることが伝わってきました。逆に「知らない」という回答が 10%ほどある〔図表 50〕ことから、生活支援相談員の活動と実際に感じておられるものとが一致していない場合もあることがうかがえますが、生活支援相談員が見守りや声かけなどの安否確認などを自然な形で行っていることの一面であるように思われます。

二つ目の活動の評価については、全体として約 60%の方が、何らかの形で「活動があって良かった」と感じている結果でした〔図表 53〕。特に、自由記述には、生活支援相談員の「支援への感謝」が最も多く寄せられ、直接的な相談だけでなく、「訪問（声かけ）・見守りへの感謝」なども多く寄せられています。中でも、支援のかかわりの多い世帯や高齢者、1 人・2 人世帯、災害公営住宅居住者の方々からは、相対的にそれらの評価が大きかったように思われます〔図表 54〕。

そして、三つ目の今後の活動への期待としては、「心配ごとや手続きなどの相談」（45%）、「自宅への訪問」（43.6%）、「サロンなどの会合の支援」（33%）、「イベントの開催や手伝い」（25.3%）と続き〔図表 63〕、半数近い割合で「心配ごとや手続きなどの相談」、「自宅への訪問」などの活動に期待を寄せていることが伝わってきました。それらの期待には、地域別、年齢別、これまでのかかわりの頻度や程度などによっても様々な傾向が見られますが、これらの期待はこれまでの実績や成果の裏返しの意味もあり、生活支援相談員の活動に対し

て一定の評価を得られていることが分かります。

### (3) 自由記載から

調査の最後の項目の「自由記載」には多くの声や意見が直接寄せられています。それらを整理すると 382 件の意見となり、さらにそれらを集約する中で 24 のカテゴリーにまとめることができました。その中では、「支援への感謝」「生活支援員への感謝」「訪問・見守りへの感謝」など、震災後の生活の中での「感謝」の思いが最も多く寄せられています。そして、そのような「感謝」の思いに平行して、「自立」への決意や声も感じられました。

しかし、その一方で、「住宅」や「地域の交流・つながり」など、現在の生活環境の変化に伴う現実的な「思い」や「悩み」が多く聞かれ、さらに、「将来への不安」「経済的不安」「健康不安」など、先行きの見えない複雑な思いが伝わってきました。こういった、これまでへの「感謝の思い」、「現実的な悩み・苦悩」、「先行きの見えないこれからの不安」は、決してばらばらにあるのではなく、多くの人びとのなかにある共通の複合的・複雑な心理であるように感じられます。これからの生活支援相談員の活動においては、それらの複雑で多様な思いに寄り添いながら、個別的なかわりがより必要となってくるように思われます。

## 3 調査結果から今後の活動の方向性を考える

以上の調査結果を概観したうえで、今後の生活支援相談員の活動の方向を、いくつかの観点から整理することができるようになります。

まず、まもなく 6 年という時間の経過の中で、着実に身近な環境が変わってきていることが言えます。それは、仮設住宅から災害公営住宅への移行といった生活環境の変化、それに伴う近隣や地域の関係の変化は、まさに今の現実的な適応の課題として多くの人びとが直面している課題です。さらには、多くの自治体では若年人口の流出もあり、高齢化した地域状況の進度が加速している現状にあります。生活環境の変化、それらへの適応、高齢期および高齢に伴う心身の変化など、この 6 年間の中での生活環境の変化に伴う心身の健康保持、社会的なつながりの再構築といった課題がこれからの生活支援の最大の課題であり、より積極的、予防的な関与が求められると考えます。今後の生活支援相談員の活動への期待や自由記載にある声や意見の中には、それらを裏付けるニーズを読み取ることができるようになります。

二つ目として、支援の方向は、より多様で複雑・複合的な課題に対応していくために、個別的なかわりが求められる点にあります。そのためには、生活支援相談員の役割として、多くの専門的支援者と連携をし、一人ひとりの生活課題を住民とともに、住民の目線に立って、翻訳し、支援やつながりを結んでいく、コーディネート（媒介、調整、開発）の役割が重要になってくると思います。それらにこれからの生活支援相談員がどこまで対応していくことができるのか、その



ための研修や日常の生活支援相談員の支援体制（スーパービジョン・コンサルテーション体制）を社会福祉協議会がどのように、地域の関係機関と連携しながら展開していくかが鍵となると考えます。

三つ目として、支援の内容の整理とその必要性の再検討を行い、より重点化すべき支援に焦点を当ててプログラムを展開していくことが考えられます。これまでも、「重点見守り世帯」「通常見守り世帯」「不定期見守り世帯」といった区分化によって、それぞれの世帯の生活課題に沿った活動を行ってきています。それらの内容をさらに吟味、分析を行い、医療的なケアの必要度、社会的なつながりの内容・性質の分析による個別的課題の整理、地域の資源の開発、日常生活の中での権利擁護の必要度を丁寧にアセスメントし、支援を展開していく個別支援の充実に向けて方向づけることが重要となってきます。そのために、これまでの支援プログラムである「訪問活動」「サロン活動の支援」「心配ごとや手続きの相談・支援」といったプログラムの再評価（意義と効果の再確認・深化）から始めることが考えられます。

四つ目は、生活支援相談員の活動が地域の住民の互助（互酬性）を高め、地域の中で一人ひとりの住民を包摂していく土壌を構築していくことを改めて目指すことです。新しくコミュニティが作られていく今の活動が重要な時期にあります。それらを強く意識して取り組むことが問われていると考えます。

## 第4章 岩手県における被災者支援施策の現状と課題

### 1 被災地における見守り・相談支援の状況

東日本大震災津波の被災者の支援を行うため、社会福祉協議会が配置する「生活支援相談員」のほか、市町村においても緊急雇用創出事業を活用し、仮設住宅団地に常駐しながらコミュニティづくりの補助、困りごとの把握・関係機関への連絡、行政との連絡などを行う支援員が配置されました。平成23年9月に大船渡市で配置されて以降、他の市町村においても配置されており、平成28年12月末現在、被災者支援総合交付金や復興支援員制度を活用し、沿岸6市町で190人の支援員（※名称は市町村により異なる）が配置されています。

支援員の役割は市町村により異なりますが、設置当初は応急仮設住宅団地内の見回りや応急仮設住宅の窓口的な業務、サロン活動の手伝いなどが主な役割であったと聞いています。その後、被災者の生活再建のステージに応じ、支援員の配置数や役割の見直しが行われ、近年では災害公営住宅における住民主体のコミュニティ形成などにも支援の範囲を広げているところもあります。

### 2 岩手県における復興に向けた計画

岩手県では、平成23年8月に、「いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造」を目指す姿とする「岩手県東日本大震災津波復興計画（復興基本計画）」を策定しました。これまで、その具体的な施策や事業等を定めた「復興実施計画（第1期）」、「復興実施計画（第2期）」に基づき、復興に向け取り組んできたところです。

現在策定中である平成29、30年度を計画期間とする「復興実施計画（第3期）」（以下「第3期実施計画」という。）は、当該期間を「更なる復興への連結期間」と位置付け、被災者＝復興者一人ひとりの復興を見守り、寄り添った支援を行うとともに、多様な主体の参画や交流、連携を重視する視点として、復興を推進することとしています。

なお、被災者支援のためのソフト事業も含め、必要な事業は計画期間等で区切ることはせず、引き続き実施していくこととしています。

第3期実施計画における生活支援相談員は、重点的に取り組む事項とされた、「安心して暮らせる生活環境の実現に向けた支援」の一つの事業に位置付けられており、「生活支援相談員による見守り活動や福祉サービスへの適切な橋渡しのほか、生活福祉資金の貸付相談、生活困難な被災者等の自立支援など、被災者の生活再建を支援」することとされています。

また、被災者の「暮らし」の再建については、「恒久的な住宅への移行とコミュニティの再構築を支援し、お互いに支え合い、安心して心豊かに暮らせる生活環境を実現」を目指して取組を進めていくとしており、これらの取組に当たって

は、県民をはじめ市町村や関係機関、企業、NPO など多様な主体が参画・連携し、被災者一人ひとりに寄り添い、見守りや相談支援、健康の維持・増進、こころのケアなど被災者の生活をきめ細かくサポートしていくこととしています。

### 3 課題

生活支援相談員は、阪神・淡路大震災（平成 7 年）においても、「生活支援アドバイザー」、「生活復興相談員」等の名称の相談員が設置され、被災者の個別支援や復興住宅とその周辺地域とのコミュニティ形成支援や自治会活動の支援などが展開されてきました。

しかし、高齢者や低所得者など自力再建が困難な被災者が多く入居している災害公営住宅では、震災から 20 年以上を経過した現在も、毎年多くのいわゆる孤独死が発生しており、問題となっています。

このような事例から、被災者が応急仮設住宅から退去し、「終の棲家」である災害公営住宅に入居したことをもって被災者支援は終了、ということではなく、災害公営住宅という新しい生活環境においてこそ、地域の住民同士のつながりや自治会設置など、コミュニティ形成支援によって被災者の孤立を防止する活動は、より一層重要となるものであり、中長期にわたって必要な取組です。

一方、応急仮設住宅には、年齢や経済的理由など、個々の世帯が抱える複合的な課題や様々な事情により、自力再建はもちろん、災害公営住宅等への転居が困難で、応急仮設住宅に残らざるを得ない世帯が発生することが予想されます。

こうした世帯に対しては、これまで以上に重点的な見守りや相談支援活動を行うとともに、各世帯が抱える課題等について、生活困窮者自立支援制度などの福祉的支援や各種サービス等に適切につなぐことが求められます。

急激な高齢化の進行に伴い、団塊の世代が 75 歳以上となる 2025 年（平成 37 年）以降、国民の医療や介護の需要がさらに増加することが見込まれることを踏まえ、各市町村では、2025 年（平成 37 年）を目途に、地域の包括的な支援・サービス提供体制「地域包括ケアシステム」の構築に取り組んでいます。

こうした中、厚生労働省では、平成 28 年の「ニッポン一億総活躍プラン」や「経済財政運営と改革の基本方針 2016～600 兆円経済への道筋～」(骨太方針)に掲げられた、一人ひとりの生きがいを共に創り高め合う「地域共生社会」の実現に向けた取組を加速化させるため、平成 28 年 7 月に「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部」を設置し、具体的な取組について検討しています。

検討を踏まえ、高齢者・障がい者・子ども等全ての地域住民が抱える様々な分野にわたる生活課題を解決するための包括的支援体制の構築、高齢者と障がい児者が同じ事業所でサービスを受けやすくするための共生型サービスの創設等、関係法律の改正を盛り込んだ「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」が制定される方向であり、市町村による包括的支援体制



の制度化、共生型サービスの創設、生活困窮者自立支援制度の強化などが、一層進むことが見込まれます。

地域においては、地域包括ケアなど行政主体によるフォーマルな福祉サービスがしっかりとした基盤となった上で、様々な担い手の参画や資源の活用、あるいは、住民主体による支え合いなど、インフォーマルな福祉サービスによる地域課題の解決力の強化を図っていくことが求められています。

以上を踏まえ、次の(1)～(4)のとおり課題を整理しました。

## (1) 継続的な財源の確保

生活支援相談員の配置に当たり、岩手県では、平成 23 年度は「セーフティネット補助金（生活福祉資金貸付事業）」、平成 24 年度から平成 26 年度は「緊急雇用創出事業臨時特例基金（住まい対策拡充等支援事業分）」を財源としていました。

同基金は平成 26 年度をもって廃止され、国では、平成 27 年度から、被災者の生活支援等に関する基幹的事業を整理統合し、「被災者健康・生活支援総合交付金（地域コミュニティ活動を活用した被災者生活支援事業）」を新設し、本県もこれを財源に切り替えました（交付金のみでは必要な財源が確保できなかったため、「介護基盤緊急整備等臨時特例基金」を併行して充当）。

同交付金は、平成 28 年度から「被災者支援総合交付金（被災者見守り・相談支援事業）」として更に拡充され、現在に至っています。

また、当初、緊急雇用創出補助金等を活用していた市町村が配置する支援員についても、現在はそのほとんどが、被災者支援総合交付金を財源に切り替えています。

岩手県では、国に対し、同交付金の中長期にわたる制度として安定した財源の確保を図るよう要望を行っていますが、被災者支援の取組は、今後も継続して実施していく必要があることから、安定的な財源の確保は必須です。

## (2) 被災者の見守り等支援体制の総合的な確保

応急仮設住宅から災害公営住宅等への移行期を迎え、孤立防止の取組やコミュニティづくりが求められる一方、応急仮設住宅に残らざるを得ない世帯に対するケアも重要となっており、抜け漏れの無い支援が求められています。

そのため、市町村が配置する支援員や自治会等の住民組織など関係団体と連携を図りながら、見守り等支援体制を総合的に確保していく必要があります。

特にも、経済的な課題や被災世帯が個々に抱える様々な理由により、応急仮設住宅に残らざるを得ない世帯については、生活支援相談員等によるケアを行いながら、生活困窮者自立支援制度等の福祉サービスに適切につなぐことが必要です。

(3) 復興施策終了後の住民主体による支えあい体制づくり

高齢者等の見守りの必要性は被災地のみならず全国共通の課題です。

国による財源措置に左右されることなく、継続的な見守り等支援体制を構築していくためには、各地域において、復興施策終了後の住民主体による支えあい体制づくりに向けて、検討を進めていく必要があります。

(4) 生活支援相談員の活動実績が活かされる仕組みの検討

復興庁は、「被災者支援（健康・生活支援）総合対策」（平成 27 年 1 月 23 日）において、「相談員として活動された方々について、福祉分野等で今後のキャリアアップにつながるように、活動の実績を示した記録の交付など、実績が活かされる仕組みについて検討していく。」とし、生活支援相談員としての職歴が社会福祉士国家試験の受験資格を得るために必要な実務経験として参入が認められ、平成 27 年度国家試験から適用されました。

生活支援相談員は、被災者の見守りや相談支援活動によって高いスキルを得ており、地域の課題解決に欠かせない貴重な担い手としての活躍が期待されます。

## 第5章 まとめ

### 1 これまでの活動の評価

#### (1) 個別訪問の評価

1000年に1度と言われた大災害を受け、多くの人が、家族や友人、住まい、仕事、地域のつながりなどかけがえのない大切なものを根こそぎ失い、それらの人々を支えるため生活支援相談員が配置されました。生活支援相談員の中には、多くの住民と同様に被災していた人もいましたが、被災された方々の絶望、不安、孤独、悩み、迷いを傾聴し、寄り添い、傍らに立ち共に歩もうと、時には一緒に涙しながら活動してきました。

活動の開始当初から生活支援相談員は、個別訪問によって世帯状況を把握し、個々の事情に応じた情報提供や適切なサービス・機関に繋げ、生活を支える活動を行ってきました。その結果6割以上の方が活動を肯定的に評価し、自由記載にあるような感謝の言葉をいただくことができました。生活支援相談員にとっても嬉しい評価が得られました。

生活支援相談員の支援対象は、典型例として、高齢で自立を志向する1人暮らしや2人世帯で、介護や障がいなどのサービス利用の対象に至らない、いわゆる「サービスの手前」「狭間」の状況にあることが分かりました。生活支援相談員活動の意義はこの「手前」や「狭間」への対応にありました。

しかし、身近な相談相手が少ない住民ほど生活支援相談員との接点が希薄であるという調査結果も得られ、必要な見守りに繋がらないことがある状況に再度意識を高める必要性が示されました。

#### (2) 地域支援の評価

応急仮設住宅が建設された時期は、仮設団地でのコミュニティづくりの支援が必要とされました。地域福祉を推進する役割を担う社会福祉協議会のほかにも、多くの外部支援者による支援が各地で盛んに行われ、これら支援者との連携協力を図りながら多くの交流の場が生まれ、成果をあげました。

その後、災害公営住宅の建設が進み、住まいの移行とともに災害公営住宅でのコミュニティづくりの支援が必要とされています。しかし、応急仮設住宅への入居時のような外部支援者による手厚い支援は望めない状況です。復興施策の後半期を迎え、地域の自立が視野に入ってきたことから、住民が主体となりながら行政と支援関係者が連携してコミュニティづくりに取り組んでいく段階となりました。

生活支援相談員は、個別訪問により住民との顔の見える関係を構築してきました。そこで築いたネットワークを持つ生活支援相談員は、コミュニティづく

りにも力を発揮しています。具体的には、サロン活動やイベントの開催、住民交流会、自治会づくりの会合などでファシリテーター（進行役、世話人）を務め、住民の自発的、主体的な活動を促し、住民同士の交流が深まる関わり方を目指してきました。

一方、今後生活支援相談員に求める活動内容として、サロンや会合、イベント開催への期待が、訪問や相談支援への期待を下回ったことは、これらの活動の意義や目的、成果が十分に浸透していないとも考えられます。

## 2 これからの活動の見直し、強化の視点

岩手県社会福祉協議会（以下、「県社協」という。）の生活支援相談員活動統計によれば、生活支援相談員の個別支援の活動件数は平成 27 年 7 月をピークに少しずつ減少に転じました。幅広くとらえてきた支援対象世帯も、当初の 2 万世帯から現在の 1 万 5 千世帯へと徐々に対象世帯が絞られ、支援の重点化が図られてきました。

支援の重点化の背景には、次の住まいへの転居がスムーズに進まない事情を抱え、応急仮設住宅等に住み続ける避難の長期化の実態がありました。個々に抱える課題が長期にわたる避難のうちに深刻化することもあり、現在抱えている身体的、精神的、経済的な問題が好転するとの見通しを持てない方も多く、住まいの場所を変えただけでは解決が難しい事柄が多く含まれることに留意が必要です。今後に向けた支援について、「自宅への訪問」や「心配ごとや手続きの相談」に要望が多いことも支援の必要性を裏付けています。

従って、被災者の抱える問題の深刻化が今後も予見される中で、災害公営住宅への入居や高台移転などによる自宅再建をもって一律に自立とみなし、個別支援を終了することは、潜在的課題に目を背け、蓋をすることになりかねません。

さらに、生活支援相談員配置当初から継続開催している事例検討会に提出される事例には、課題が複合的で解決に至らず、長期支援を要するケースが数多く報告されるようになりました。また、生活支援相談員との接点が十分とは言えない方々の存在も調査で明らかになりました。個別支援にはこれまで以上に相談支援の質が求められているとともに、地域の支援力を包括化する多機関・多職種の連携の中に生活支援相談員の役割、位置づけを強める必要があります。

また、アンケート結果から分かったように、人との交流や助け合いがあるかどうかで暮らしやすさの実感が変わることから、被災された方々が住みたいところで安心して暮らすためには、終の棲家となる新たな住まいや地域の環境で、住民同士のつながりを作っていくことが必要です。

住民同士のつながりは、自然発生的に住民の自主性で醸成されることを理想としつつも、住民自治を担ってきた人材の喪失が著しい被災地では、災害公営住宅に多くの重点見守り世帯の入居が見込まれる中、自然に任せることが必ずしも最良の選択とならないことは自明です。

住宅地の新たな造成や災害公営住宅の建設に伴って、地域住民の構成が大きく

変化していることから、生活支援相談員等が住民同士の顔をつなぎ、交流機会の場を作り、自治会設立などのコミュニティ支援に関与を深めていく必要があります。

このようなことを踏まえ、これからの活動の見直し、強化の視点を示します。

### (1) 個別支援の方法

個別支援を重点とする支援対象者像を次のとおりとします。

- ① 地域住民や生活支援相談員との関わりがなく、孤立している人
- ② 加齢や障がい、身体機能の低下、情緒不安定等により外部と接触しづらい人、あるいは周囲との関係を築きにくい状態にある人
- ③ 現在の家計を厳しいと感じ、将来的な家計にも悲観的な人

個別的な支援については、アセスメントの手法を活用し、支援の緊急度、頻度を明らかにしながら、支援を重点化する必要があります。また、支援の網からこぼれ落ちている人を探し出すことが改めて重要です。

### (2) 地域支援の方法

支援対象者・世帯を包摂し、住民だれもが安心して暮らし、住民同士の助け合いができる地域とするため、住民がお互いを理解し交流を深めるような地域支援活動に注力する必要があります。

とりわけ、住まいの移行期には、集約や空き家率が高まる応急仮設住宅での地域活動の維持、新たな宅地への移転や災害公営住宅の入居が進む地域における自治会設立などの動きに関わりを深めることが求められています。

### (3) 生活支援相談員活動が目指すもの

被災地の復興が本格化するこのとき、被災された方々が、住み続けたい地域で、安心して、生きがいを感じる暮らしを実現できるよう、生活支援相談員は、引き続き個別支援、地域支援の両面から活動することが求められます。また、被災に起因する孤立や孤独死、自殺の予防が図られるよう、一層きめ細かな状況把握に努めていく必要があります。

## 3 市町村社会福祉協議会の取組

### (1) 個別支援の重点化

今回の調査で生活支援相談員とつながっていない、もしくは地域の助け合いの輪に加わりにくい方、また普段の会話がほとんどない方の割合が把握されました。支援を要する人がだれにも気づかれず埋もれてしまう可能性を念頭に置く必要があります。生活支援相談員を配置する市町村社会福祉協議会（以下、「市町村社協」という。）には、このような方々を把握するさらなる工夫が求められます。



その上で、個別支援に関しては、孤立を深める人、震災に起因する生活課題を抱え既存サービス等で対応できない世帯に寄り添えるよう支援を重点化する必要があります。

介護保険及び障害者総合支援制度による通所、訪問サービスなどを利用し、介護支援専門員や相談支援専門員による生活のアセスメントがなされているケースで、地域の見守り体制が機能している場合は、支援終結も視野に「通常見守り」や「不定期見守り」へと支援内容を変更する見極めが重要となります。

## (2) 住民同士の横のつながり構築

恒久的な住宅が再建される新たなコミュニティの下での支援は、サロン活動や自治会設立などが住民主体の活動となるよう多様な機関・団体と連携し、住民の主体性を下支え、後押しする生活支援相談員の役割が求められます。生活支援相談員を介さずとも住民同士が繋がる関係になることが目標になります。

## (3) 生活支援相談員を支える体制の整備

支援対象世帯の課題の複雑化、多様化、支援の長期化を踏まえ、迷いや不安を抱えながら活動する生活支援相談員が疲弊せずに役割を発揮できるよう市町村社協の体制の中に活動の統括担当者（スーパーバイザー）を位置づけ、日常的な助言や定期的な事例検討を行う体制の強化が必要です。また、生活支援相談員と介護サービス部門、障がい者サービス部門、日常生活自立支援、生活福祉資金貸付、生活困窮者自立支援相談、ボランティアセンターの各業務担当者と横断的な協力関係を作るため、市町村社協内部での支援調整や情報共有の取組も大事になります。

また、住民との信頼関係を持ち、訪問活動で培われた対人援助技術を身に着けた生活支援相談員の長期的雇用の模索はもとより、コミュニティソーシャルワーカー（具体的には地域福祉活動コーディネーター、生活支援コーディネーター等、予算の確保状況によって様々な職務が考えられます）への登用を検討するなど、中期的な人事方針を考える必要があります。

## (4) 市町村行政等との連携強化

被災者支援や地域づくりの構想の役割は第一義的には市町村行政にあり、行政との連携がなくては市町村社協の地域福祉の推進は難しくなります。市町村地域福祉計画や市町村社協が策定する地域福祉活動計画に生活支援相談員の活動と住民同士の支え合いの体制づくりなど位置づけることが重要です。また、民間の NPO や自治会・町内会、民生委員児童委員、社会福祉法人関係者とも支援の方向性を共有し合うことがより効果的な支援に発展します。

# 4 岩手県社会福祉協議会の取組

## (1) 見守り区分の基準、アセスメントの検討

現在、各々の市町村社協の判断で見守り区分の対象基準を設定していますが、個別支援における緊急度、重要度、支援の終結を判断する基準がないため、標準的なアセスメント手法と見守り区分の対象基準を検討し、市町村社協及び生活支援相談員に提供する必要があります。

このような検討を進めるため、引き続き調査研究委員会を開催します。

## (2) 生活支援相談員のスキルアップ支援

事例検討やコミュニティ支援に関する情報交換等により生活支援相談員が蓄積してきた経験知を共有するほか、住まいの移行期に必要なコミュニティ形成支援の力量を高めるため地域支援に関するスキルアップ研修の充実に努める必要があります。

## (3) 被災者生活支援の中長期ビジョン

国は、復興期間を平成 32 年度までの 10 年間と定め、28～32 年度を「復興・創生期間」とし、復興・創生期における基本方針を平成 28 年 3 月 11 日に閣議決定しています。

岩手県は平成 29、30 年度を計画期間とする「復興実施計画（第 3 期）」を「更なる復興への連結期間」と位置づけ、生活支援相談員の関わりが必要としています。

県社協は、平成 26～30 年度を計画期間とする活動計画で「生活支援相談員支援事業」「被災地社協支援事業」「災害復興基金事業」「障害福祉サービス復興支援センター事業」「災害時広域支援ネットワーク事業」等を実施してきました。とりわけ生活支援相談員支援事業は被災地支援の中核をなしています。

今回の調査結果や専門的知見の考察を見ると生活支援相談員によるさらなる中長期的な取組の必要性が提示されました。今後 31 年度以降の被災地支援の在り方、方向性については、改めて課題形成しビジョンを設定する必要があります。

特に、国が打ち出している『「我が事・丸ごと」地域共生社会の実現』に向け、被災地において大きな役割を果たす生活支援相談員の配置と活動の在り方をビジョンの中心に据え、検討を進めなければなりません。

## 5 調査研究委員会からの所感、意見、提言

アンケート調査の設計から調査結果の取りまとめに至るまで 4 回の委員会を開催しました。ここでは、調査結果を報告した第 4 回委員会における委員や事務局職員の所感や意見、提言の一端を紹介します。

- (1) 生活支援相談員は阪神・淡路大震災以降、大規模災害の発生により配置されてきた経緯があり、平成 28 年熊本地震でも配置されましたが、災害発生の都度、配置の有無を検討し国が財源を捻出する状況です。



これまでの活動成果により災害時には配置が必要であることは立証済ですから、災害の規模に応じて自動的に配置されるような仕組みを国は作るべきです。

- (2) 生活困窮者自立支援事業等、アウトリーチを手段とした職種の配置は進みつつあるとはいえ、実際にはその機能を果たし切れていないのが現状です。生活支援相談員こそが、組織的にアウトリーチによる個別支援と地域支援とを組み合わせた活動を実現しています。生活支援相談員の一般施策化できれば、その効果は大きいものです。

- (3) 住民同士の助け合いを「見える化」することが大切です。支え合い、助け合いの姿は、住民同士がさりげなく行っていることから目に見えにくいものですが、「住民支え合いマップ」の手法により、その姿を「見える化」することが可能です。

被災地に限らず「見える化」の手法を広めることにより、住民の孤立を防ぎ、住民同士の支え合い体制づくりの推進が図られるのではないのでしょうか。釜石市では、住民支え合いマップインストラクター養成研修の会場地となり、実際にマップ作りを進めています。ほかの市町村でも生活支援相談員がインストラクターとなって活動する事例も増えてきました。

- (5) 高台移転地の自力再建者の家は従来よりも小さめです。子ども世代が戻ってこない、あるいは高齢者が大きな負担を背負って建てたように見受けられます。また、浸水していない中山間地においても、震災で孫が犠牲になり後継ぎがいなくなったり、原発の影響で木炭や山菜など現金収入の道が断たれたりした世帯も多いので、被災地の課題は大きいと感じます。

- (6) 中山間地の住民への安定的な医療の提供、障がい者の地域移行の課題に目を向けると、被災地では病院へのアクセスの良い場所に建設された災害公営住宅もあり、将来的に、医療と切り離せない人に対してその空き室を利用可能とすることで、医療の供給体制を整えられる可能性があると思われます。現に、陸前高田市の県営災害公営住宅は、障がい者のグループホームとして数室が利用されています。災害はチャンスだったと捉えられるのではないのでしょうか。

- (7) 医療側から見たとき、支援を要する人には必ず生活支援相談員が関わっていて適時適切に情報が入ってきました。また、体操や健康教室などが応急仮設住宅や災害公営住宅などの集会所で行われています。ちょっとした健康づくりが集団で行われていることは、これからさらに進む高齢化の中では、健康寿命を延ばす有意義な取組です。生活支援相談員の活動は、非常に効率的で良い仕組みであり、効果がありました。地域包括支援センターがあるとはいえ、要介護

状態になる前には決まった相談相手がいない現実があるため、生活支援相談員のような存在は貴重でした。

- (8) 地域に関わりたい人の存在が調査で明らかとなりました。このような人は育てていくと、サロンなどの活動を継続させられる人になります。今回の調査データを大切に、各市町村で取り組んでいけたらいいと思います。
- (9) 平成 28 年 8 月の台風 10 号災害では、震災向けの応急仮設住宅が台風被災者にも提供されました。入居できた台風被災者からは喜び・安堵の声が数多く聞かれました。生活支援相談員が素早く訪問したことも評価されたように感じます。
- (10) 生活支援相談員として活動する中で、社協の知名度が上がったと感じますが、「何でも相談してください」というスタンスの期間が長く、住民の力を引き出す姿勢が足りず、地域の力を阻害していたのではないかと反省する点もあります。一方、自分自身のスキルアップがもっと必要と感じますが、住民と一緒に歩む人として成長できた部分もあったと思います。
- (11) 生活支援相談員は住民の個々人と繋がってきました。その絆は強いですが、つながり過ぎは依存を生みます。今度は、生活支援相談員がハブになるのではなく、住民同士が横で繋がれるように、生活支援相談員がいなくてもその関係が成り立つように、住民との関係を作っていく必要があります、それが生活支援相談員に求められる技術・能力となるでしょう。
- (12) 医者と患者、ケアマネジャーと要介護者、相談員と住民というように、医療でも福祉でも繋がりがすぎは良くないとされます。これら支援者の存在がいつの間にか消えていても大丈夫なコミュニティを作っていくことが大切です。
- (13) 今回の調査により、活動してきた生活支援相談員自身が住民の評価を目に見える形で手にすることができました。生活支援相談員活動の今後を考え、スーパーバイズする側としての検討資料となったことも意義深いと考えます。
- (14) これまでのコミュニティづくりはキーパーソンを探してくることから始まっていましたが、1〜2 年するとそのような方々は疲れて、第一線から退いてしまいます。これからは、キーパーソンになり得なかった人を見つけて育てること、地域全体の意識の底上げが重要だと思います。今回のアンケート調査対象となっていない、生活支援相談員がまだ対面していないその他大勢の人にコミュニティづくりへの主体的な意識を持ってもらうことは、今から必要なことだと思います。これから十数年の時間を要すると思いますが。