

# 被災地における福祉系・地域系支援員調査事業

## 調査報告書

これからの被災地に求められる地域人財とは  
～福祉系・地域系支援員の活動から見えてきたこと～

平成 30 年 1 月

特定非営利活動法人地星社  
宮城県サポートセンター支援事務所  
一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム

助成：公益財団法人トヨタ財団

<b>I</b>	<b>調査の概要</b>	<b>5</b>
1	調査の背景	5
2	調査の目的	5
3	調査実施体制	6
4	調査の方法	7
5	調査対象	8
6	調査結果の情報発信	10
7	資金助成	11
<b>II</b>	<b>調査の結果</b>	<b>12</b>
1	支援員制度の導入プロセス	12
(1)	被災者支援員（福祉系）の導入プロセス	13
A	仮設住宅サポートセンター設置の経緯	13
B	宮城県サポートセンター支援事務所の設置と支援従事者研修の体系化	15
C	各市町が活用した制度・財源について	16
(2)	復興支援員（地域系）の導入プロセス	17
A	コミュニティ・まちづくり支援に関わるネットワークの形成	17
B	復興支援員（地域系）のモデル導入 ～復興まちづくり推進員～	18
C	南三陸町の推進員の活動	19
D	推進員の活動を支える活動 ～復興まちづくり推進協議会～	22
E	モデル事業の終了 ～県域への展開の失敗から市町による取り組みへ～	24
2	支援員を対象とした研修の状況	26
(1)	被災者支援員（福祉系）	26
(2)	復興支援員（地域系）	31
3	調査対象地における支援員の状況	34
(1)	財源・制度面	34
A	気仙沼市	34
(A)	被災者支援員	34
(B)	復興支援員	38
B	南三陸町	39
(A)	被災者支援員	39
(B)	復興支援員	41

C 東松島市.....	42
(A) 被災者支援員.....	42
(B) 復興支援員.....	44
D 三自治体の比較.....	45
(2) 支援員の活動プロセス（ヒアリング結果の概要）.....	46
A 気仙沼市.....	47
(A) 被災者支援員.....	47
(B) 復興支援員.....	49
B 南三陸町.....	52
(A) 被災者支援員.....	52
(B) 復興支援員.....	54
C 東松島市.....	56
(A) 被災者支援員.....	56
(B) 復興支援員.....	59
D 活動プロセスのまとめ.....	61

### Ⅲ 支援員の地域人財としての価値 ..... 65

1 支援員の育成プロセスー南三陸町を事例に.....	65
(1) 街が消え町が造られている.....	65
(2) 被災者生活支援センターの制度設計.....	66
A 被災者生活支援センターの概要.....	66
B 生活支援員.....	67
C 被災者生活支援活動の実績.....	67
(3) 町民を主役にする被災者生活支援.....	68
A 町民を人財にする.....	69
(A) はじめにしたこと.....	69
(B) 人財育成の基本項目.....	69
(C) 事業展開のシステム設計.....	70
B 持続可能性を持たせる.....	72
C 三段階の支援.....	72
D 高齢者が活躍する滞在型支援員.....	73
(4) あたりまえの生活に戻るために.....	74
A 人財を地域で活かす.....	75

B 経験を仕事に活かす.....	76
(5) まとめにかえて .....	77
2 当事者性を持った支援.....	78
(1) 「当事者」から「当事者性を持った支援者」へ.....	78
(2) 地域に対するオーナーシップの意識の芽生え.....	79
3 市民的専門性の獲得.....	80
(1) 専門職ではない、生活者の視点での気づき、寄り添い.....	80
(2) 市民的専門性.....	81
<b>IV 支援員を取り巻く課題 .....</b>	<b>83</b>
1 財源・制度の問題.....	83
2 成果目標達成に向けた責任のあり方.....	85
3 研修・スーパーバイズのあり方.....	86
4 調整機能のあり方.....	88
<b>V 今後への提言 .....</b>	<b>90</b>
1 コミュニティ支援のあり方.....	90
2 支援員を平時の仕組み・備えに.....	91
3 地域福祉・住民自治推進のための人財育成プログラム.....	92
<b>VI 資料 .....</b>	<b>96</b>

## I 調査の概要

### 1 調査の背景

東日本大震災による宮城県内の被災地域では、災害公営住宅整備の進捗率が上がり、住まいの復興が本格化している。ここで特徴的なのは、災害公営住宅入居者の高齢化率の高さと、仮設住宅からの移動に伴う再度のコミュニティの分断である。そのため、自立した生活を支える為に何らかのサポートを必要とする高齢者の増加や、コミュニティ活動等の住民自治の担い手不足の問題が懸念される。また、仮設住宅と比べて閉鎖的な住環境となっている災害公営住宅に移ることで、地域での被災者の孤立も危惧され、被災者と近隣住民との新たな関係づくりが必要となっている。

このような必要性を背景として、宮城県内の被災自治体には、市町ごとに被災者サポートセンターが設置され、被災者個々の世帯の生活を支援する「被災者支援員」が配置された。また、自治体によっては、地域コミュニティの再生・再構築を担う「復興支援員」を配置したところもあった。

これらの支援員の多くは、地域福祉やコミュニティ再生について専門的な知識・経験を持たない被災当事者や地域住民（その多くが50～60代の女性）であった。こうした住民が担い手となった生活者・当事者としての感覚を活かした支援は、被災者個々の生活再建やコミュニティづくりに向けたプロセスに大きく貢献するものであった。

今後の復興プロセスの中では、新たなコミュニティづくりに向けたサポートがより必要となる。具体的には、一つは地域の中で住民同士の支え合いの仕組みをつくる地域福祉の推進であり、もう一つは住民が主体となってコミュニティを担っていく住民自治の推進である。上述のような支援員は、このような復興後の地域へのサポートにも重要な役割を果たしていく可能性がある。一方で、そうした認識は被災自治体や支援団体の間で必ずしも十分に共有されてはいない。

### 2 調査の目的

上述のように地域に導入された支援員が、復興後も見据えた今後の地域福祉・住民自治の担い手人財としてどのような可能性があるか、また支援員が活動する上でどのような課題があるかを調査によって明らかにし、今後に対しての提言を行うことを目的に、今回の調査事業を実施した。

また、上記の目的を達成するため、以下の問いを立て、調査を実施した。

- ①地域福祉や住民自治（コミュニティ再生）といったことには専門性を有しない、いわば素人だった地域住民が、支援員という役割を得て活動する中で、意識や能力に何らかのポジティブな変化があったのではないか。
- ②被災者の災害公営住宅への入居や防災集団移転事業による高台への住宅団地形成が進む中で、被災者個々の世帯の生活を支援する「被災者支援員」も地域コミュニティの再生・再構築を担う「復興支援員」も、ともに地域でのお茶会や自治会活動の支援といったコミュニティ活動の推進に活動の重心が移ってきているが、両者の課題認識や地域における役割には違いがあるか、あるいは共通点が大きくなってきているのか。
- ③今後の地域福祉・住民自治を進める上で、それぞれの自治体における状況の違いが、支援員の活動のあり方にも影響を与えているのではないか。

### 3 調査実施体制

今回の調査事業は、特定非営利活動法人地星社、宮城県サポートセンター支援事務所、一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアムの連携で実施した。また、東北学院大学地域共生推進機構の本間照雄特任教授がアドバイザーとして参加した。

表 I-1 調査実施体制

氏名	所属・肩書き	担当
布田剛	特定非営利活動法人地星社 代表	全体統括、ヒアリング調査、研究会担当 ／調査報告書Ⅰ、Ⅱ-3-(2)-D、 E、V担当
真壁さおり	宮城県サポートセンター支援 事務所 スタッフ／特定非営利 活動法人地星社 副代表	連絡調整、ヒアリング調査担当、研究会 ／調査報告書Ⅱ-1-(1)、2-(1)、 Ⅲ-2、3、Ⅳ-4担当
松原久	東北大学大学院文学研究科博 士後期課程	ヒアリング調査、研究会担当／調査報告 書Ⅱ-3 ((2)-D、E以外)担当
高田篤	一般社団法人東北圏地域づく りコンソーシアム 事務局長	研究会担当／調査報告書Ⅱ-1冒頭、Ⅱ -1-(2)、2-(2)、Ⅳ(4以外) 担当
本間照雄	東北学院大学地域共生推進機 構特任教授	研究会担当、アドバイザー／調査報告書 Ⅲ-1担当
鈴木守幸	宮城県サポートセンター支援 事務所 所長	研究会担当、アドバイザー
浜上章	宮城県サポートセンター支援 事務所 アドバイザー	アドバイザー
山下隆二	宮城県サポートセンター支援 事務所 アドバイザー	アドバイザー

#### 4 調査の方法

##### ①資料による調査

ヒアリングに先立ち、制度や財源に関する行政資料や、既存文献、研究結果等を収集、後述の研究会による議論などを通じて分析を行った。

##### ②ヒアリング調査

平成29年5月末から8月上旬にかけて、気仙沼市、南三陸町、東松島市の被災者支援員・復興支援員およびその所属機関（委託先事業者）と行政の担当課を対象にヒアリング調査を実施した。なお、復興支援員については、気仙沼市は市の直営事業であること、南三陸

町は民間独自の事業であること、東松島市は平成 29 年度に委託先事業者が代わったばかりであることから、所属機関へのヒアリングは実施していない。

主に布田（地星社）、真壁（宮城県サポートセンター支援事務所）、松原（東北大学大学院生）の 3 名がヒアリングを担当した。

ヒアリングは下記の項目への質問を中心に、半構造化面接で行った。

#### ○自治体担当課

事業の評価、委託先で判断できないケースへの対応のあり方、事業実施上の困難、研修や人材育成のあり方等

#### ○所属機関（支援員の業務管理者）

事業所（組織）としてサポートセンター事業をどう位置付けたか、支援員の成長をどう評価しているか、支援員の人材育成やスーパーバイズにおける工夫、支援員のマネジメントにおいて難しかったこと、支援員の今後のあり方、活用について等

#### ○支援員

活動内容および現場における課題の変遷、仕事に対する意識の変化（役割、専門性、住民や地域への関わり方等）、仕事を通して得たスキル、日常的な課題の解決や相談等のスーパーバイズのあり方、モチベーションの維持、必要と考えているスキル、今後のキャリアをどう考えているか等

また、被災者支援員制度の導入に携わった関係者や、地域づくりの参考例として大崎市役所まちづくり推進課を対象に補足のヒアリングを実施した。

#### ③会議

調査と併せてプロジェクトメンバーによる研究会を計 6 回行い、調査についての論点の整理と調査結果についての分析、今後に向けた提言について議論した。また報告書作成のための編集会議を研究会とは別途 2 回開催した。

## 5 調査対象

宮城県の沿岸被災地域 13 市町に被災者サポートセンターが開設され、その運営は市町の社会福祉協議会や民間支援団体が受託した。その中に、主に被災者個々の世帯の生活支援を担う、福祉系の支援員が地域住民を雇用する形で配置された。これらの支援員の名称は自治体や制度によりさまざまであるが、今回の調査においては「被災者支援員」と総称する。

さらに、地域自治組織（自治会、町内会等）の再生・再構築を通じて地域のコミュニテ



イづくり・住民自治を支援していくための支援員を、こちらも地域住民を雇用することで設置している自治体もあった。これも自治体や制度により名称や活動内容が異なるが、今回の調査においては「復興支援員」と総称する。

これらとは別に、被災地外の人材を活用して、産業振興やにぎわいづくりといった地域おこし活動を支援する支援員（こちらも、復興支援員や復興応援隊と呼ばれている）を配置する自治体もあったが、本調査では、地域住民の育成の可能性を評価することを主たる目的としたことから、このような支援員は調査対象から除くこととした。

ただ、被災者支援、コミュニティ支援という言葉は非常に多義的に使用されている。本報告で取り上げる福祉系・地域系の各支援員にも明確な活動区分があるわけではなく、活動領域が重複する部分も多い。研究会での議論を経て本調査においては、以下のように整理することとした。

#### ・被災者支援員（福祉系）

世帯・個別の支援（生活支援）を出発点に、コミュニティへと支援を広げていくスタンスを取る活動形態の支援員。

#### ・復興支援員（地域系）

世帯・個別の支援にはあまり踏み込まず、自治組織やまちづくり協議会等、地域社会全体の再生につながる活動（の支援）を志向する支援員。

また、対象地域については、被災者支援員と復興支援員の両支援員が配置されていること、地理的にそれぞれが比較的近いこと、復興支援員について制度がそれぞれ異なることなどの要素を総合的に勘案し、気仙沼市、南三陸町、東松島市の3自治体とすることにした。

## 復興まちづくり／地域コミュニティ支援の多様性

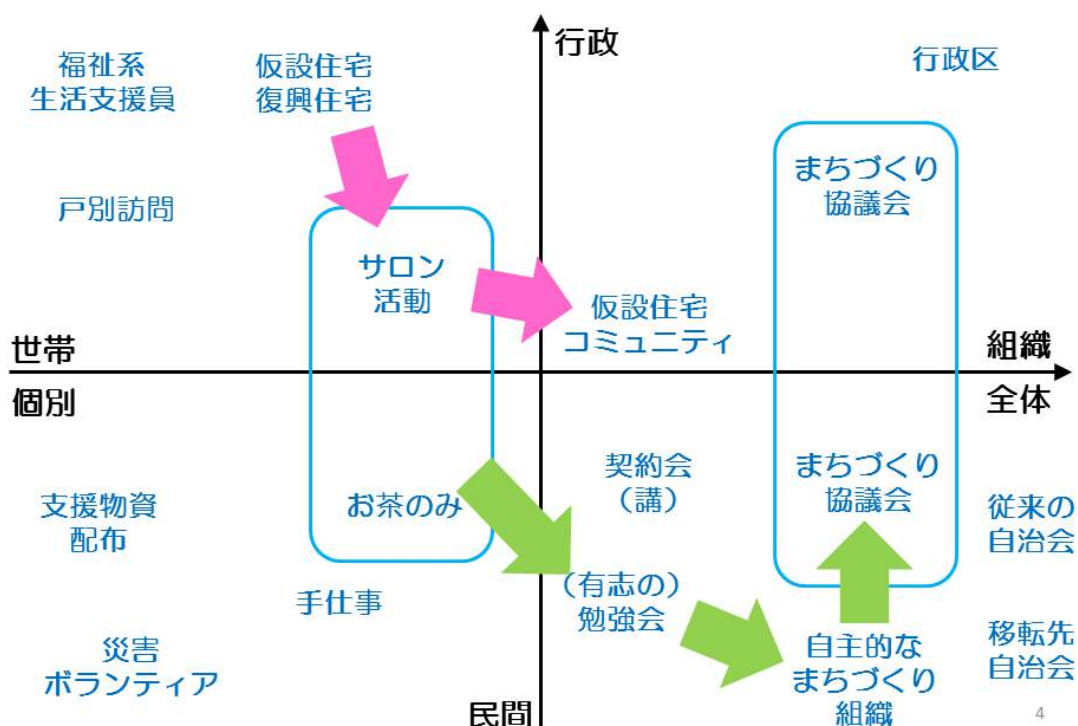


図 I-1 被災者支援／コミュニティ支援／まちづくり支援といった語義の多様性

### 6 調査結果の情報発信

調査結果の概要について関係者と共有するとともに広く情報発信していくことを目的とした調査報告会を以下の要領で1回開催した。

被災地における福祉系・地域系支援員調査事業 調査報告会

「これからの被災地に求められる地域人財とは  
～福祉系・地域系支援員の活動から見てきたこと～」

日時 平成29年10月19日(木) 13:30～16:45

会場 東北学院大学土樋キャンパス ホーイ記念館ホール (宮城県仙台市青葉区土樋)

参加者 被災地における地域づくり・地域福祉にかかわる行政・社会福祉協議会・中間支援団体等の担当者のほか、このテーマに関心のある方 約60名

## 内 容

### 【第1部】基調講演 「当事者性」を育むために

講師 本郷正武氏（和歌山県立医大准教授・医療社会学）

### 【第2部】調査報告

### 【第3部】討議・意見交換



図 I-2 調査報告会の様子

さらに、他県への情報発信として、調査メンバーが以下の会合に赴き、調査成果の情報共有を行った。

#### ①第24回いわて内陸避難者支援ネットワーク会議

主 催 特定非営利活動法人いわて連携復興センター

日 時 平成29年10月25日（水）14:00～16:00

会 場 花巻市社会福祉協議会 研修室（岩手県花巻市石神町）

参加者 21名

#### ②第72回支援者のつどい

主 催 復興ボランティア支援センターやまがた

日 時 平成29年10月26日（木）18:30～21:00

会 場 山形市男女共同参画センター ファーラ5F（山形県山形市城西町）

参加者 11名

## 7 資金助成

この調査事業は、公益財団法人トヨタ財団の国内助成プログラム「しらべる助成」の助成を受けて実施された。

## II 調査の結果

### 1 支援員制度の導入プロセス

平成の時代に入ってから、東日本大震災の発生までの20余年の間に、東北地方の地域福祉・住民自治を取り巻く環境は大きな変化を経験してきた。平成10年の特定非営利活動促進法（NPO法）施行や平成12年の介護保険制度導入といった制度的な変化を背景としながらも、特に21世紀に入ってから急激な人口減少（社会減＋自然減）と高齢化、自治体の財政逼迫による公共サービスの低下等により、地域社会は大きく変質し、弱体化している。

地域福祉の領域で言うと、生協による福祉活動等を母体とする地域福祉・相互扶助組織が、NPO法に基づく組織化、介護保険制度による事業化を経る中で、事業を大きく成長させてきた一方で、介護保険制度外の地域福祉・相互扶助の取り組みがそれほど拡大して来なかったことは否定できない。移動困難者向けの交通サービス（移送サービス）や雪かき・買い物支援といった生活支援の活動は、ごく一部の地域での展開にとどまっているのが現状である。さらに平成37年度を目途に導入が進められている「地域包括ケアシステム」の担い手について、社会福祉協議会のみを念頭においている自治体が多く、多様な担い手の協働による地域展開を想定していたであろう制度設計者の目論見は出だしから大きく外れることとなっている。

一方の住民自治の領域でも、大きな変化が見られた時期であった。東北地方では都市部に見られる合議型のコミュニティ組織（自治会、町内会等）や、行政機関の一部としての行政区長制度、明治・江戸期を起源とする歴史的な相互扶助組織（契約会、契約講等）といった多様な地域の在り様が混在してきた。震災前から、行政区長を廃止して自治会制度に移行する、あるいは、集落単位の自治組織からより広域（小学校区単位等）の仕組みに移行する、といった取り組みが試行されてきたが、特に中山間地域における人口減少のスピードはこれらの対策が想定するものを超えて進んでおり、自治体の縦割りに応じて地域にある老人会、婦人会、子ども会、地区社協、消防団といった地域組織の機能は徐々に低下していった。

このような背景のもとに起こった東日本大震災は、避難所への移動や仮設住宅・恒久住宅（災害公営住宅、再建した自宅等）への入居といった転居の積み重ねにより、住民同士のつながりの断絶を生み、住民による自治機能の低下をさらに促進する結果となった。地域によっては、その存立基盤の喪失につながりかねない状況も生まれた。このため、地域の本質的な復興を実現するために、個々の被災世帯の生活再建支援に加えて、地域コミュニティのつながりを再生・再構築していく支援活動があわせて求められたのである。

とはいえ、宮城県内においては、震災前の社会の仕組みの中で、住民が担い手となった地域福祉運動の再生や、地域コミュニティの再生・再構築、住民自治の促進といった改革に向けた支援の枠組みが準備されていたわけではなかったため、震災後のこれらの支援の取り組みは、まさにゼロからのスタートを余儀なくされることとなった。

## (1) 被災者支援員（福祉系）の導入プロセス

### A 仮設住宅サポートセンター設置の経緯

甚大な被害をもたらした東日本大震災の被災者支援では、生活支援や対人援助の知識と経験を持つ人材を数多く必要としたものの、福祉系専門職は圧倒的に足りなかった。社会福祉協議会における「生活支援相談員（厚労省社会・援護局）」、中越地震の際に開発された「サポートセンター（介護等サポート拠点）（厚労省老健局）」のほか、緊急雇用対策など様々な制度を活用し、有資格者や経験者だけでなく、対人援助の仕事は初めてという人、しかも被災当事者が、支援者として多様な機関や団体に雇用されることが想定された。

被災者の生活を支えるサポートセンターの設置と、サポートセンターへの地域住民の登用が公式の場で提唱されたのは、国が設置した東日本大震災復興構想会議の第3回検討部会（平成23年4月29日）および第8回検討部会（平成23年6月14日）においてである。同会議の専門委員であった特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター（以下、CLC）理事長の池田昌弘氏より「地域支え合いセンター構想」として提案された。

平成23年6月から、被災各市町では応急仮設住宅（民間賃貸みなし仮設住宅も含む）への入居が本格化した。同時期、仮設住宅の住民を対象とした見守りや生活・健康相談などの支援の拠点、「仮設住宅サポートセンター」が沿岸13市町に最大で62ヶ所に開設された。市町社会福祉協議会、NPO、企業等様々な事業所が委託を受け、その運営にあたった（VI資料：サポートセンター一覧参照）。

表Ⅱ-1は、CLCの「震災被災地における要援護者への個別・地域支援の実践的研究」調査報告による平成24年10月1日現在の被災3県におけるサポートセンターの開設状況である。これによると、サポートセンターの設置数は岩手県23ヶ所、宮城60ヶ所、福島県24ヶ所の計107ヶ所となっており、宮城県での設置が多かったことがわかる。サポートセンターの運営主体は、県、市町村によって異なっている。岩手県はサポートセンターの運営を介護保険事業所に委託している件数が最も多く、全体の4分の3以上を占めているのに対して、宮城県および福島県は、社会福祉協議会に委託している件数が最も多い。宮城

県では、市町村社会福祉協議会による運営が 31 センターで全体の 52.5%を占めている。自治体直営方式も 4 センターあり、この内訳は東松島市、名取市、亶理町、山元町の 4 市町である。

表Ⅱ-1 サポートセンターの設置数と運営主体

	市町村	市町村社会福祉協議会	介護保険事業所	NPO 等	合計
岩手県	2(8.7%)	2(8.7%)	18(78.3%)	1(4.3%)	23(100%)
宮城県	5(8.3%)	32(53.3%)	10(16.7%)	13(21.7%)	60(100%)
福島県	2(8.3%)	13(54.2%)	5(20.8%)	4(16.7%)	24(100%)

平成 24 年度 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター (CLC)「震災被災地における要援護者への個別・地域支援の実践的研究」調査報告を元に作成。

サポートセンターの設置は対象戸数の規模にできるだけ偏りがないように検討されたが、沿岸部では建設可能な土地が少ない中、応急仮設住宅の建設が優先された関係もあり、設置場所の選択肢が限られたケースもあった。自治体内に 1 ヶ所だけ設置され、対象世帯が 8,000 戸となったサポートセンターがあった一方で、自治体で複数のサポートセンターを配置している場合も多く見られた。ただ、後者の場合でもサポートセンターの配置が必ずしも網羅的ではない自治体もあり、対象仮設団地が限定的となることで、サポートセンターの有無で被災者へのサービス格差が生じたケースもあった。

サポートセンターの機能は、被災者の状況把握、傾聴、情報提供などを通じた再建に向けた意思決定支援をはじめ、住民同士の関係づくり支援、生きがいつくり支援、外部支援者から集会所での活動希望があった際のマッチング支援など、多岐に渡る。しかし先に述べたとおり、これらの役割を担う専門職は不足しており、必然的に被災当事者である住民を支援員として登用することになった。特に、後述する南三陸町での被災者支援のシステムは、その後の宮城県における「住民力を生かしたサポートセンター運営」のモデルとなった(Ⅲ-1 参照)。

表Ⅱ-2 は、被災 3 県のサポートセンターのスタッフにおける専門職の割合を示したものである。岩手県および福島県では、介護福祉士の資格を持つスタッフがそれぞれ 33.7%、21.8%、ヘルパーの資格を持つスタッフがそれぞれ 24.5%、13.0%いるが、宮城県では介護福祉士で 6.1%、ヘルパーで 5.6%であり、それ以外の資格保持者の割合も軒並み低い。

また、CLC の同調査報告によると、宮城県においては、把握可能な 45 センター581 名の

うち新規雇用者数は 530 名で割合は 91.2%であり、非常に高い新規雇用率であると言える。内被災者の雇用は 396 名で全体の 68.2%、新規雇用者中では 74.7%となっており、3 県で最も高い被災者雇用率となっている。これらは甚大な被害を受けた宮城県において、サポートセンターのスタッフとして積極的に被災者の雇用促進をしたことによるものである。

表Ⅱ-2 被災3県のサポートセンターのスタッフにおける専門職の割合

専門職	岩手県		宮城県		福島県	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
社会福祉士	6	6.1%	14	2.1%	4	1.7%
介護福祉士	33	33.7%	41	6.1%	52	21.8%
看護師	11	11.2%	28	4.1%	22	9.2%
保健師	0	0.0%	9	1.3%	1	0.4%
ヘルパー	19	19.4%	38	5.6%	38	15.9%
その他	24	24.5%	53	7.8%	31	13.0%
スタッフ数	98	21センター	677	55センター	239	25センター

平成 24 年度 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター (CLC)「震災被災地における要援護者への個別・地域支援の実践的研究」調査報告を元に作成。

※把握可能な分についてカウント。複数資格を有するものは重複して計上。

## B 宮城県サポートセンター支援事務所の設置と支援従事者研修の体系化

前述の池田昌弘氏は、支援者が現場において同じ目標を共有しながら活動ができるよう、雇用の主体となる市町村と雇用された支援者を支援する県域レベルのサポートセンター支援事務所を開設することを宮城県に提案した。これを受け、宮城県保健福祉部長寿社会政策課は厚労省と協議し、平成 23 年 9 月に宮城県サポートセンター支援事務所を開設し、運営を一般社団法人宮城県社会福祉士会に委託した。

また、非専門職である支援員の活動をバックアップするためには、計画的な育成プログラムが必要不可欠となることから、支援事務所の機能に県域での研修および広報事業が組み込まれた。平成 23 年度は、研修プログラムの企画運営や広報事業において知見のある CLC への再委託という形を取ったが、平成 24 年度からは宮城県長寿社会政策課から CLC に直接委託となり、以降もその枠組みが継続されている。

## C 各市町が活用した制度・財源について

各市町がサポートセンター設置・運営に活用した制度・財源は、主に「緊急雇用創出事業（厚労省）」、「地域支え合い体制づくり事業（厚労省）」、「社会的包摂・「絆」再生事業（厚労省）」の3つである。

緊急雇用創出事業は、離職した失業者の雇用機会を創出するために各都道府県に基金を造成し、雇用の受け皿を創り出す事業である。もともとは平成20年の世界金融危機を受けた雇用対策として始まった。東日本大震災に対応するものとしては、国の平成23年度第3次補正予算において震災等緊急雇用創出事業対応事業が創設され、被災3県の被災求職者に対し、県または市町村による直接雇用もしくは企業やNPO等への委託による雇用が行われた。そのため、雇用の事業分野は農林漁業、観光、産業振興、介護・福祉等様々であり、被災者支援員となったものは、全体から見ればごく一部である。

地域支え合い体制づくり事業（被災者生活支援等）は、東日本大震災の被災者の生活支援のために仮設住宅団地に併設されるサポート拠点の運営費用等について財政支援するために、介護基盤緊急整備等臨時特例基金（地域支え合い体制づくり事業分）の期間の延長と積み増しを行ったものである。介護基盤緊急整備等臨時特例基金は平成21年に各都道府県に造成され、特養などの介護施設の施設整備に充てるものだった。平成22年に基金の積み増しが行われ、地域支え合い体制づくり事業として、地域の支え合い活動の立ち上げ支援や地域活動の拠点整備などの事業が追加された。そしてさらに、東日本大震災を受けて、平成23年度1次補正予算、3次補正予算でさらなる積み増しが行われ、地域支え合い体制づくり事業の中に東日本大震災による被災者生活支援に係る事業も追加されたという経緯がある。

社会的包摂・「絆」再生事業は、平成22年度補正予算においてホームレスやホームレスになるおそれのある貧困・困窮者を対象とした「ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業」として始まったものである。東日本大震災への対応として、平成23年度3次補正予算で「地域コミュニティ復興支援事業」が追加され、それと合わせて「社会的包摂・「絆」再生事業」に再編された。地域コミュニティ復興支援事業は、被災者（特に高齢者や障害者、離職を余儀なくされた若年層など）が地域とのつながりを保ち続けることができるよう、住民ニーズの把握や総合相談、見守り等の支援体制の構築などの取り組みを行い、地域コミュニティの復興支援を図るというものである。

このように、被災者サポートセンターや支援員の設置にあたっては、もともとは雇用創出、介護基盤整備、困窮者支援のための制度や資金を、被災者支援に充てられるようにしていったという経緯があった。



平成 27 年度には、自治体が策定する事業計画の下、被災者の見守り・コミュニティ形成支援、子どもに対する支援の取組みを支援する、「被災者健康・生活支援総合交付金」が創設された。翌平成 28 年度には、生活・住宅再建に関する相談対応への支援や「心の復興」事業を追加し、関連事業を統合するなどの拡充を図り、自治体における被災者支援の取組を一体的に支援するため、「被災者支援総合交付金」が創設された。それに伴い、各市町の被災者支援関連事業の活用財源も、段階的に「被災者支援総合交付金」へと一本化していった。

## (2) 復興支援員（地域系）の導入プロセス

### A コミュニティ・まちづくり支援に関わるネットワークの形成

震災直後の平成 23 年 3 月下旬から 4 月にかけて、被災した地域コミュニティの再生支援策を検討するため、地域づくりやコミュニティ支援に関わる関係者の中で活発な情報交換が行われた。

当時は多くの被災者が避難所に身を寄せる状況であったが、災害規模の大きさから仮設住宅の建設には相当の時間を要することが予測されており、避難所から仮設住宅、さらにその先の復興へと進んでいくプロセスの中で、住民の離散化・コミュニティの崩壊が進むことが懸念されていた。

そういった状況の中、コミュニティ・まちづくり支援に関わる 2 つのネットワークが生まれた。1 つは、避難所や仮設住宅の生活支援といった緊急支援の次のステップとして必要となるコミュニティ支援のあり方について関係者の連絡調整・情報交換を行う場として、平成 23 年 5 月に結成された「東日本大震災による復興へ向けた地域コミュニティ支援連絡会議」（以下、連絡会議）である。

連絡会議は出入り自由のゆるやかな会議体として、宮城県と東北圏地域づくりコンソーシアム推進協議会（当時）、宮城大学地域連携センターの 3 者が幹事となって運営し、当初、月 1～2 回の頻度で開催された。会議では、参加者の取組状況の報告や、過去の被災地（中越・阪神等）でのコミュニティ支援の事例紹介等が行われ、被災コミュニティ単位での住民間の絆づくりや、住民間、住民と自治体との合意形成等について、どのような人的支援が可能であるか等について協議が重ねられた。

もう 1 つのネットワークは、連絡会議と比べ、より幅広い枠組みで被災地の復興に向けた情報交換を行うために平成 23 年 4 月から開催された「ふっこうカフェ」である。災害ボ

ランティアや、自治体の復興計画策定、市民による震災の記録活動、過去の被災地（中越、神戸等）での生活支援・復興まちづくりの取り組み、仮設商店街の取り組み、小さな漁村集落の再生等、その時々テーマを取り上げ、ゲストの講演と意見交換を中心に開催された。ふっこうカフェには、個々のテーマに関心を持つ市民や NPO 関係者、企業・コンサルタント関係者、専門家、自治体関係者が集い、多様な主体間の連携・情報交換の場となった。

これらのネットワークの中で議論になったのが、コミュニティ・まちづくり支援投入のタイミングとその方法であった。先行事例の1つ中越地域の被災の際には、3年間の生活支援（＝福祉系）の後に、地域づくりを支援する支援員（地域復興支援員）が投入されていた。しかしこれは、中越の災害では多くの地域で避難生活（避難所・仮設住宅）が元の集落単位が維持される形で営まれたためであり、すでに避難所や2次避難所の時点でコミュニティの分断が進んでいた東日本大震災の被災地には、先例とはならない時系列であった。

また今回の被災地域の再生には、大規模な公共事業、特に区画整理事業や防災集団移転事業等、被災者の私権に大きく関わる事業が展開されることが容易に想定できた。この視点から関係者の中で意識されたのが、建築士等の専門家が地域に密に入って、住民間の合意形成や住民と自治体（事業主体）との協議の支援を行った阪神地域の事例であった。とはいえ、関西都市圏を近くに抱えた阪神の災害とは異なり、東北にはこのような専門家の集積が弱いという弱点があった。ここから、住民にそのような合意形成を担ってもらう「復興まちづくり推進員」（以下、推進員）とその中間支援組織としての「復興まちづくり推進協議会」への動きが生まれてきた。

## B 復興支援員（地域系）のモデル導入 ～復興まちづくり推進員～

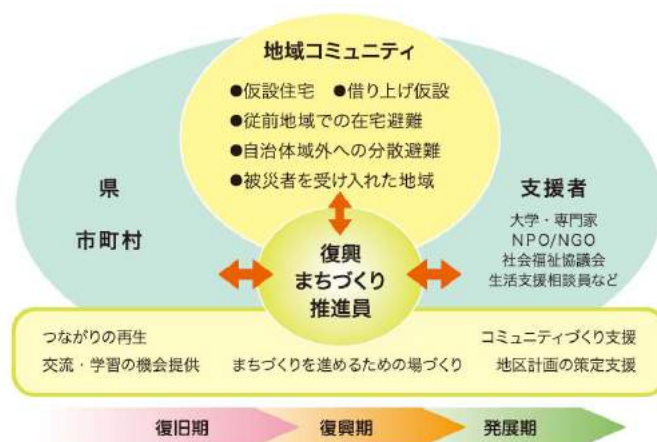
この復興まちづくり推進員の導入が最初に行われたのが、本吉郡南三陸町と東松島市の2市町であった。南三陸町、東松島市とも津波によりその市街地・集落が壊滅的な被害を受けており、多くの住民が避難生活を続ける中、コミュニティ再生に向けた支援ニーズが高いと想定される地域であった。

具体的な導入の動きは、宮城県による緊急雇用創出事業「復興支援員（仮称）設置実証事業」を宮城大学地域連携センターが受託することで平成23年8月から8ヶ月間のモデル事業としてスタートした。当初、推進員には、被災地域の住民や自治組織・まちづくり協議会等地域団体、自治体、NPO等と連携し、

- ・分散避難した住民のつながりの再生、コミュニティづくりの支援。

- ・多様なコミュニティ活動の支援、外部支援者との連携構築支援。
- ・住民の想いを活かした地域づくりに向けた交流・学習の機会提供。
- ・地区別の復興まちづくりを進めるための話し合いの場づくり、地区別計画の策定支援。
- ・住民と自治体との協働促進。

といった業務を行うことが想定されていた。上述の2市町に4名ずつ計8名が、主に被災当事者を雇用する形で配置されたのである。南三陸町における取り組みからこの推進員の活動内容を概観する。



図Ⅱ-1 推進員の活動展開イメージ

復興まちづくり推進協議会資料より転載

### C 南三陸町の推進員の活動

津波によって市街地・集落に壊滅的な被害を受けた南三陸町では、被災者が避難所・2次避難所・仮設住宅と移行するプロセスで、コミュニティの崩壊が進んでいった。仮設住宅への入居については、町内に非被災の平地が少なかったことから、町内外の五十数ヶ所に建設されたプレハブの応急仮設住宅や、民間賃貸住宅の借り上げによる仮設住宅への分散避難を余儀なくされた。さらに多くのプレハブ仮設住宅について、入居が抽選により決められたことから、従前の地域コミュニティ機能は大きく毀損することとなった。

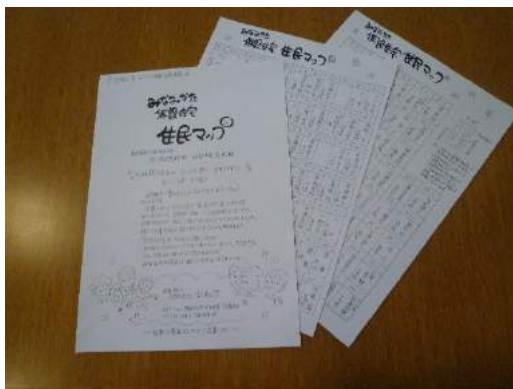
この南三陸町には、自らも津波で被災した当事者4名が推進員として配置された。彼らが属していた従前コミュニティのつながりや、入居した仮設住宅コミュニティのネットワークを活用しながら、当初は以下のような活動が展開された。

### ○仮設住宅マップの製作

上述の通り多くの仮設住宅ではその入居のプロセスで住民相互のつながりが分断された状態となったため、自治会設立に数ヶ月を要するところもある等、仮設住宅内のコミュニティ形成は簡単には進まなかった。集会施設の建設が遅れたこともコミュニティ形成を阻害することになった。

個人情報保護の観点から、自治体から住民に入居者情報が提供されることはなく、仮設住宅住民の中には、周りは知らない人ばかり、知人がどこに住んでいるかもわからないという方が多く見られた。

このような状態が長期化すると、被災者の孤立がより深まる恐れがあったことから、推進員が仮設住宅を戸別訪問して聞き取りを行い、掲載許可の得られた入居者（世帯主）の氏名と元の居住地を「住宅マップ」としてまとめて配布する活動を実施した。



図Ⅱ-2 仮設住宅マップ

### ○「復興てらこ屋」の開催

仮設住宅入居から一定の期間が立ち、当面の生活にめどが立つ状況になると、なかなか見えてこない町の復興やその将来像についての不安の声が多く聞かれるようになった。

このような住民ニーズを受けて、平成 23 年 12 月より、仮設住宅の集会所等を会場として「復興てらこ屋」が定期的で開催された。外部講師のお話を伺ったり、住民同士の体験を語り合ったりしながら、震災体験を未来のまちづくりへつないでいくための学びの場として「開校」されたものであった。中越・神戸といった過去の被災地における復興の体験を聞く会や、住民同士で被災体験や避難生活について語り合う会、ボランティアの学生に体験を伝える会といったように、多様な形態をとりながら、住民間で想いを共有する会を重ねており、住民主体のまちづくりに向けた基盤づくりの意味合いも帯びた取り組みであった。



図Ⅱ-3 復興てらこ屋（中越の体験談を聞く）



図Ⅱ-4 復興てらこ屋（自慢の漬物を持ち寄り、それを食べながら震災体験を学生ボランティアに伝える）

#### ○外部支援者との連携構築

復興てらこ屋の開催にあたって外部支援者との連携を構築した他、日常的に来訪する外部支援者や専門家の視察について、現地とのコーディネートを行った。



図Ⅱ-5 視察コーディネート対応の様子

このような推進員の活動の中から、地域コミュニティへの人的支援に必要とされる役割・機能として、以下のようなポイントが見えてきた。

- ①被災した地域コミュニティのつながりづくり
- ②復興に向けた交流・学習の機会提供、情報提供、対話の場づくり
- ③外部支援者との連携支援

特に②の役割については、その後、平成 24～25 年度にかけて、防潮堤や河川堤防といった住民間／住民と自治体の間にコンフリクトがある復興事業が進められていく段階になっ

たとき、地域の対話の場を形成していく際に大きな基盤となるものであった。このような「つなぎ」役の存在が地域コミュニティの再生にとって重要となっていくことが、モデル事業の中からも見えてきたところであった。

#### D 推進員の活動を支える活動 ～復興まちづくり推進協議会～

被災当事者である推進員や地域住民によるコミュニティ組織が、継続して復興まちづくりに向けた活動を展開し、被災した地域コミュニティの自立へのプロセスを歩んでいく上では、まちづくりに関する諸制度や、主体間の合意形成・協働のノウハウ等について、専門的な助言・ノウハウ提供を行う機能（中間支援機能）が重要となる。

このような中間支援の機能を整理し、その仕組みを構築していくため、上述の連絡会議の参加者の中から実務的に関わるメンバー（都市計画や地域コミュニティ支援等に関わるNPOや大学・研究機関、コンサルタント等）が、平成23年8月に「復興まちづくり推進協議会」（以下、協議会）を結成し、「宮城県新しい公共の場づくりのためのモデル事業」を活用した実証事業をスタートさせた。



図Ⅱ-6 新しい公共支援事業による実証事業の実施体制



図Ⅱ-7 中間支援機能を含めた推進員の活動イメージ

この実証事業では、協議会に地域づくり・まちづくり・NPO 支援等に 10 年以上の経験を有する専門家を「コーディネーター」として配置、個別専門的なスキル・情報の提供を行う「アドバイザー」と協力しながら、推進員と連携したコミュニティ支援活動を展開した。

〈専門家の役割〉

コーディネーター

推進員と定期的に情報交換を行い、相談に対応  
事業の進捗管理、行政との連絡調整支援等

アドバイザー

個別専門的なスキルや情報の提供、コンサルテーション等

具体的には、推進員の活動の進捗管理のためのミーティング（定例会議＝週 1 回～隔週開催）を重ねながら、推進員が十分な役割を果たせるような実践型研修（OJT 研修）や、他地域の関係者との情報交換・交流の機会提供、先進地視察の開催といった併走型の支援を行った。



図Ⅱ-8 現地で活動する推進員とのミーティング



図Ⅱ-9 他地域の関係者との情報交換会（ワークショップ）



図Ⅱ-10 アドバイザーを招聘した研修会



図Ⅱ-11 先進地視察（中越地域）

#### E モデル事業の終了 ～県域への展開の失敗から市町による取り組みへ～

これらのモデル事業の展開を通じて、住民（被災当事者）がコミュニティ再生やまちづくり支援の担い手として活躍していくための仕組み＝有給職員としての支援員の配置と、その活動を支える中間支援の必要性、については、一定の実証を得ることができた。

その財源的な後押しとしては、総務省による「復興支援員制度」の導入（平成24年1月）があった。自治体が「復興支援員」を配置するにあたり、その人件費や活動経費（NPO等への委託も可能）を、国が特別交付税措置することを定めた制度により、上記モデル事業の実証結果が宮城県全体に波及していくことが期待されたのである。

ところが、住民（被災当事者）の力を活かして、地域のつながり・コミュニティを再生し、住民自治を推進していく役割の支援員の導入は、結果的には宮城県内では大きな流れとはならなかった。その最も大きな要因が宮城県による「復興応援隊事業」の展開であった。

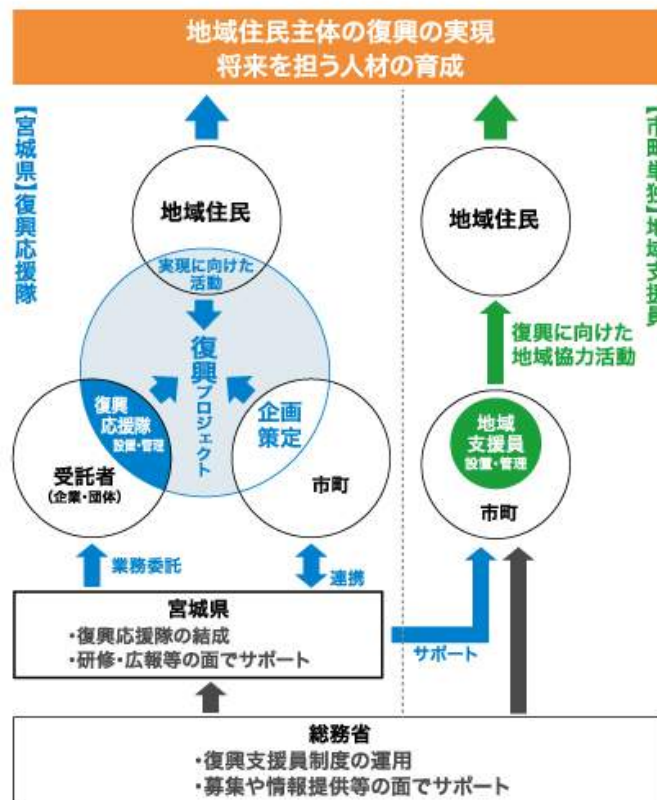
この「復興応援隊事業」も、総務省復興支援員制度を活用したものであったが、その枠組みとして想定されていたのが、都市部など地域「外」の人材を投入し地域を活性化する「地域おこし協力隊」型の事業モデルであった。当時の資料（協議会資料から抜粋）の中に見られる県の考えとしては、

- ・市町が希望するプロジェクトを県が採用する仕組み。具体的にはイチゴ農家の手伝いや観光振興といった産業支援を重点的に進めるのが県の方針。
- ・すでに外部支援団体が入っている地域で人件費が足りなくなっている地域もあるので、そういった支援にもあてたい。外部から来た支援人材の定着につなげたい。
- ・コミュニティ支援は3年後からでよい。



・市町からも住民によるまちづくりの動きを刺激しないように言われている。  
 といったことがあった。特にこの3点目については、上述の中越の経験が宮城県の政策形成に強く影響したことを示唆するものである。地域のおかれた状況が大きく異なる中で、先行事例を鵜呑みにすることの悪い教訓として記憶にとどめたい。

復興応援隊は、被災者の生活支援やコミュニティ再構築支援、観光を含めた産業振興など、地域の実情に応じて必要とされる取り組みを復興プロジェクトとして策定するという前提から、受託者ごとに様々な目的の事業が混在する結果となった。モデル事業の中で協議会が担ってきた中間支援機能についても別団体が担い手となり復興応援隊事業の中に組み込まれることとなったが、多様な目的のプロジェクトが混在する事業枠組みの中、中間支援機能に対する評価も不明確なものとなった。



図Ⅱ-12 宮城県復興応援隊事業と、市町の復興支援員事業との関係図  
 (宮城県ホームページより)

ただ、総務省復興支援員事業は、県だけでなく、市町村も直接活用できる事業であったことから、コミュニティ再生や住民主体のまちづくり支援を目的とした復興支援員の導入

は市町事業として一部の自治体（気仙沼市、東松島市、多賀城市）によって実施されることとなった。また、復興支援員制度によらず支援員を配置した自治体（山元町＝東日本大震災復興交付金・市街地復興効果促進事業を活用）や、民間主体により支援員の配置が継続された地域（南三陸町＝平成 25 年度までは宮城大学地域連携センター、平成 26 年度以降は後述の一般社団法人復興みなさん会）もあった。

協議会がモデル事業で担った、コミュニティ再生や住民主体のまちづくりへの動きを支える中間支援機能については、平成 24 年度中に法人化した一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアムに引き継がれ、民間財団資金や自治体からの委託費等を活用した中間支援機能が維持された。

## 2 支援員を対象とした研修の状況

### （1）被災者支援員（福祉系）

前述のとおり、支援従事者への研修は体系的に行われた（巻末参考資料：平成 28 年度 宮城県被災者支援従事者研修体系図を参照）。表 II-3 は平成 28 年度の宮城県被災者支援従事者研修一覧である。

第 1 段階が支援にかかわるための基礎研修、第 2 段階がステップアップ研修となる。また、仮設住宅での暮らしから災害公営住宅等に転居する時期など被災者の生活の変化に合わせて、災害公営住宅への転居期研修や、子育てと子育て家庭への支援、障がいのある人と家族への支援、生活困窮者への支援と地域づくりなどについて学ぶ分野別研修なども開催された。個別支援の仕方を学んだ後、第 3 段階として、地域福祉コーディネート基礎研修・実践研修で地域支援の仕方を学ぶ。地域支援としてさらに地域福祉コーディネート中堅研修を用意し、場合によってはスーパーバイザー研修や生活支援コーディネーター養成研修につなげていくことも視野に入れている。

受講対象者は幅広く設定しており、サポートセンター支援員や生活支援相談員、仮設住宅連絡員、絆支援員、復興支援員などの被災者の生活支援に従事する職員、県・市町村職員、社会福祉協議会職員、地域包括支援センター職員、民生・児童委員、仮設住宅（みなし仮設・広域避難者等含む）支援に従事する NPO スタッフ等などが参加した。

表Ⅱ-3 平成28年度宮城県被災者支援従事者研修一覧（参加者のべ人数）

支援に関わるための基礎研修			
5月31日（火）	仙台①	111名	393名
6月1日（水）	仙台①	109名	
10月31日（月）	仙台②	86名	
11月1日（火）	仙台②	87名	
ステップアップ研修			
10月11日（火）	仙台①	23名	44名
12月26日（月）	仙台②	21名	
災害公営住宅への転居期研修Ⅰ			
9月26日（月）	気仙沼	41名	91名
9月27日（火）	石巻	50名	
災害公営住宅への転居期研修Ⅱ			
12月1日（木）	仙台	26名	82名
12月2日（金）	石巻	56名	
分野別研修（子育てと子育て家庭への支援の形）			
1月11日（水）	石巻①	41名	137名
1月12日（木）	石巻②	44名	
1月23日（月）	気仙沼	30名	
1月24日（火）	仙台会場	22名	
分野別研修（障がいのある人と家族への支援の形）			
8月18日（木）	石巻①	51名	167名
8月19日（金）	石巻②	44名	
10月4日（火）	気仙沼	31名	
10月5日（水）	仙台	41名	
分野別研修（認知症の人の理解と支援）			
10月27日（木）	石巻①	60名	172名
10月28日（金）	石巻②	49名	
11月24日（木）	気仙沼	22名	
11月25日（金）	仙台	41名	
地域支え合い実践研修（つながりづくりのための有償サービスの作り方）			
10月13日（木）	仙台①	79名	116名

2月6日(月)	仙台②	37名	
地域支え合い実践研修(地域支え合い活動の発見の仕方と広げ方)			
10月20日(木)	仙台	59名	105名
12月8日(木)	登米	18名	
12月15日(木)	名取	28名	
地域福祉コーディネーター研修(初級)			
5月26日(木)	仙台①	91名	214名
9月20日(火)	仙台②	87名	
10月6日(木)	石巻	36名	
地域福祉コーディネーター研修(基礎・実践)			
6月16日(木)	仙台①	104名	519名
6月17日(金)	仙台①	104名	
11月17日(木)	仙台②	77名	
11月18日(金)	仙台②	78名	
2月16日(木)	仙台③	79名	
2月17日(金)	仙台③	77名	
地域福祉コーディネーター研修(中堅)			
9月5日(月)	仙台①	37名	144名
9月6日(火)	仙台①	37名	
2月23日(木)	仙台②	35名	
2月24日(金)	仙台②	35名	
スーパーバイザー研修			
3月6日(月)	仙台①	24名	36名
3月14日(火)	仙台②	12名	
計42回			計2,220名

「基礎研修」では、福祉現場等での就労経験のない支援者が被災者支援業務に従事するにあたり、被災者とのコミュニケーションや個別支援、地域支援の知識・実践の方法、現場での心構えなどを、演習を通じて学ぶことを目的としている。

「ステップアップ研修」は、支援員が向き合う、ゴミ屋敷、近隣トラブル、アルコール依存などの具体的な地域課題をもとに、日常業務の実践力を高めることをねらいとして開催された。

また、災害公営住宅への転居期においては、仮設住宅に取り残される不安感や、仮設住宅に暮らす住民・要援護者等への対応策を、また一方で災害公営住宅に転居した後の生活環境の変化と孤立化への対応策を学ぶことを目的に、「災害公営住宅への転居期研修」を開催した。応急仮設住宅や借り上げ賃貸住宅（みなし仮設住宅）から災害公営住宅への転居が本格化するにあたり、転居に伴う新たな人間関係の育み方や転居する住民、仮設に残る住民の心理を理解し、コミュニケーション方法を学ぶ研修である。

「地域支え合い実践研修」は、住民による自然な形の支え合い活動の発見の方法と、活動の展開、広げ方を学ぶものである。地域の中で自然な形で行われている支え合いの活動は、傍から一見しても見えにくい、ちょっとした困りごとを相互に支え、特に高齢者世帯や一人暮らし世帯の、地域での暮らしの維持に大いに役立っている。なにより、一人ひとりの生きる意欲を引き出し合っているとも言える。近年大きな問題となっている社会的孤立を防ぐためにも、こうした小地域における住民同士の支え合いを学び発見していこうというものである。

「地域福祉コーディネート初級／基礎・実践／中堅研修」は、震災復興期にあたり地域福祉の推進を図ることが重要であるとの認識とともに、地域福祉を担う人材育成を行うことが必要とされているため、復興期における地域福祉を担う人材育成を行い、受講者が将来的に地域福祉の担い手として活動していくことを目的に開催された。また、各地域の支援団体同士が連携するためのネットワークづくりも目的とした。

地域福祉を担う人材育成を行うにあたり、その組織の管理職は、地域住民（被災者を含む）の生活支援にかかわる各職員の業務を理解するとともに、職員の業務をマネジメントする管理者としてのスーパービジョン機能や、復興期に向けた組織内マネジメントを学ぶことが求められる。「スーパーバイザー研修」はそうした管理職に求められる円滑な組織運営の実践と展開を学ぶ機会となっている。

このように、体系化された支援従事者研修によって、支援員の当事者性を活かした「伴走型・寄り添い型見守り支援」の共通基盤化ができた。

研修の講師には、阪神・淡路大震災を経験し、被災者支援に尽力してきた社会福祉協議会の関係者、そして地域福祉の推進に向けた取り組みを行ってきた全国の多くの実践者が参画している。

研修においては、NPO や福祉系以外の支援にあたられた方々への門戸開放を早期に打ち出してはいたものの、十分に浸透し参加しやすいものとなったかどうかは課題として残っている。研修開催についての周知不足や、会場までの距離があることなどもその理由にあげられるだろう。

研修を受けた支援従事者の中には、地域福祉のセミプロとも言えるほどに育った人財も

多い。今後、平常時においてもこうした方々が、地域福祉の人財として地域の福祉力アップに向けた活躍ができる場を提供することが求められている。

上述の研修のほか、宮城県サポートセンター支援事務所では、宮城の地域福祉推進に向けた基盤整備を目的に「地域福祉マネジメント研究会」を平成 26 年から開催している。被災地の住民を支援員として登用したサポートセンターにおける「寄り添い・伴走型見守り支援」の可能性を、被災地の地域福祉の推進役として活かすことを最大の課題にしている。

宮城県被災者支援従事者研修は、被災者の生活の変化に寄り添い、支援者に求められる心構えやスキルを体系的に学ぶ機会を被災地において網羅的に提供してきた。

その一方で、被災市町、地域においては、それぞれの地域性を活かした独自の支援をしていこうという機運の高まりもあった。市町行政や社会福祉協議会、NPO 等が協働しながら、そうした独自性のある支援について模索する中で、宮城県サポートセンター支援事務所には、オーダーメイドの研修やワークショップ、会議等でのファシリテーションの依頼が入るようになった。具体的には、以下のようなものが挙げられる。

- ・被災者支援に関する事業計画策定のアドバイス（例：社会福祉協議会地域福祉活動計画等）
- ・被災者支援事業に関する各市町の連携会議、情報共有会議等のファシリテーション／アドバイス
- ・行政、社会福祉協議会、NPO 等の支援者への励まし、スーパーバイズ
- ・被災者支援における対人援助、地域づくり等の事例検討会のファシリテーション／スーパーバイズ

また、長期に及ぶ混乱した現場での支援活動を継続するにあたり、宮城県サポートセンター支援事務所では、支援者のモチベーションの維持や、仕事の意義や役割の再確認などのため、意識的に訪問し激励の声掛けを行ったりグループセッションを行ったりする機会も多かった。支援員が所属する組織で、年々支援員への日常的なスーパーバイズが確立されていった経緯もあるが、利害関係のない外部スーパーバイザーの存在も必要だった。

こうした、体系的な研修以外の市町への個別のアプローチは、平成 28 年度だけでも 270 件を超えた。

学びの機会である研修の場と、日常的な OJT やスーパーバイズ、そして、会議等における十分な意思疎通と共通認識づくりが組み合わさることで、支援員の意欲や安心感、そしてスキルの向上につながったと言えるだろう。

## (2) 復興支援員（地域系）

地域系支援員全体を対象とした研修としては、平成 23～25 年度にかけて、復興まちづくり推進協議会（宮城県新しい公共の場づくりのためのモデル事業補助事業）とその後継団体である一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム（トヨタ財団助成事業）による研修が行われていた。平成 25 年度以降は、各市町事業による研修や、宮城県復興応援隊事業による研修が加わっている。

一口に「コミュニティ再生やまちづくり支援を担う支援員」と言っても、自治体やコミュニティの置かれた状況によって、支援員の役割は大きく異なっている。またその役割は決して固定的なものではなく、復興の進捗によって、必要とされる役割は大きく変化しており、それに応じた研修プログラムが必要とされた。

研修のベースとなったのは、週単位・月単位のミーティングを通じた OJT 研修であった。復興まちづくり推進協議会（平成 24 年度まで）、一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム（平成 25 年度以降）に配置されたコーディネーターが定期的に現地を訪問し、支援員の活動内容を聞き取り、課題を把握し、課題解決のための次の活動の方向性を定期的に助言することを繰り返すことで、日常的に大きく変化している地域の状況への対応を図ることができた。

この定例ミーティングは、南三陸町（平成 23 年 9 月～現在）、東松島市（平成 23 年 9 月～平成 29 年 3 月）、多賀城市（平成 24 年 9 月～現在）において継続された。定例ミーティングでの意見交換を通じて、支援員の中に気づきの蓄積が生まれ、住民間、住民と行政、住民と外部支援者との調整・コーディネート能力について、めざましい向上が見られた。



図 II-13 OJT 研修の様子（南三陸）

加えて、支援員の活動の転換点にあつては、以下のようなメニューの研修が有効である

ことが確認できた。

①支援員の新規導入時において（新たなメンバーを採用した場合も含む）

- ・被災者との対話／まちづくりワークショップに臨むためのコミュニケーション／ファシリテーションの最低限のスキルの習得
- ・地域の情報発信を担っていくための取材（インタビュー）／原稿作成／編集／写真撮影等のスキル習得
- ・人的支援の先行事例に関する座学研修や現地（視察）研修
- ・先行して活動する支援員等との交流



図Ⅱ-14 ワークショップ・ファシリテーション技能研修（平成23年9月）



図Ⅱ-15 先行事例視察＝中越地域支援員（平成23年10月）



図Ⅱ-16 写真撮影の技法（平成24年9月）



図Ⅱ-17 パソコン教室＝ワードで広報紙をつくる（平成24年9月）

②導入から一定程度（1～2年程度）の経験を積んだ時点において

- ・同等の経験を積んだ支援員との交流



- ・地域経営や地域づくり等、より広い視野から地域支援を考えることのできるような参加型研修
- ・過去の被災地の体験を、時系列に沿って俯瞰できるような情報提供／現地視察



図Ⅱ-18 支援員活動報告・交流会  
(平成 25 年 10 月)



図Ⅱ-19 支援員活動報告・交流会  
(平成 25 年 10 月)



図Ⅱ-20 奥尻島視察 (平成 24 年 10 月)



図Ⅱ-21 雲仙普賢岳被災地視察  
(平成 25 年 11 月)

支援員導入からおおよそ 3 年を経過した頃からは、活動の中から得られる気づき・知見が豊富になり、座学研修や視察の重要度は低下していった。研修プログラムの内容によっては、自走し始めた支援員の活動に支障となりかねない場合もあった。その時期からは改めて、定例ミーティングを通じた情報共有・OJT 型（寄り添い支援型）の支援（スーパーバイズ）が重要になっていった。

このような復興まちづくり推進協議会～一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアムによる全体研修の流れに替わり、平成 26 年度以降は、宮城県復興応援隊事業による研修が

本格的に全県対象に実施されるようになり、先進事例を座学で学ぶ会、写真撮影・ブログ発信等ノウハウ提供、地域間の情報交換などといった内容で研修が行われた。ただ、上述のように、宮城県復興応援隊事業で配置された支援員（応援隊員）は、その活動内容が多様であり、こうした一律な研修では対応が難しかった。

さらに、県外・地域外から支援に入った方を支援員（応援隊員）の中心として想定していたことから、もともと地域住民で支援員になった方には研修プログラムがなじまない場合もあった。例えば、自分の活動の事業計画を考える研修において、日常の活動が様々な地域のしがらみの中で展開されている地域出身の支援員と、そういった制約がなくまっさらなベースから考えることができる外部から転入した支援員とでは、所与の条件が大きく異なる。そのような背景に対する配慮も必要だったが、十分とは言えなかった。

また、宮城県復興応援隊事業については、契約スキーム上の問題もあった。宮城県と各受託団体（NPO 法人等の支援員配置先団体）との直接契約により実施されていたこれらの事業には、研修を担う中間支援組織の位置づけが契約上明確にされていなく、中間支援組織が地域に入って OJT 研修を行う正統性や、研修効果を活動に反映させていく責任・管理体制が不明確であった。このことについては、「IV 支援員を取り巻く課題」において議論する。

### 3 調査対象地における支援員の状況

今回の調査では、「I-5 調査対象」に記した通り、宮城県気仙沼市、南三陸町、東松島市の三自治体を対象地域とした。以下では、各地域の概要を、財源・制度、支援員の活動プロセスという二つの側面から述べていくこととする。

#### （1）財源・制度面

##### A 気仙沼市

###### （A）被災者支援員

気仙沼市の被災者支援員は、複数の事業に分けて、多様なタイプの支援員を導入してきたところが特徴となっている。すなわち、導入された順番にみると、①高齢介護課のサポ

ートセンター運営事業に基づく「生活相談員」（平成 23 年度～）、②地域包括支援センターの震災被災地域高齢者等友愛訪問事業に基づく「友愛訪問員」（平成 23 年度～26 年度）、③高齢介護課の「絆」再生事業に基づく「復興支援コーディネーター／生活支援相談員」（平成 24 年度～）、④高齢介護課の生活援助員（LSA）事業に基づく「生活援助員」（平成 26 年度～）がそれぞれ設置されてきた<sup>1</sup>。

これらの支援員は、複数の事業所に分けて委託が行われてきた。各支援員の事業目的と委託先、財源は、表Ⅱ-4 のようになっている。各支援員の特徴を簡単に確認しておくと、①生活相談員、②友愛訪問員は、いずれも応急仮設住宅（プレハブ仮設）の入居者が支援対象とされた。ただし支援活動の形態は異なっており、①生活相談員は、入居者（高齢者に限定しない）の戸別訪問や集会所等の活用を通じた相談・見守り、交流支援の活動、②友愛訪問員は、入居者（主に高齢者）の戸別訪問を通じた相談・見守り・支援（軽度生活援助を含む）の活動という区別が設けられてきた。つづいて③復興支援コーディネーター・生活支援相談員は、みなし仮設の入居者や在宅被災者も支援対象に含んでおり、戸別訪問による相談・見守り活動のみならず、住民参加の交流イベント実施やそのボランティアコーディネートも行うことが特徴であった。最後に④生活援助員（LSA）は、住宅復興のフェーズ変化に合わせて導入された事業であり、災害公営住宅や防災集団移転団地の入居者が主な支援対象となる。また支援活動の内容は、入居者（主に高齢者）の個別訪問を通じた相談・見守り活動となっている。なお委託先が複数になった背景には、市が広域のため担当エリアを分ける、円滑に人材確保するという二つの狙いがあった。

---

<sup>1</sup> この他、高齢者の元気づくりを目的とした交流支援員事業もあったが、本報告書では割愛する。

表Ⅱ-4 気仙沼市の被災者支援員制度の概要

種類	事業目的・内容	委託先	財源
生活相談員	応急仮設住宅の入居者等に対する総合相談や交流活動により、孤立化、引きこもり等を防止し、安心した生活を送れる支援する	市内の社会福祉法人等 4 事業所 (H29 年度～2 事業所)	地域支え合い体制づくり助成事業 (H23 年度～) →被災者支援総合交付金 (H28 年度～)
友愛訪問員	応急仮設住宅に入居している高齢者等を訪問し、声かけや話し相手、簡単な生活上の手伝い等を行うことにより高齢者の孤立化、引きこもりを防止する	市内の居宅介護支援事業所 8 事業所	緊急雇用創出事業
復興支援コーディネーター／生活支援相談員	被災者と地域コミュニティとのつながりを支援しながら、交流活動を実施するとともに、被災地域における支え合い活動を実施する	気仙沼市社会福祉協議会	「絆」再生事業 (H24 年度～) →被災者・健康生活支援総合交付金+地域支え合い体制づくり助成事業 (H27 年度) →被災者支援総合交付金 (H28 年度～)
生活援助員 (LSA)	災害公営住宅や防災集団移転団地の整備に対応し、高齢者等の生活再建や自立生活を支援するため、仮設住宅を含めて巡回訪問を行い、安否確認や見守り・声掛け・相談等を実施する	市内の社会福祉法人等 4 事業所 (H27 年度は 5 事業所)	地域支え合い体制づくり助成事業 (～H26 年度) →被災者・健康生活支援総合交付金 (H27 年度) →被災者支援総合交付金 (H28 年度～)

各事業は、表Ⅱ-4 にある通り、複数の財源を用いて実施されてきた。また財源は安定しておらず、③復興支援コーディネーター／生活支援相談員や④生活援助員 (LSA) は、三度にわたり財源が変更されてきた。各支援員の事業費、年度ごとの人数をまとめたものが、表Ⅱ-5 である。生活援助員 (LSA) の事業は、友愛訪問員事業を受託した 8 事業所中、5

事業所に委託して行っており、人数的にはほぼ一致していることが確認できる。また友愛訪問員から引きつづいて生活援助員（LSA）になった支援員も、事業所によっては存在している。

表Ⅱ-5 気仙沼市被災者支援員の事業費と人数

種類	項目	H23 年度	H24 年度	H25 年度	H26 年度	H27 年度	H28 年度	H29 年度
生活相談 員	事業費	31,687	69,319	65,543	65,390	60,155	59,071	46,811
	人数	21	21	21	21	18	19	13
友愛訪問 員	事業費	38,889	65,434	66,880	47,079			
	人数	35	41	34	28			
復興支援 コーディネーター ／生活支 援相談員	事業費		127,332	110,027	105,321	101,292	84,117	103,350
	人数（復興支援 CO）		16	13	12	12	10	13
	人数（生活支援相 談員）		29	30	24	25	16	22
生活援助 員（LSA）	事業費				4,838	60,808	73,314	109,191
	人数				4	25	25	28

事業費単位：千円

つづいて、行政と各委託先との連絡・調整会議の持ち方について見ていく。気仙沼市では、第一に、各委託先から活動報告の提出を毎月受けている。第二に、高齢介護課の呼びかけにより、「被災者支援業務担当者会議」を隔月で実施している。参加者は、委託先事業所と市の関係各課（社会福祉課、建築・公営住宅課、住宅支援課、地域づくり推進課、高齢介護課、地域包括支援センターなど）、宮城県気仙沼保健福祉事務所、宮城復興局気仙沼支所であり、毎回30名程度が参加してきた。内容としては、市からの情報提供、事業者からあげてもらった支援に係る課題と方針についての情報共有、研修等が中心となっている。第三に、「地区ミーティング」として、各地区サポートセンターによる支援協力団体等との連絡調整会議を1～2か月に1回行っている。気仙沼市では、市内3地区と一関市にサポートセンターを設置し、①応急仮設住宅入居者等サポートセンター事業を受託した各事業所

が運営してきた。「地区ミーティング」は、このサポートセンターの地区単位で開催し、現場レベルの調整・情報交換等を行ってきた。第四に、生活援助員（LSA）を受託した各事業所に対しては「LSA 連絡会」も開催し、ケースカンファレンスや講習によるスキルアップと情報交換を隔月で行っている。

## （B）復興支援員

気仙沼市の復興支援員については、コミュニティ形成支援に携わる事業として、自治会活動支援事業、担い手育成支援事業の 2 種類が導入されている。後者は主に若者のまちづくりへの参画を推進する事業であることから、以下では今回の調査の趣旨に沿って、住民自治組織を支援する前者に絞って概要を見ていく。

自治会活動支援事業は、市地域づくり推進課が所管し、平成 24 年度に「地域支援員（自治会活動支援）」を設置し事業を推進してきた。事業目的と内容は表 II-6 の通りである。支援対象は、主にプレハブ仮設住宅に形成された自治会であり、自治会活動の運営支援や情報収集・情報提供が主な活動である。自治会活動支援にあたる地域支援員は、被災者支援員と異なり、市に雇用され、市が直営で行ってきた。また担当課によると今後も外部委託は考えていないが、その理由は、地域の特色を踏まえた支援活動であり、また、委託可能な団体・事業所がないためである。

表 II-6 気仙沼市の復興支援員制度の概要

種類	事業目的・内容	委託先	財源
地域支援員 （自治会活動支援）	仮設住宅自治会や既存自治会の運営支援等を行い、コミュニティの維持・振興を図る。主な活動内容は、地域コミュニティの支援、地域の情報収集及び情報提供。	直営	復興支援員制度（H24年度～）
地域支援員 （担い手育成支援）	まちづくりの担い手としての意識の醸成と、まちづくりの参画の創出を図る。主な内容は、地域の若い世代を対象としたまちづくりセミナーや、地域資源を知り、まちづくりを考えるフィールドワークを中心とした連続講座の実施。	直営→一般社団法人まるオフィスに委託（H29年度～）	

つづいて各支援員の事業費、年度ごとの人数をみる（表Ⅱ-7）。被災者支援員と比べると、より少人数で支援にあたっていることがわかる。

表Ⅱ-7 気仙沼市の復興支援員の事業費と人数

種類	項目	H23 年度	H24 年度	H25 年度	H26 年度	H27 年度	H28 年度
地域支援員 (自治会活動支援)	事業費		21,858	23,822	24,964	24,510	23,857
	人数		9	10	11	11	11
地域支援員 (担い手育成支援)	事業費			5,078	5,336	8,460	9,619
	人数			2	2	3	3

事業費は予算ベース。単位：千円

行政と支援員との連絡・調整会議の持ち方でいうと、第一に、市の担当者と支援員が参加するミーティングを毎週行ってきた。第二に、上述の「地区ミーティング」が毎月ある。このミーティングは、支援関係者が集まって現場レベルの調整・情報交換等を行う場となっており、自治会活動支援にあたる地域支援員も参加してきた。第三に、地域支援員は「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」にも毎週参加してきた。この連絡会は、気仙沼市内を拠点に活動している NPO、NGO と気仙沼市、気仙沼市社会福祉協議会で構成されており、活動報告・予定の共有や支援情報等の共有を行う場となってきた。

## B 南三陸町

### (A) 被災者支援員

南三陸町の被災者支援員は、南三陸町社会福祉協議会にサポートセンター運営事業を委託し、一事業所による体系的な運用を行ってきた。その事業目的・内容は表Ⅱ-8 のとおりである。平成 23 年度より導入された「生活支援員」は、さらに三タイプに分けることができる。一つ目は「巡回型支援員」であり、プレハブ型仮設住宅の住民を対象に、戸別訪問を通じた相談・見守り支援を主な目的としている。二つ目は「訪問型支援員」で、町外のみなし仮設へ入居した被災者を対象に、訪問や電話による相談支援を行ってきた。三つ目は「滞在型支援員」であり、プレハブ型仮設住宅の住民を対象に、朝夕 2 回の見守り活動

を行ってきた。滞在型支援員は、仮設住宅に入居する高齢者が主な担い手となっており、住民同士で支え合う関係づくりを促すという特徴がある。以上のような三種類の生活支援員は、仮設住宅の段階を想定した事業であったが、南三陸町では、被災者が災害公営住宅へ入居した段階の支援として、「生活支援相談員（LSA）」事業も行っている。この事業は、平成 28 年度からスタートし、戸別訪問を通じた相談・見守り支援やコミュニティ形成支援の活動を展開している。

表Ⅱ-8 南三陸町の被災者支援員制度の概要

種類	事業目的・内容	委託先	財源
生活支援員	応急仮設住宅等の高齢者、障害者、その他援護を必要とする者に対して、日常生活の安全・安心の確保を図る。	南三陸町 社会福祉 協議会	地域支え合い体制づくり助成事業＋緊急雇用創出事業（H23 年度～）→被災者支援総合交付金（H28 年度～）
生活支援相談員（LSA）	災害公営住宅に入居する高齢者等への見守りや生活相談、コミュニティ形成促進を行い、高齢者等が地域で安心・安全に自立して暮らせる環境を整備する。		被災者支援総合交付金（H28 年度～）

それぞれの事業費と人数の推移をみると、表Ⅱ-9 のようになる。南三陸町では、気仙沼市と比較すると多くの人数が支援員に雇用されてきた。また生活支援相談員（LSA）は、生活支援員から選抜されたメンバーが中心となって担っており、生活支援員として蓄積したスキルを活かし、活動している。



表Ⅱ-9 南三陸町の被災者支援員の事業費と人数

種類	項目	H23 年度	H24 年度	H25 年度	H26 年度	H27 年度	H28 年度
生活支援員	事業費	220,414	308,527	209,466	154,056	113,946	93,263
	人数	132	124	80	57	43	38
生活支援相談員 (LSA)	事業費	/	/	/	/	/	22,096
	人数	/	/	/	/	/	14

事業費は、単位：千円

行政・社会福祉協議会間の連絡調整会議としては、まず「被災者生活支援センター定例ミーティング」がある（毎月開催）。出席者は、社会福祉協議会と南三陸町の関係各課（保健福祉課、地域包括支援センター）と宮城県気仙沼保健福祉事務所、みやぎ心のケアセンター、復興庁宮城復興局になっており、情報共有・交換等を行っている。その他に社会福祉協議会では、毎日支援員が集まり、「朝ミーティング」を開催してきた。保健福祉課被災者支援係では、このミーティングにも週1回（平成27年度までは毎日）出席することで、情報共有を図ってきた。

#### （B）復興支援員

復興支援員として、南三陸町では町内全般のコミュニティ形成を支援する「復興まちづくり推進員」事業が導入された。この他、復興応援隊事業（Ⅱ-1-(2)-E参照）も導入され、観光まちづくりや商店街活性化などが行われたが、今回の調査の趣旨から、以下では前者について概要を見ていく（表Ⅱ-10）。

復興まちづくり推進員は、先述の通り、国の緊急雇用創出事業を活用した宮城県の復興事業の一環として、宮城大学が平成23年度より南三陸町と東松島市に導入した事業である。この支援員は、被災地域のコミュニティづくりや復興まちづくり計画の策定を支援することを目的として南三陸町には4名が配置された。しかし、この事業は平成25年度で終了したことから、平成26年度以降は、4名の推進員は町民団体「一般社団法人復興みなさん会」のメンバーとして、行政の制度からは独立した形で復興まちづくり支援を継続している。

表Ⅱ-10 南三陸町の復興支援員制度の概要

種類	事業目的・内容	委託先	財源
復興まちづくり推進員	被災地域のコミュニティづくりや復興まちづくり計画の策定を支援する	宮城大学地域連携センター（H23年度～H25年度）→復興みなさん会による自主事業（H26年度～）	復興支援員（仮称） 設置検証事業（H23年度）→宮城大学被災地復興支援事業（H24～H25年度） →各種民間助成金など（H26年度～）

## C 東松島市

### (A) 被災者支援員

東松島市の被災者支援員についても、南三陸町と同じく、東松島市社会福祉協議会にサポートセンター運営事業を一括委託してきた。東松島市が事業を開始したのは平成23年度であり、当初より「生活支援相談員」、「訪問支援員」の二種類を設けている。両者の違いとして、訪問支援員は、基本的に戸別訪問による相談・見守り支援の活動が中心であり、生活支援相談員はその相談役（スーパーバイザー）として、地域福祉的視点から援助をするという役割分担が意図されている（表Ⅱ-11）。なお社会福祉協議会では、別事業によって地域福祉相談員、生活復興企画員、生活復興支援員、地域コミュニティ復興支援員等を配置しており、それらの支援員も含めた「被災者サポートセンター」としての支援体制を構築してきた。

表Ⅱ-11 東松島市の被災者支援員制度の概要

種類	事業目的・内容	委託先	財源
生活支援相談員 (LSA)	①被災者の戸別相談への対応及び各課福祉・生活関連サービスへの利用援助、②被害者への福祉的見守り、支援ネットワークづくり、③被災地域の福祉コミュニティづくり、④被災者への各種イベントの企画・実施、⑤訪問支援員の相談役。専門職を採用	東松島市社会福祉協議会	地域支え合い体制づくり助成事業
訪問支援員	①個別訪問し、個別課題の調査・把握、②把握した個別課題を生活支援相談員に報告、③地域での福祉コミュニティづくりの実践		

各支援員の事業費と人数の推移をみると、表Ⅱ-12 のようになる。

表Ⅱ-12 東松島市の被災者支援員の事業費と人数

種類	項目	H23 年度	H24 年度	H25 年度	H26 年度	H27 年度	H28 年度
生活支援相談員 (LSA)	事業費	4,894	22,040	39,227	38,194	41,134	37,764
	人数	6	9	15	14	19	16
訪問支援員	事業費	4,930	10,320	11,182	11,285	13,104	14,154
	人数	30	25	27	27	24	13

事業費は、単位：千円

行政・社会福祉協議会間の連絡調整会議としては、第一に、四半期ごとに行われる「被災者サポートセンター会議」がある。この会議では、被災者サポートセンター長（副市長）が議長となり、市の担当課と社会福祉協議会、被災者支援活動団体の関係者等が参加してきた。また「被災者サポートセンター会議」の開催されない月には、同じ参加者で、「連絡調整会議」も開催してきた。こちらの会議では、副センター長（市保健福祉部長）が議長を務めている。両会議ともに、内容は各団体等の活動上の報告である。第二に、被災者のケース会議も開催している。この会議は、適宜関係者間で実施し、個別ケースの情報共有・検討を行ってきた。

(B) 復興支援員

東松島市の復興支援員は、南三陸町と同様にコミュニティ形成を支援する「復興まちづくり推進員」事業が導入された。また、「復興応援隊」事業と、JICAによる「地域復興推進員」事業も導入されたが、今回の調査の趣旨から、以下では主に復興まちづくり推進員の概要を見ていく。

復興まちづくり推進員は、宮城県が事業主体、宮城大学地域連携センター地域振興事業部が委託先となり、震災等緊急雇用対応事業を活用した「復興支援員（仮称）設置実証事業」として平成23年8月にスタートし、平成23年度中はこの枠組みで事業が行われた。平成24年4月から12月までは宮城大学事業構想学部教員の研究費（民間の助成金等）で事業が継続された。平成25年1月から東松島市の事業となり、仙台市に本部がある一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアムに委託されて実施された。平成29年度からは、震災後にできた市内の団体である一般社団法人東松島ひとまちネットへと委託先が変更された（表Ⅱ-13）。このように事業実施主体や委託先の変更があったものの、事業目的・内容に大きな変更はなく、スタッフも基本的に引き継がれた。

この支援員は、復興まちづくりの推進が大きな目的にあり、仮設住宅の自治会支援にとどまらず、復興まちづくり整備協議会（集団移転のための住民協議会）の支援、若者や女性などへ参加意識を喚起する場づくりなどを担ってきた点が一つの特色となっている。

表Ⅱ-13 東松島市の復興支援員制度の概要

種類	事業目的・内容	委託先	財源
復興まちづくり推進員	復興まちづくりの情報周知や被災者間のつながり形成、復興まちづくりの話し合い支援、集団移転地事業地域及びその周辺地域、仮設住宅、災害公営住宅内及び受け入れ地域での地域コミュニティ形成のための支援を行う。	宮城大学（H23年度～）→東北圏地域づくりコンソーシアム（H25年1月～）→東松島ひとまちネット（H29年度～）	※

※復興支援員（仮称）設置検証事業（H23年度）→宮城大学教員研究費（H24年4月～）→市復興まちづくり推進員導入事業（H25年1月～）→市復興まちづくり推進活動支援事業（H25年度～）→市復興まちづくり推進員設置業務+市コミュニティ形成統括コーディネート委託費（H27年度）→市復興まちづくり推進員設置業務（H28年度～）

支援員の事業費と人数の推移をみると、表Ⅱ-14 のようになる。

表Ⅱ-14 東松島市の復興支援員の事業費と人数

種類	項目	H23 年度	H24. 4～12	H25. 1～3	H25 年度	H26 年度	H27 年度	H28 年度
復興まちづくり 推進員	事業費	9,870	不明	5,140	22,890	24,000	36,930	32,970
	人数	4	2	3	4	5	10	7

事業費は、単位：千円

行政と委託先との連絡調整会議については、時期ごとに変化している。平成26年度までは、市と復興支援員の受託団体とで定期的に集まり、連絡調整会議を行ってきた。しかし復興支援員の活動は、被災者支援員との調整・情報共有が必要な点多かったため、平成27年度からは、前述した被災者サポートセンターの定例会議で連絡・調整する方式に変更している。

#### D 三自治体の比較

今回の調査対象である三自治体の被災者支援員と復興支援員の制度についての比較をまとめた（表Ⅱ-15）。

表Ⅱ-15 三自治体における被災者支援員と復興支援員制度の比較

		気仙沼市	南三陸町	東松島市
委託形態	被災者支援員	複数	一括委託	一括委託
	復興支援員	直営	民間独自	委託
財源	被災者支援員	複数の組み合わせ		
	復興支援員	一つ	民間助成金等	複数の組み合わせ
支援員の種類	被災者支援員	5事業6種類	2事業4種類	1事業2種類
	復興支援員	1事業1種類	1事業1種類	1事業1種類
支援員の機能	被災者支援員	個別の見守り、総合相談&つなぎ、軽度生活援助（気仙沼で一時）、地域の交流支援		
	復興支援員	地域の交流支援、行政・地域間の仲介、情報収集・提供発信、住民参加の場づくり、地域の事務支援（気仙沼）		
支援対象	被災者支援員	プレハブ仮設、みなし仮設、在宅被災者、町外避難者（南三陸）		
	復興支援員	主にプレハブ仮設住民	町内被災地域住民、町外避難者	市内被災地域住民
支援員の継続性	被災者支援員	一部当初から	大半当初から	一部当初から
	復興支援員	一部当初から	全員当初から	一部当初から
災害公営／防集移転地の支援	被災者支援員	災害公営住宅に常駐＋巡回LSA（東松島は巡回のみ）		
	復興支援員	部分的	あり	あり
両支援員の連絡調整		地区単位ミーティング	情報交換会を適宜実施	市単位ミーティング

※復興支援員については、今回の調査の趣旨に沿い、I-5の定義に合うものに限定している。

## （2）支援員の活動プロセス（ヒアリング結果の概要）

以下では、支援員およびその所属機関における支援員の業務管理者へのヒアリング結果をもとに、①支援員になった人材の特徴と、②活動開始～現在に至る活動形態の推移、③活動を通じたスキル・意識等の変化、④人材育成・スーパーバイズ・マネジメント体制、⑤他団体・機関との調整、⑥その他について見ていく。

## A 気仙沼市

### (A) 被災者支援員

被災者支援員に関しては、平成 29 年 7 月 7 日に気仙沼市社会福祉協議会の地域福祉課課長 A さん（女性）にヒアリングを行った。また、同 7 月 25 日に気仙沼市社会福祉協議会復興支援センター所長の B さん（男性）と支援員（復興支援コーディネーター）の C さん（女性）にヒアリングを行った。

なお、前述したように気仙沼市の被災者支援員は複数の種類があり、このヒアリングで伺った内容は同市の被災者支援員全体ではなく、主に復興支援コーディネーターおよび生活支援相談員についてのものであることに留意されたい。

#### ①支援員になった人材の特徴

復興支援コーディネーターと生活支援相談員は、いずれも「絆」再生事業に基づいて配置された支援員である。この事業は、宮城県社会福祉協議会からの話を受けて平成 23 年 9 月にスタートし（平成 24 年度～市委託）、気仙沼市社会福祉協議会ボランティアセンター地域支援班の所属となった。生活支援相談員の採用にあたっては、当時の社会福祉協議会会長からの提案<sup>2</sup>を受けて、市内 16 地区社協から 2 人ずつ推薦を依頼することになった<sup>3</sup>。それゆえ、「元気でコミュニケーション力のある女性たちが中心となった」（A さん）。また復興支援コーディネーターは、生活支援相談員をスーパーバイズする支援員で、社会福祉協議会職員と新規採用職員によって構成されてきた。今回ヒアリングしたコーディネーターの C さんも新規採用職員である。震災前は水産会社の事務をしていたが、被災で解雇となった。その後、社会福祉協議会の災害ボランティアセンターの職員として採用され、異動によって復興支援コーディネーターになった。

#### ②活動開始～現在に至る活動形態の推移

最初の活動は、プレハブ仮設の訪問から始まった。その際には名簿も何もないため、一軒一軒訪問して支援員の役割を知ってもらい、信頼関係をつくることからスタートした。しかし活動当初は、甚大な被害をうけて、心情に大きな変化があった被災者も多かった。

---

<sup>2</sup> A さんによると、具体的には、生活支援相談員の配置にあたり「地域の方たちとのお話を聞いたり、地域づくりを今後して行く中で、地域の人顔がわかる、ある程度いろんな方々とつながっている人を地区社協から推薦してもらおう」といった趣旨の提案があった。

<sup>3</sup> 気仙沼市では、地区社協を組織化している。

例えばコーディネーターによると、仮住まいで「なんで私ここにいるの？」といったやるせない気持ちや、爪切りとか鍋が「あそこにあったよな…？ないんだ」といった急な暮らしの変化へのとまどいの思いも多く聞いた。やるせない気持ちを支援員にぶつける人も多く、顔なじみになり、悩みを話してくれるようになるまでは、感覚的には2、3年必要となった（Cさん）。つづいて平成24年度ごろからは、みなし仮設や在宅被災者への訪問が中心となり、プレハブ仮設を訪問するサポートセンターの支援員との役割分担ができてきた。しかしみなし仮設の訪問は困難なものだった。すなわち、みなし仮設の住民はなかなか会うことが難しく、アパートだと隣の方に状況を聞くなどもできない。3階くらいのアパートだと、下からみても状況がわからないという課題もあった。みなし仮設は一部の地区に集中しており、とりわけ担当地区の職員は状況把握が大変だったため、他地区担当職員も協力しあった。

訪問活動と合わせて当初より行ってきたのが、サロンなどを通して住民同士のつながりをつくる地域支援である。支援員のなかにはボランティア調整部門があり、ボランティアを受け付けし、仮設住宅と調整してサロンを開いてきた。その際、仮設住宅の入居者は「あくまで仮住まい」なので、入居者主体でなく、支援員側で企画する場合が多かった。とはいえ地区によっては、みなし仮設の入居者を交えた交流会を定期的に企画するなど、社会福祉協議会が手伝う地域もあった。地域支援の活動は、災害公営住宅への入居段階でも行っており、他団体・機関と連携して交流会などを開催している。とりわけヒアリングした支援員の担当する鹿折地区では、関係機関・組織との信頼関係ができており、災害公営住宅の自治会設立に向けた準備会を、市地域づくり推進課とともに支援を行っている。

#### ③活動を通じたスキル・意識等の変化

活動を通じた変化として、住民のちょっとした表情の動き、「こういう気持ちだった」とか、気づきのスキルがどんどんあがってきた点や、聞く耳と理解の目を持っており、地域をどうしたらいいかを考えて発信できる点が指摘された（Aさん、Bさん）。

そのような変化が生じた理由として、最初の個別訪問からはじまった蓄積、「一軒一軒コンコンとノックし、時には怒られることもあった」が、そこをめげずに続けていった経験（Aさん）、業務の中で人の意見を聞いてみんなでやることでスキルや意識を培った点（Cさん）が挙げられた。

#### ④人材育成・スーパーバイズ・マネジメント体制

生活支援相談員のスーパーバイズは、復興支援コーディネーターが担ってきた。両者の接点としては、個別相談および毎日の振り返りに入ることで、支援員一人ひとりの力を引



き出すよう促してきた。特に振り返りは重要な時間であり、住民とのやりとり共有、感じたストレスなどを全て話してもらうなど、丁寧に進めてきた。また毎週月曜日は定例ミーティングがあり、事例検討ののち、しばしば内部研修を行った。内部研修では、コーディネーターによると、先進事例や支援・コーディネートの方法、地域づくりの旗振り役が自分でなくてもよいことなどを学び、勉強になったという（Cさん）。

#### ⑤他団体・機関との連携

プレハブ仮設で活動をスタートした当初は、他の支援員（友愛訪問員など）やNPO、NGOも訪問しており、活動がバッティングすることもあった。そこで「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」や「支援者ミーティング」（サポートセンターを中心に、おおよそ中学校区単位で開催）に参加し、情報共有・調整しながら活動を進めるようになった。復興支援員との活動領域の調整についても、市地域づくり推進課や復興支援員と「支援者ミーティング」などを行うことで、話しやすい関係づくりに努めてきた。なお複数の支援者・団体が関わっている点について、コーディネーターは大変と感じたことはなく、むしろ社会福祉協議会以外のいろいろな活動・意見にも接することで、「皆で関わっている」安心感があるという話も聞かれた（Cさん）。

#### （B）復興支援員

復興支援員に関しては、平成 29 年 8 月 7 日に地域支援員（自治会支援）の D さん、E さん（いずれも女性）へヒアリングを行った。

#### ①支援員になった人材の特徴

地域支援員（自治会支援）は市の事業であり、平成 24 年度より気仙沼市の嘱託職員として着任する。支援員はハローワーク等で公募し、「(被災された方も含む) 専門性はない人」を採用した。今回ヒアリングした 2 名ともに、元々コミュニティ支援や地域活動に携わっていた訳ではなく、D さんは、震災前まで株式会社の事務員をしていたが、震災で会社が休業になり、ハローワークの求人ですべて支援員に応募した。また E さんは、震災前から特別養護老人ホームで介護福祉士として働いていたが、腰を痛めて辞めざるを得なくなり、ハローワークで見つけて支援員になった。支援員の年齢は、30 代後半から 50 代、60 歳過ぎくらいまでで、全員女性である。また雇用期間は単年度で毎年更新となっているが、一部の支援員は初期から継続して活動し、経験を蓄積してきた。

## ②活動開始～現在に至る活動形態の推移

地域支援員（自治会支援）の活動に関して、当初は市も方針が定まっていなかった。そこで試行錯誤の中から、自分たちの役割を見いだしていった。まず、地域に出て話を聞くことからスタートしたが、地域支援員の導入時期は市内の他の支援団体より比較的遅く（平成 24 年 4 月）、すでに震災直後からの支援者が定着しつつある状況にあった。またスキルもノウハウもなかったため、当初は「地域に出て行き、何を聞いてくるか」というと、御用聞き状態だった」（D さん）。

並行して、仮設住宅ごとに自治会も形成されてきたので、自治会運営を支援するため、補助金申請・運用のアドバイス、実績報告書作成の手伝い、支援イベントの声かけなども始めた。また、住民同士では話し合いをまとめることが難しい仮設住宅で総会や住民集会に参加し、ファシリテーターとして住民の声を聴いて、まとめて返すといったことも行ってきた。このファシリテーションは、市の開催する仮設住宅代表者会議（毎年 5 月）の企画・運営でも活かされてきた。

続いて災害公営住宅に関する詳細が明らかになってくると、入居の流れを説明する勉強会の開催や、「はまらいんや交流会」（気仙沼から仙台市周辺へ避難した方向けの交流会。気仙沼市社会福祉協議会が開催）での案内、仮申し込みの補助などの活動もスタートする。平成 25 年 12 月からは、広報紙「うみねこ」も隔月で発行し、仮設住宅や災害公営住宅での問題、行事などについて情報提供・発信するようになった。

災害公営住宅への入居が進んだ現在では、仮設住宅の支援の継続とともに、一部災害公営住宅の自治会支援も行っている。第一に、仮設住宅の入居者が減少する現在では、それまで住民同士で解決してきた問題（ゴミの収集、草刈りなど）も対応できなくなっており、入居者は地域（コミュニティ）が保てず、個人の問題が多くなっている現状である。そこで地域（コミュニティ）支援と個別支援の境界が曖昧になり、個別支援に近い活動も行うようになってきた。第二に、災害公営住宅では自治会のないところもあり、そこでは地域づくり推進課の補助として、住民の意見の吸い上げなどを行っている。

## ③活動を通じたスキル・意識等の変化

活動を通じた変化としては、第一に、傾聴やファシリテーションのスキルを獲得したことが挙げられた。D さんは、活動を通して広くいろいろな人の話・意見を聞く機会があり、「以前の自分はいかに閉鎖された環境のなかでいたのか」がわかったと語っている。また、以前は、人前で話すのが苦手だったが、話さざるを得ない場面を経験するなかで「ちょっとは場をまとめられるようになった」「前よりは積極的に動けるようになった」とのことだった。また E さんからは、傾聴を学ぶことで、誰しも承認欲求があると学び、子育てなど

にも応用しているという話があった。

第二に、他者や地域に対する関心の深まりが確認できる。Dさんは、昔から地域で何かあれば「いつでも、お手伝いはできますよ」という姿勢だったが、活動を通して、町内会役員など「一生懸命やってくれる人たちがいるからこうだったんだ」と気づきがあったという。Eさんは、これまで自治会には参加していなかったが、多様な組織・部門があるから「安心して、安全に暮らせる」という意識、あるいは地域支援という視点をもつようになったので、何かイベント等があれば「参加してみようかな？」という意識になった。また様々なNPOが地域にあることがわかり、そうした情報を誰かに伝えることもできると語っていた。

#### ④人材育成・スーパーバイズ・マネジメント体制

地域支援員（自治会支援）のマネジメントは、基本的に、市地域づくり推進課の職員が担ってきた。地域づくり推進課と地域支援員は、週1回課内ミーティングを行っており、そこで対応できない問題については「地区支援者ミーティング」で話を出し、他の支援団体や担当者につなぐ、あるいは庁内の職員からアドバイスをもらうようにしている。また地域支援員は2人1組で担当地区を回るが、組になった同士で、お互いの意見、思いを話すよう心がけてきたとのことである。

#### ⑤他団体・機関との連携

連携のあり方として、社会福祉協議会や他団体とは、「地区支援者ミーティング」や「気仙沼NPO/NGO連絡会」で情報共有を行っている。ただし気仙沼市では、地区ごとにサポートセンターやLSAの動きがまちまちなので、関わり方・連携のあり方も異なっているようである。またNPO、NGOの動きも多様であり、地区によっては、地区として新たなNPOをつくろうという動きも見られるようになっている。

#### ⑥その他

支援員をやっていてよかったと思うエピソードについて話していただいた。仮設住宅の自治会が解散しそうになったことがあり、それは前の役員が相手の同意なく後継を指名して、後継の役員から不満があがって、だったら解散してしまおうということだった。支援員が間に入って話し合い、不満を全部吐き出してもらって、前の役員を交えて役員をつくることになった。高齢者が多い仮設で、自治会がなくなったら困る状況だったので、やってよかったと思うとのことだった（Eさん）。

## B 南三陸町

### (A) 被災者支援員

被災者支援員に関しては、平成 29 年 7 月 6 日に南三陸町社会福祉協議会地域福祉係長の F さん、同 7 月 19 日に生活支援相談員 (LSA) の G さん、H さん (いずれも女性) へヒアリングを行った。

#### ①支援員になった人材の特徴

南三陸町の被災者支援員は、財源・制度でも触れたように、福祉職の経験をもたない被災者を多く雇用してきた。また生活支援員として経験を蓄積してきたスタッフを LSA にあててきた点が、一つの特徴となっている。今回ヒアリングした LSA の 2 名も、福祉職の経験がないなかで震災直後から働き続けていた。具体的には、G さんはホームヘルパー 2 級の資格を持っていたが、施設等の勤務経験はなく、震災前は飲食店で調理の仕事をしていた。被災で仕事を失い、ハローワークで支援員の仕事を見つけた。また H さんも震災前は農家の主婦であり、震災後子どもが手を離れると、家にばかり居ても暗くなってしまい、そろそろ何かしたいと思ったのと、友達が支援員をしていた関係もあり、やってみようと思ったという。

#### ②活動開始～現在に至る活動形態の推移

最初の活動は、他地域の支援員と同様、生活支援の役割を住民に理解してもらうことが目的となった。しかし支援員によると、何の資格もない支援員が急に訪問し、「私たちが見回り活動します」といって家族構成など聞くと、「なんで教えないといけないの？」と不信に思われる雰囲気伝わってきた。そのため最初は落ち込み、次に行くときもそうだと思うと、心が折れそうになったときもあった。その状態から通い続けることで、信頼関係を構築していった。また社会福祉協議会担当課の立場からは、「支援員は会議やパソコンを使う仕事に慣れてなく、仕事の仕方を教えることから始まった」という話もあった (F さん)。

つづいて信頼関係の形成後は、住民からの相談が聞こえてくることになるが、相談内容は、時間を追うごとに変化してきた。当初は仮設のハード面に関する問題が中心だったが、次第に深い悩みの相談も増えていき、騒音問題も突き詰めると人間関係の問題が出てきた。最近では、地域づくりに関することも課題になっているという。

さらに災害公営住宅の支援段階になると、地域支援の要素が強くなってきている。平成 28 年からスタートした LSA は、災害公営住宅の入居者が支援対象となるが、災害公営住宅

では、なかなか自治会が設立できないところも多い。そこで自治会をつくる前段の関係づくりのサポートをし、住民から何かしたいという声があればクラブ設立の支援もしている。なお地域支援に関していうと、南三陸町の仮設住宅は、住民同士の支え合いの取組みが早かった。そこで3年目ぐらいから、住民にお茶会運営を任せるなどしてきた。

### ③活動を通じたスキル・意識等の変化

活動を通じた変化として、社会福祉協議会の担当者からは、気仙沼市の被災者支援員と同じく「気づきの視点」の鋭さが挙げられた。支援員は、「こちらが言う前にその先を見ている。この地域にはこういうのが足りないからこういうのをやりたいというのを支援員が持ってくる。企画・立案もできるようになった」という（Fさん）。技術的には、グループワークやファシリテーションのスキルを獲得した点も大きい。これらの視点・スキルをもつ支援員経験者を、社会福祉協議会では「町の財産」と捉えており、活動終了後も「なにかやりたい」という滞在型支援員の声を受けて「ほっとバンク」という仕組みも構築してきた（Ⅲ-1-(4)参照）。

また支援員側からは、「一人ひとりの考えや生活を尊重する視点」も挙げられた。どういふことかといえば、当初は「この人の言うことは間違っている」と思ったとき、自分の中で修正したくなる気持ちもあったが、活動を通していろんな人に対応するなかで、「その人らしくていい」ということがわかり、自分の気持ちを抑えられるようになったと語っていた（Gさん）。

### ④人材育成・スーパーバイズ・マネジメント体制

支援員のスーパーバイズとマネジメントは、基本的に、社会福祉協議会職員が担ってきた。そのなかで社会福祉協議会の担当者からは、業務よりも人間関係の悩みが多かったという話もあった。すなわち、支援員の所属する南三陸町被災者生活支援センターは、6ヶ所にサテライトセンターを設けてきたが、「サテライト内の人間関係」で悩む支援員が多かった<sup>4</sup>。また最初は支援員の名前も知らなかったのも、一人ずつ話を聞き、その人の家庭の状況や抱えていることも把握してきた（Fさん）。

支援員側からは、困ったことは抱え込まずに組織内で共有しており、それが大きかったという話があった。また支援員同士が内部研修を通して顔見知りになっていき、互いに情報提供する機会もできてきた。

---

<sup>4</sup> 例えば支援員とサテライトセンター主任で思いが行き違っていると、タイムリーな研修（役割交換ゲーム）を入れるなどして対応してきた。

#### ⑤他団体・機関との連携

連携のあり方は、調整というよりも、協働したり、活動への協力をしてもらってきた。第一に、地域の支援団体とは、仮設住宅や災害公営住宅の様子などのデータを提供したりしており、連携はできている。第二に、社会福祉協議会の福祉・健康まつり（年1回開催）では、30団体くらいに実行委員へ入ってもらうことで、各団体のネットワークづくりを促している。またLSAの活動に関しては、町や他団体も含めた情報交換の場が、今年に入って設けられた。

#### ⑥その他

印象的なエピソードとして、ある高齢男性のことを話していただいた。耳がすごく遠い80代の男性の方がいて、今は週1回訪問している。その方は日曜、月曜日以外は訪問介護や訪問看護を利用している。ヘルパーさんや訪問看護の方は何かをしてくれるが、男性は「あんたたちは何もしてくれないから役立たずだ。でも、一番来てもらわなければ困る」と言っている。このエピソードが、近くにいて気にかけてくれる支援員の仕事を物語っているとと思うとのことだった（Gさん、Hさん）。

#### （B）復興支援員

復興支援員に関しては、平成29年8月4日に一般社団法人復興みなさん会の代表のIさん、メンバーのJさん（いずれも男性）にヒアリングを行った。

#### ①支援員になった人材の特徴

復興まちづくり推進員は、平成23年7月に、県が宮城大学地域連携センターへ委託してスタートする。採用にあたっては、宮城大学から当時、町の震災復興町民会議の会長を務められていた方に推薦依頼があった。そこで震災前に南三陸町観光協会の観光ガイドとして活動してきた方々を中心に、4名が支援員となった。具体的には、元銀行職員で観光ガイド養成講座の講師を務め、グリーンツーリズムの受け入れや環境運動などにも関わってきたIさん、観光ガイドを務め、震災前には介護施設の職員だったJさんなどがおり、全員が被災者として、「給料は関係なく、自分たちの問題として（活動を）やっていかないとけない」（Iさん）という思いを持った方々であった。

## ②活動開始～現在に至る活動形態の推移

当初の活動は、仮設住宅に入ったばかりの段階だったので、仮設住宅の自治活動に関わる内容が中心となっていた。また大学主体の事業は3年間で終了したが、3年たっても防災集団移転団地や災害公営住宅は完成しておらず、「むしろこれからが本番という状況」だった。そこで平成26年度からは、平成23年10月に任意団体で設立していた「復興みなさん会」を一般社団法人化し、支援員はそのメンバーとして活動を継続してきた。

活動内容は引き続いて、コミュニティ再生に関わる事柄となっている。具体的に見ていくと、災害公営住宅や防災集団移転団地では、自治会づくりが課題であると同時に、人間関係のトラブルや行政への不満が生じがちである。そこで入居前の段階から、入居予定者に呼びかけ、交流の場づくりをしてきた。町役場が主催する災害公営住宅入居予定者の事前交流会「くらしの懇談会」でも、ファシリテーション役を務め、行政・住民間の仲介役を担ってきた。また新たな自治会が形成された地区では、イベントの共催など、運営支援も行っている。その他にも「椿のまちづくり」と題し、椿をテーマとした交流・まちづくり活動も行ってきた。

なおこれらの活動と並行して、ニュースレター「南三陸復興まちづくり通信」も毎月1回発行しており、情報共有・発信の取組みも進めてきた。

## ③活動を通じたスキル・意識等の変化

支援員の活動で得たこととしては、まず、支援員での活動が直接的に自身の地域での活動と接続していることが挙げられた。例えば契約講<sup>5</sup>の役員を務めていたJさんは、支援員の活動と並行して、自分の入居した仮設住宅で自治会を立ち上げる過程、契約講で集まって「どこに高台移転するか、資金をどう工面するか」など相談する過程なども経験していた。そこで支援員の活動は、「自分たちの置かれた同じような立場でやっていくという形」であり、「給料をもらいながら契約や自分の役にもたった」という。

他には、まちづくりの進め方に対する視点の話も挙げられた。すなわち、震災前の南三陸町では自助共助を促し、「行政に頼らないまちづくり」を進めていた。その延長上に被災や復興を考えるとすると、行政はもっと住民の意見を聞いて復興を進めるべきだったが、実際は、町民の暮らしの実態と乖離した「国の制度」ありきで復興は進み、住民と一緒に

---

<sup>5</sup>家を単位として、歴史的に形成されてきた村落組織。宮城県をはじめ、東北地方で広くみられる。とりわけ宮城県の三陸沿岸部では、自治組織として、生業・生活に関わる様々な事柄についての協議・実行機能を担ってきた。具体的には、共有地の管理（共同墓地や入会など）、祭礼の実施、インフラの整備（道路や集会所など）、海難救助、その他様々な互助（屋根替え、家屋の建築、葬儀など）へ関与してきた。

考えていく姿勢が不足していた。そのような状況で「自治」と言われても難しいものがあり、「制度」の問題を当事者として考え、正していく必要性を認識したという（Iさん）。

#### ④人材育成・スーパーバイズ・マネジメント体制

県が復興まちづくり推進員事業を宮城大学へ委託していた時期は、支援員のスーパーバイズとマネジメントについては宮城大学が担ってきた。その後は、仙台にある一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアムがサポートを継続している。復興みなさん会のマネジメントについて現在は、活動資金の確保が大きな問題になっているという。

また研修面では、外部講師による「ファシリテーション」研修に対する批判的な意見も聞かれた。研修を受けると「型にはめてみてしまう」ので、自由な発想が出てきにくくなる。またファシリテーションの技術として、講師からは「自分の意見をいってはダメ」と言われたが、「公共に照らし合わせ、自分としてのこうあるべき」がないと、住民の意見をまとめることはできないという（Iさん）。

#### ⑤他団体・機関との連携

連携としては、被災者支援員のヒアリングと同じく、生活相談員（LSA）との情報交換が挙げられた。情報交換会は今後も継続していく予定である。

### C 東松島市

#### (A) 被災者支援員

被災者支援員に関しては、平成 29 年 7 月 6 日に東松島市社会福祉協議会の事務局次長 K さん（男性）、同 7 月 19 日に訪問支援員の L さんと M さん（いずれも女性）、生活支援相談員（LSA）の N さんと O さん（いずれも女性）へヒアリングを行った。

#### ①支援員になった人材の特徴

東松島市社会福祉協議会では、平成 23 年にサポートセンター運営事業を受託し、訪問支援員と生活支援相談員（LSA）を雇用してきた。K さんによれば、訪問支援員は「社協や地域づくりに関わったことがない人たちで、自らも被災していたが、自分たちで生活再建をやっていくんだという気持ちがあった人たち」を、生活支援相談員（LSA）には福祉の有資格者を採用してきた。



ヒアリングした訪問支援員の L さんは、支援員になるまでは専業主婦で、実家の母が仮設に入居していたこともあって、新聞広告で求人を見て人の役に立てればと応募した。M さんも専業主婦であり、「仮設で班長をやっていたが、仮設を出たら皆さんバラバラになるし、何か役に立てる仕事はないかと思って。手伝ってもらう側から、手伝う側になれば」という思いから、求人の新聞広告をみて応募したという。また生活支援相談員 (LSA) の N さんは、以前保健師として働いていたが、体調不良のため退職して自宅療養していた。そのなかで震災後に社会福祉協議会職員から声がかかり、「何か役に立つことがあれば」と思って受けたという。

### ②活動開始～現在に至る活動形態の推移

当初の活動は、他市町と同じく、プレハブ仮設の訪問から始まった。訪問にあたっては、入居者にどのような生活課題があるか把握するところから始め、健康問題・困窮問題など専門性が必要なことは市へつなぐようにしてきた (K さん)。また訪問支援員によると、当初は世帯シートを作成して家族の被災状況なども聞いたが、なかには思い出したくないことまで聞いて悲しい思いをさせてしまった場合もあり、辛かったという (L さん)。そのような状況から始まり、顔を覚えてもらい活動にも慣れてきたのは 1 年くらい経ってからであった。住民からの相談を振り返ると、LSA によれば、当初は暑さ寒さ、騒音などの問題が中心であったが、住むのに慣れてくると環境面よりも身体や病気の相談などが多くなった。またイベントの輪の中に入ろうとしない住民をどう支援するかも課題になってきた (N さん)。

仮設住宅から恒久住宅への移行が進み始めると、サポートセンターでは、これまで自治会が行っていたサロンを補完し交流の場を設けるようになった。並行して、週 1 回の訪問活動も続けており、取り残される不安への寄り添いも行っているという。一方の災害公営住宅でも、生活の変化を受けて、孤立感をもつ入居者が多くなってきた。そこで月に 2 回の訪問を行い、民生委員が不在の地域のサポートもしている (K さん)。

### ③活動を通じたスキル・意識等の変化

活動を通じた変化として、社会福祉協議会の担当者である K さんからは話を聞く力、「丁寧に住民の声を聞くことができるようになった」点が挙げられた。訪問支援員からも、L さんからは、専業主婦時代は人と会う機会が少なかったが、支援員になってからは知らない方と話す機会があり、今まで経験できないことを吸収できて、家には勉強できないことができた、自分から会話に入っていけるようになったという趣旨のお話があった。M さんからも、仕事をして他の人の話し方を聞くことで、「こういう話し方がいいんだ」など

わかった、家庭のなかにいたらわからなかったという言葉があった。

同様の变化は、訪問支援員をスーパーバイズする生活支援相談員（LSA）の視点からも感じられている。活動のなかでは、一人ひとりの訪問支援員と「そこまではやりすぎ」「もっとやってあげた方がいい」「別の方法もある」といった試行錯誤の議論を続けていくなかで、それぞれが少しずつ成長してきた実感があるという（Nさん）。

また、地域への関わり方についての意識の変化も確認できた。今後、支援員の経験を活かして地域でどのようなことをしたいかを伺ったところ、地域で行われている百歳体操（介護予防の体操）を手伝いたい（Lさん）、何か手伝えることがあればと自治会の会計をすでに引き受けている、支援員の仕事をしていなかったら引き受けなかったと思う（Mさん）とのことだった。

#### ④人材育成・スーパーバイズ・マネジメント体制

支援員のスーパーバイズとマネジメントは、訪問支援員→生活支援相談員（LSA）→社会福祉協議会職員という構造で動いてきた。また会議の持ち方としては、ケース会議→LSA会議→地区サポートセンター所長会議→サポートセンター会議（財源・制度の項で前述）という流れを24年度頃に構築してきた。この体制によって、支援員のキャッチした課題を市も対応することが、支援員にも伝わるようになってきたという（Kさん）。

なお訪問支援員からは、生活支援相談員（LSA）の存在が大きいという話があった。例えば、LSAに「私はこう思う」と伝えて反応をもらおうと「このやり方でいいんだ」と思えるようになるし、住民の方に感情移入しすぎてしまったときも、それを察して話を聞きだし、アドバイスをもらえる。もしLSAがいなければだめだったという言葉も聞かれた（Mさん）。

#### ⑤他団体・機関との連携

連携のあり方としては、まず社会福祉協議会・行政間での緊密な連携体制がある。被災者支援員が受けた相談は、社会福祉協議会が受託している地域包括支援センターが引き受けて、市の健康推進課から保健師へとつないでいく体制が確立している。ただしこの体制ができるのには、2年以上かかったという。また復興支援員と被災者支援員は、仮設住宅や災害公営住宅のサロン活動で、重なる場合があった。その際は、やることは同じでもやり方や目的の考え方が違うこともあるため、現場レベルの調整を行ってきたという。

## (B) 復興支援員

復興支援員に関しては、平成 29 年 8 月 4 日に復興まちづくり推進員の統括の P さん（女性）にヒアリングを行った。

### ①支援員になった人材の特徴

復興まちづくり推進員は、平成 23 年 8 月に、宮城県から宮城大学地域連携センターへ委託してスタートした。採用にあたっては、ハローワークでの求人に加えて、関係者をとおした声かけが行われた。今回ヒアリングした P さんも後者のパターンである。もともとは幼稚園で働いていて、退職後に専業主婦となり子育てをしながら地区自治会や自治協議会の役員をしていた。その関係で、震災後に避難所運営の手伝いなどしていたところ、地域の役員から「半年だけでもやってみたら」と声がかかり、最初は断ったが、他県から復興の手伝いに来てくれているボランティアさんがいる中、「私が地域のために役立てれば」と思い引き受けた（P さん）。

### ②活動開始～現在に至る活動形態の推移

最初の活動として、具体的な指示はなく「何かをしてください」という状況だった。そのなかでまずは、市内 8 地区にある市民センターを回って、各地区の声をヒアリングした。また仮設住宅を毎日のように歩き回って、ヒアリングを行ってきた。その際辛かったのは、被災により家族の安否もわからないような方もいたことで、「大変な思いを語ってつづいていかないと伝えられないので、話していきましょうか」と伝え、話を聞いてきた。また被災しなかった地域でもいろいろな課題を聞いたため、地域ごとに課題が違って「支援といっても大変なことに携わるんだ」と感じたそうである（P さん）。

その後、支援団体・機関での情報共有の場として「東松島復興協議会」ができると、関係者間で役割分担ができてきたので、復興まちづくり推進員としては、人が集まる場作りとしてお茶会を行ってきた。また復興計画の策定後は、「復興計画に基づいたコミュニティ支援」として、様々な活動を行ってきたという。第一に、震災後に地域を離れ情報が入りづらくなった方へ対応するため、市の広報をコンビニなどで手に入るようにするなど、「つなぎ役の仕事」をしてきた。第二に、新しいまちづくりへの住民参加を促すため、跡地利用など様々なテーマでワークショップを行ってきた。その際には、開催時間が昼間だと参加者が高齢者に限られるため、夜間に開催したり、地域外の仮設住宅に出向いて話を聞いてきたという。第三に、ヒアリングやワークショップで出た内容を情報発信する活動をしてきた。情報発信にあたっては、毎月「復興まちづくり推進員だより」の発行やブログな

どを行ってきた。第五に、防災集団移転が完了した現在では、新たなコミュニティづくりが必要になるため、防災集団移転地／災害公営住宅の自治会づくりなども支援している（Pさん）。

#### ③活動を通じたスキル・意識等の変化

活動を通じた変化としては、まず人の話をよく聞くようになった点が挙げられた。当初は、当時サポートしていただいていた大学の先生のために報告し、研究材料のためにまとめるといった捉え方もしていたが、活動を通して、仕事で支援「してあげている」のではなく、「ほんとに皆さんのことを思ってお手伝いしている」、相手のための活動であるという気づきがあったという。またまちづくりに対する関心の高まりについての話もあった。支援員として多様な経験をするなかで、自分自身が地域に貢献できる部分や、まちづくりの大切な部分などへ気づきがあった。その他にも、行政職員と接するなかで、行政の大変さに関する気づきもあったという（Pさん）。

#### ④人材育成・スーパーバイズ・マネジメント体制

復興まちづくり推進員のスーパーバイズとマネジメントは、推進員の統括が主に担ってきた。また平成25年1月に市の委託事業になって以降は、市に対する相談体制もできてきた。その他には、研修で中越地震の被災地を視察した際に、現地の支援員と交流する機会があり、それをきっかけに、仕事を通して現場の悩み等を相談できるようになったという（Pさん）。

#### ⑤他団体・機関との連携

連携のあり方としては、市や社会福祉協議会と災害公営住宅入居者のコミュニティ形成支援についての勉強会を行ったり、お茶会支援で被災者支援員と連携し、高齢者対応の内容について等、地域包括支援センターへの繋ぎをした。

その他、東松島市では、復興まちづくり推進員とは別に「復興応援隊」も活動してきたが、「復興応援隊」はイベント支援を主に活動しており、互いに協力し合いながら活動することもあった。

#### ⑥その他

仕事をやっていてよかったと思うエピソードについて話していただいた。話し合いが大事であり、嫌なことを放っておくと溝が深くなるから、ボランティアが触れたがらないよ

うなところでも、話を聞きに行ったりしている。集団移転地区において自治会の総会を開催するまでにいろいろと大変な状況があったが、自治会長や関係者にそれぞれ話を聞いて、話し合いができるようにし、「最後は握手をして、「お疲れ様」というのを見たときにほっとし、関わってきたことの努力が報われたと感じました」とのことだった（Pさん）。

## D 活動プロセスのまとめ

ここまで、自治体ごとに被災者支援員と復興支援員へのヒアリング結果を見てきた。以下では、共通する内容や特徴的な内容を項目ごとにまとめる。

### ①支援員になった人材の特徴

支援員となった人の多くは、これまで福祉や地域づくりに特にかかわったことがなかった人たちである。今回のヒアリングに応じてくれた方も、震災前は主婦（Hさん、Lさん、Mさん、Pさん）や事務職（Cさん、Dさん）、飲食店従業員（Gさん）などをしてきた女性だった。南三陸町観光協会の観光ガイドなど、地域に関わる活動をしていた男性のIさんやJさんのようなケースは、支援員全体の中では少ないだろう。

自身の被災の程度は支援員によって異なり、家を失った方もいればそうでない方もいるが、自分の家や家族を失っていないくても、身内や知人を亡くしていたり、仕事を失っているなど何らかの影響を受けており、被災当事者として地域の役に立ちたいという意識を持っていることはほぼ共通している。

### ②活動開始～現在に至る活動形態の推移

被災者支援員も復興支援員も当初は、相手先をまわり、話を聞くところから活動が始まった。訪問する先が被災者支援員の場合は仮設の各世帯、復興支援員の場合は仮設の自治会などが中心との違いはあるものの、足繁く訪問し、情報を集め、相手との信頼関係を築いていながら支援員の役割についても伝えていった。信頼関係を築き、悩みも打ち明けてもらえるまでには、2、3年（気仙沼・被災者）など相応の時間を要している。訪問では、被災者のやるせない気持ち（気仙沼・被災者）や家族の安否もわからないような大変な思い（東松島市・復興）をときにぶつけられることもあった。

訪問する中で寄せられる相談は、被災者支援員の場合は当初は仮設の暑い・寒いや騒音など、仮設のハード面に関するものが多かった。それが次第に深い悩みの相談（南三陸）や、身体・病気の相談（東松島）が多くなり、さらには地域づくりのこと（南三陸）やイ

ベントの輪の中に入ろうとしない住民をどう支援するか（東松島）といったことも相談されるようになった。また、訪問活動のほか、サロン活動を通して住民同士のつながりづくりも行ってきた。

復興支援員の場合は、訪問によって個別の相談を受けるというよりも、地域のニーズを拾うことに重きが置かれ、仮設の自治会長などキーパーソンへの訪問が中心だった。そして、仮設の自治会が形成される中で、補助金申請や報告書作成の手伝い（気仙沼）や、話し合いや交流の場でのファシリテーション（気仙沼、南三陸、東松島）、新たなまちづくりについての情報発信（気仙沼、南三陸、東松島）を行ってきた。サロンなどの交流の場も、話し合いのできる関係づくりを目指して行われた。

### ③活動を通じたスキル・意識等の変化

こうした活動を行うことで得たのは、住民のちょっとした変化や気持ちに対する気づきのスキル（気仙沼・被災者、南三陸・被災者）、人の話をよく聞く、傾聴のスキル（気仙沼・復興、東松島・被災者、東松島・復興）、ファシリテーションのスキル（気仙沼・復興、南三陸・被災者）などである。こうしたスキルを身につけるとともに、場をまとめられるようになったり（気仙沼・復興）、自ら会話に入っていけるようになる（東松島・被災者）などしていった。

意識の変化としてある程度共通して見られたのが地域に対する関心の深まりや参加の意欲である。自治会役員や行政職員などの大変さへの気づきがあったり（気仙沼・復興、東松島・復興）、地域の活動を手伝いたい（東松島・被災者）という変化が挙げられた。これは、支援員の活動が誰かを支えるというだけでなく、自身の地域の活動にも接続している（南三陸・復興）という気づきや、行政や自治会を始め地域の多様なステークホルダーとかわりながら活動することにより、一人の地域住民の視点から、地域全体を見る視点を持つようになったと言えるだろう。

### ④人材育成・スーパーバイズ・マネジメント体制

支援員は内部・外部のさまざまな研修を受けていたが、スキルの蓄積や意識の変化の元になったのは、現場での日々の実践だろう。そして、実践の質を高めていったのが日々の活動の振り返りやスーパーバイズである。ヒアリングでは、日々の活動の振り返りやスーパーバイズを大切にしていることが共通して聞かれた。また、支援員同士でお互いの意見や思いを出し合い、悩みや困りごとを抱え込まないようにしていた（気仙沼・復興、南三陸・被災者）。

#### ⑤他団体・機関との連携

今回の調査では必ずしも深く掘り下げることはできなかったが、対象とした三地域においては、地域や活動の状況に合わせて他団体・機関との情報交換や連携を行っていることが確認できた。ただし、被災者支援員・復興支援員それぞれの役割や特徴を踏まえた上での連携ができていたかは、より詳細な検証が必要だろう。

#### ⑥その他

その他、仕事に関する印象的なエピソードとして、自治会関係者の話し合いの場の調整をしたこと（気仙沼・復興、東松島・復興）や、寄り添い支援に対する利用者の声（南三陸・被災者）について伺うことができた。

### E 調査の目的の問いに対する結果

前項でまとめたヒアリング結果について、調査の目的（Ⅰ－２）で立てた問いと合わせて概観する。

#### ①地域福祉や住民自治（コミュニティ再生）といったことには専門性を有しない、いわば素人だった地域住民が、支援員という役割を得て活動する中で、意識や能力に何らかのポジティブな変化があったのではないか。

ヒアリングの結果、ポジティブな変化として見えてきたのは、意識の面では地域に対する関心の深まりである。支援員が住民と信頼関係を形成しながら当事者性を持った支援者へと成長していったこと、地域課題を俯瞰する視点を持てるようになり、住民と行政・専門家をつなげるようになっていったこと、地域に対するオーナーシップ感覚が生まれてきたことがヒアリングから伺うことができた。

また、能力の面で挙げられていたのは、気づきと傾聴のスキルの獲得である。専門職ではない生活者視点での気づきの感覚と、住民や地域の関係者に真摯に向き合い、受容と共感を持った傾聴の力を身につけていった。

このように、地域住民が支援員として活動をしていく中で、地域人財として成長していったことが伺える。支援員の地域人財としての価値については、「Ⅲ－２ 当事者性を持った支援」と「Ⅲ－３ 市民的専門性の獲得」で詳述する。

②被災者の災害公営住宅への入居や防災集団移転事業による高台への住宅団地形成が進む中で、被災者個々の世帯の生活を支援する「被災者支援員」も地域コミュニティの再生・再構築を担う「復興支援員」も、ともに地域でのお茶会や自治会活動の支援といったコミュニティ活動の推進に活動の重心が移ってきているが、両者の課題認識や地域における役割には違いがあるか、あるいは共通点が大きくなってきているのか。

被災者支援員、復興支援員とも、コミュニティに対する支援に活動の比重が移ってきているが、同じサロン活動を行なっても志向性の違いが見られた。被災者支援員は住民同士が互いに気にかけて見守り合う関係づくりを志向しており、これはすなわち社会的包摂の支援と言えるだろう。一方で復興支援員は、コミュニティの再生において住民同士がたとえ意見の違いや利害の対立があってもお互い話し合える関係づくりを志向しており、住民自治の支援をしている。こうした志向性の違いは、印象的なエピソードとして挙げられたものからも伺うことができた。

こうした違いはあるものの、住民の主体性を尊重し、コミュニティにおける自己決定の支援をしていくという大きな方向性は共通しているだろう。コミュニティ支援のあり方については、V-1で述べる。

③今後の地域福祉・住民自治を進める上で、それぞれの自治体における状況の違いが、支援員の活動のあり方にも影響を与えているのではないか。

当初は、自治体の状況の差異が、支援員の活動のあり方にも影響を及ぼしているのではないかと考え、この問いを設定した。しかし、自治体ごとの状況の差異があるにも関わらず共通していることの方が、地域人財としての支援員の価値を考えるにあたり、より本質的ではないかと認識を改めた。よって、II-3-(1)において自治体ごとの財政・制度面の違いはまとめたが、それによる支援員の活動のあり方の違いの詳細な分析は行わなかった。



### Ⅲ 支援員の地域人財としての価値

#### 1 支援員の育成プロセス－南三陸町を事例に

##### (1) 街が消え町が造られている

宮城県南三陸町は、巨大地震が引き起こした大津波によって、17,666人（平成23年2月末住民基本台帳）のうちの9,746人（平成23年3月19日消防団等確認）が避難者になり、人的被害831人（死者・行方不明）、建物（住家）被害3,321戸（半壊以上）の壊滅的被害を受けた。南三陸町全体の罹災率は62%だが、産業・行政の中心である志津川地区の罹災率は75%で、町がほぼ壊滅的状态になったと言っても過言ではなく、町の再興は「まったく新しい町をもう一回つくる」という被災規模である。



図Ⅲ-1 被災した南三陸町防災対策庁舎

今、南三陸町では槌音が響き渡り、復興町づくりが急ピッチで進められている。住宅地の整備に限っていえば、高台移転の宅地造成は35団地1,713戸、災害公営住宅整備は8地区770戸（集合住宅670戸、戸建住宅100戸）と、被災前世帯数5,362世帯（平成23年2月末）の46.3%が新たな住まい方を必要としている。災害公営住宅は、約9割が中層集合型住宅になり、被災者の多くはなじみのない住まい方を求められている。こうした状況の中で被災者支援の中心的な役割を担っているのが被災者生活支援員である。

## (2) 被災者生活支援センターの制度設計

発災から1か月ほど経過した平成23年4月下旬、町民は避難所から応急仮設住宅に移り始め、阪神淡路大震災で大きな問題となった「孤独死」の対応が必要になった。しかし、少ない専門職は目前の業務に忙殺され、介護保険事業者も著しい業務停滞に陥っており、応急仮設住宅に移り住む被災者に対して、個別に見守りを行うことまでは手が回りそうになかった。また、国が想定している専門職を配置する被災者サポートセンターの仕組みでは、町内外58ヶ所に点在する応急仮設住宅入居者に対応することは難しかった。

こうした中で町が着目したのは、被災者でもある町民と緊急雇用創出事業である。自ら被災しながらも町の復旧復興に何らかの形で役に立ちたいと考えている町民は多くいた。何より彼らは生まれ育った地域社会を知り尽くしている。同時に、仕事の場を失った彼らに収入を得る機会を設ける場にもなる。町ではこうした考えをもとに多数の被災町民を雇用し、彼らを被災者支援の第一線に立つ生活支援員に据えた、被災者生活支援センターの設置を構想した。

### A 被災者生活支援センターの概要

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

南三陸町の被災者支援は、地元の社会福祉協議会に事業を委託して行っている。町は、社会福祉協議会に委託をしているものの、人財育成、システム構築等々、事業運営の全般にわたり全面的にバックアップしている。支援活動は、本部機能を担う被災者生活支援センター1ヶ所と個々に具体的活動を展開するサテライトセンター6ヶ所に拠点を設けて行っている（最大時）。各サテライトセンターは、南三陸町の4地区（歌津、志津川、入谷、戸倉）に加えて登米市の南方地区及び横山地区に設置された応急仮設住宅を担当する2ヶ所を合わせて6地区にそれぞれ1ヶ所ずつ設置し、個別具体の活動を展開する巡回型支援員が詰めている。また、民間賃貸住宅（みなし仮設）を担当する訪問型支援員は、県内全域

を担当することから被災者生活支援センターの一角を活動拠点にしている。なお、応急仮設住宅に住みながら訪問活動をする滞在型支援員には、独立した拠点は設けず、各応急仮設住宅団地を担当するサテライトセンターの所属にしている。サテライトセンターに配置する生活支援員の人数は、応急仮設住宅の戸数や団地数を基に 20 戸から 30 戸に 1 人の割合で大まかに決めている。

## B 生活支援員

被災者生活支援センターでは、最大時 241 人の三種類の異なる役割を持つ生活支援員で見守り支援事業を行っている。一つ目は巡回型支援員である。応急仮設住宅を全戸訪問し、見守りや相談相手になる生活支援員の基本形態である。南三陸町及び登米市に設置した 6 ヶ所のサテライトセンターに応急仮設住宅戸数等を勘案して配置している。二つ目は滞在型支援員である。自らが居住する応急仮設住宅団地内の気になる世帯を朝と夕の二回、杖をつきながら、あるいは二人連れだつて訪問する。三つ目はみなし応急仮設住宅利用者を対象とする訪問型支援員である。みなし応急仮設住宅利用者は、宮城県内は 12 市 12 町、県外は 31 都道府県に 973 世帯散らばっている（平成 24 年 1 月 11 日現在）。この内県内対象者 714 世帯については、各住宅を直接訪問して孤立感を深めぬように寄り添い、帰郷の想いを支えている。県外居住者については、月 1 回程度の電話で対応している。

## C 被災者生活支援活動の実績

被災者生活支援センターが設置された平成 23 年 7 月から平成 29 年 6 月まで 6 年間の訪問件数は、998,064 回である。

99 万 8 千回の訪問というのは驚異的な数字である。いかに地道にそして丁寧に見守り活動を行っているかが現れている数字である。また、この訪問見守りは、対象者を A ランク、B ランク、C1 ランク及び C2 ランクに区分し、対象者の身体的・精神的・社会的状況に応じて訪問頻度を変えている。気がかりな世帯については、巡回型支援員に加えて滞在型支援員も訪問し、見守りの重層化を図り、隙間のない見守りを行っている。

＊＊ 被災者生活支援センター設置後6年間の訪問等実績 ＊＊ (平成23年7月から平成29年6月)	
◇延べ訪問件数	998,064件 手紙8,933通 (註)件数は直接会えた場合の数値
巡回型支援員	401,733件 手紙5,971通 (仮設住宅世帯数1,665世帯)
巡回型(公営)	16,227件 手紙 317通
訪問型支援員	14,038件 手紙2,645通 (対象世帯数361世帯: 県内297・県外64)27年4月現在
滞在型支援員	566,066件 (対象世帯数 Max378→Min105世帯)
◇ミニコミ誌	358回発行(延165,929部)
◇お茶っこ会	675(307+366+2)回開催 延べ参加者数 7,214人 平成24年10月から6か月かけて自主開催への移行支援 平成25年4月からほぼ全地域で自主開催
◇地域間交流	2,034人参加(仮設・災害公営・在宅)
◇朝のラジオ体操	88,892人(平成24年6月分から統計)

図Ⅲ-2 被災者支援活動における訪問実績等

この数字からもわかるように、南三陸町の被災者生活支援は、地道にそして丁寧な訪問活動によって紡ぎ出された、生活支援員と被災者との関係性の下に行われている。この関係性は、常に身近な存在であることを心がけている訪問によって構築され、支援する者とされる者との関係を越えて、共にこの悲惨な現状を越えていこうとする一体感をつくり出している。この一体感こそが、不自由な生活を強いられている応急仮設住宅や災害公営住宅での安全安心の確保には不可欠である。それゆえに、地道にそして丁寧な見守り活動を旨として行っているのである。

### (3) 町民を主役にする被災者生活支援

南三陸町で避難者支援を担うのは保健福祉課である。保健福祉課の職員は、災害救助法に関わる事務を所管し、被災者の健康管理、一次避難所の感染症対策、二次避難所への集団移転、支援物資の管理運営、義援金の配分等々、被災者支援に関わる主要な事務を担当している。中でも、保健衛生の専門職である保健師は、発災直後から避難者の健康管理や避難所の感染症対策等の衛生管理に忙殺されていた。

こうした事情の中で南三陸町は、被災者支援に多くの町民を雇用して、小規模自治体に共通する、限られた数の専門職の配置実態を克服して、きめ細やかな対応と迅速かつ専門的対応との双方を満足させるような取り組みを進めようとした。この方針を実現するにあたって鍵になったのが町民である。

## A 町民を人財にする

### (A) はじめにしたこと

南三陸町が着目したのは、未曾有の大震災で生き残ったことの意味を考え、町のために何かをしたいと考えていた町民の存在である。被災者に雇用の場を設けるために制度化された緊急雇用事業を財源にして町から被災者支援事業を委託された社会福祉協議会は、平成23年6月に被災者支援を行う臨時職員（被災者生活支援員）を100名募集した。募集に際しては、知識もない素人に被災者支援が出来るのか、個人情報を守れるのか、100人もの素人を誰がどの様に教育するのか等々の声もあった。しかし、地域福祉の実践経験を有する担当者には「町民は人財／資源」という確信があり、実施に戸惑いはなかった。採用された職員には、3日間の初任者研修が行われた。研修では、「被災して肉親や財産を失い仕事もない中で、不自由な応急仮設住宅暮らしを強いられる町民は、苛立ちややるせなさを隠さない」、「被災者支援は生やさしい仕事ではない。ストレスの多い仕事である」ことをハッキリ話し、その上で「皆さんの手でこの町を救って欲しい」、「皆さんの手で被災者の生活を支えてもらいたい」と懇願した。町民を人財にするために真っ先に行ったのは、誰のために何をするのかを明確に示し、加えて壊滅的被害を受けた町の復旧復興を担うという社会的役割を強調した。しかし、社会福祉協議会が作成した生活支援員の募集要項には、主たる仕事として、避難所や仮設住宅への水配り、弁当配り、仮設住宅の巡回等々と記載されていたことから、応募者の殆どは、簡単で気軽にできるという気持ちで応募していた。この為、研修を受けて、初めて求められていることの違いに驚き戸惑ったと言う。これからもわかるように、運営主体である社会福祉協議会が持っていた被災者支援センターに対する認識は、この程度のものであった。当時行政ボランティアとしてこの事業に関わっていた担当者は、こうした認識を根底から変える人財育成やシステムづくりに奔走していた。

### (B) 人財育成の基本項目

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

- ・マニュアルはつくらない（創意工夫を引き出す）

- ・出来ることを活かす（主婦目線／生活者目線に着目）
- ・工夫をシステムにする（やる気を活かす）
- ・上手くできたことを意図的にとりあげる（北風と太陽）

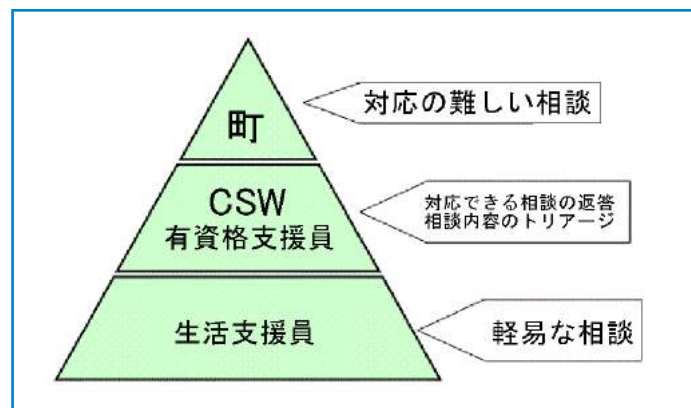
これらの項目全ては、町民を主役に据えることを基本にした考え方である。この人財育成の基本となる考え方は、町民自身の主体性を喚起し、時々刻々と変わる状況及び個人の人々の多様なニーズに応えるために考え出された。応急仮設住宅というこれまでに経験のない生活環境の中であって、その状況との向き合い方や対応力は多様である。こうした中での支援は、限られた想定で作成されたマニュアルでは対応が難しい。このため、南三陸町では、町民の創意工夫、やる気、主婦目線等々を被災者支援の基本にし、町民自らの気づきや工夫をシステムにして、マニュアルによる押しつけを極力避けたのである。

### （C）事業展開のシステム設計

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

#### ①三層構造による支援（丁寧な対応と専門的対応の両立）

被災者の生活支援は、三層構造で進められている。一層目には、一般町民を雇用した生活支援員を据えている。生活者の視点で応急仮設住宅を巡回しながらきめ細かな見守りを行う、被災者生活支援の主力である。二層目は、看護師2人、歯科衛生士及びコミュニティ・ソーシャル・ワーカー（社会福祉協議会職員）の4人を配置し、一層目から上がってくる情報や問題点を整理もしくは専門的な視点で確認を行い、三層目の町や地域の社会資源へつなぐ橋渡しを行っている。三層目は、町の保健師等の専門職員や関係各課の担当者である。応急仮設住宅から上がってくる様々な課題で困難な事案は、一層目の住民による生活支援員が集めた情報を下に三層目が引き受け、自ら又は関係機関等との協働で解決を図ることになっている。



図Ⅲ-3 三層構造

②高齢者の活用（地縁力を活かす）

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

③活動目標の設定（マンネリ化やブレの防止）

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

④名ばかりの協働連携はしない（地道な地域密着の事業展開）

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

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

## B 持続可能性を持たせる

復旧復興には長い時間と多くの労力を必要とする。被災直後は多くの団体や公的機関からの支援が期待できる。しかし、こうした状況が長く続かないことは容易に想像できる。このため、地域住民による自立的事業運営が持続的に行われるように配慮する必要がある。こうした課題に対応するため、次の点に注意して事業を進めている。

- ・知識ではなく智慧を求める（出来る事を活かす）
- ・工夫／結果を科学で整理（素材を引立る調味料に理論を用いる）
- ・ハウツー指導ではなく意味の解説（目的の目的を問う）
- ・会議・打合せの活用（カンファレンス化）
- ・多くを求めない（選択と集中・パレートの法則）

これらの事柄は、自ら考えながら地道に取り組むことを求めるための仕掛けで、地道な実践の積み重ねが生活支援員のスキルを高め、被災住民の安全安心を築いていくとの考えに基づいている。

## C 三段階の支援

南三陸町被災者生活支援センターは、事業の開始当初から被災者支援を一時的／臨時的制度であること及び元の生活に戻す為の支援であることを心がけている。また、被災者の生活環境や他者との関わりの様子を見ながら、生活支援員の人数や支援内容を変えている。

支援内容は、大きく三段階に分けている。

突然の震災で茫然自失として立ちすくんでいる被災者、応急仮設住宅で慣れない避難生活を始めたばかりの被災者には、100名を超える大量の生活支援員が積極的に関わり、彼らの手足となり、生きるための日々を支える必要があった。こうした状況から、この時の支援を「手へん」の“支援”と呼んでいた。この段階では、さらに滞在型支援員100人を加え、重層的な見守り体制を敷いている。身近な場所で日々の細々とした生活ニーズを把握するとともに、巡回型支援員による支援時間帯で空白となる朝と夕の時間帯の見守り強化の為に配置した。その後、応急仮設住宅での生活に慣れ始め、落ち着きを取り戻してきた頃からは、隣近所や応急仮設住宅の自治会による「お互いさま」を醸成することに重きを置く支援に移行していった。この過程で、生活支援員が行っていた応急仮設住宅集会所／談話室でのお茶会は、住民相互による自主開催や自治会主催への移行を積極的に勧めた。この段階での支援は、住民相互の関わり（「縁」）を活かした支援を意識して行うことから、



「糸へん」の“支縁”と呼んだ。さらに時が進み、応急仮設住宅での生活が長期にわたり、仮の時間ではすまなくなってきた。また、生活再建が進み新たな住まいや新たな仕事など、避難生活からの脱却を図り、新たな生活に向けた取り組みが進められるようになってきた。この段階での支援は、それぞれの家庭や地域のこれからの暮らしに向けた志や想いを支えることを意識して行うことから、「志」の“志援”と呼んだ。

こうした、時間の経過や被災者ニーズの変化に合わせて支援の有り様を変え、被災体験を共有できる町民である生活支援員が身近な存在として被災者に寄り添い、これまでの生活に戻るための支援に取り組んでいる。

#### D 高齢者が活躍する滞在型支援員

南三陸町で行っている被災者支援制度でもっとも特筆すべき事業は、滞在型支援員制度である。滞在型支援員制度は、平成 23 年 11 月 1 日から数ヶ所で試行し、その結果を基にして翌月 12 月 1 日から 48 応急仮設住宅団地に 100 名を配置して本格稼働した。個別具体の生活課題への対応は巡回型支援員に任せ、もっぱら孤独死防止のための安否確認を任務としている。これまでの 4 年 2 か月間で延べ 566,066 回の訪問実績を積み上げ、応急仮設住宅での孤独死ゼロを続けている。



図Ⅲ-4 滞在型支援員の活動の様子

滞在型支援員は、応急仮設住宅団地の自治会長と相談して人選し、高齢である、外に出る機会が少ない（出不精）、他者との関わりが不得意等々、ややもすると見守りの対象になりそうな人を意図的に選ぶようにした。このため、滞在型支援員の平均年齢は 74 歳（最高齢 87 歳）である。

滞在型支援員は、見守り開始時ほぼ全応急仮設住宅団地に配置したが、1年を経過したあたりから「みんな顔見知りだから自分たちでやる」との声が出始め、地域優先型応急仮設住宅団地を中心に配置を終了した。こうして2年3か月を経過した平成25年11月現在では、一般型応急仮設住宅団地に40人、地域優先型応急仮設住宅団地に7人、抽選入居と地域入選入居が合わさった混合型応急仮設住宅団地に2人を配置し、さらに時が経ち、平成27年3月末には全員がその任務を終えている。

しかし、ほとんどの方々は、滞在型支援員を辞めたあとでも、何か気になったことがあると生活支援員に連絡を入れるなど、定期巡回の形ではないが、日常生活行為の中で見守りを続けており、見守りが地域内の日常的な他者との関わりとして根付いていることを伺わせる。

滞在型支援員の多くは高齢者である。これは、彼らの持つ地縁力に着目し、日常的な生活行為の中に見守り機能を見いだそうと考えたからである。彼らの地縁力を活かすことで地域による見守り機能の醸成を期待し、自らの日常生活の場で展開することで、時間的制約を越えたきめ細やかな見守りの日常化を期待した。また、この活動を高齢者の社会的役割獲得の場として活用することで、住民自らが関わっていく地域福祉推進の学びの場に据えようとしている。更には、閉じこもり気味の高齢者の社会性の拡大や運動の機会をつくり出すことも意図している。

このように、本事業は単に被災者支援活動だけにとどまるのではなく、社会的な役割獲得の場、健康づくり、そして今後の地域づくりへの視点をも併せ持つ事業として進められているところに大きな特徴がある。

#### (4) あたりまえの生活に戻るために

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

ことを意味している。こうしたことを踏まえ、南三陸町では被災者支援の先にある地域生活を見据えた取り組みが行われている。

#### A 人財を地域で活かす

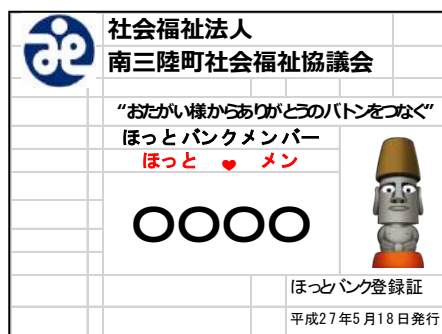
これまで、生活支援員（巡回型・訪問型・滞在型）として被災者支援に関わった町民は、延べ351人（平成27年8月末現在）を数える。この人たちが生活支援員を辞めたとしても、今後、被災者生活支援センターがなくなったとしても、この時の経験や地域への想いは、彼らがここに住み続ける限り生きていく。この人たちが、地域に戻り一町民として地域福祉の担い手になってくれれば、地域福祉の推進に大きな役割を果たしてくれるであろう。

こうした考えを基にして進めているのが、町民ボランティアの登録制度「ほっとバンク」だ。担当者は、人様へのちょっとしたお手伝いが自分自身も豊かにするといい、これを「心のちょきん」と表現している。事の発端は、滞在型支援員の言葉だった。滞在型支援員を縮小していく過程で、「（滞在型支援員の）名札を返しても心配いらないよ、気になることがあったら（その方の家に）寄って声をかけるから」という言葉を聞くことができた。また、「何らかの役割をもらえると声がけしやすい」、との話もあった。こうした声や、被災者生活支援センターの設置目的でもあった「町民を人財にする」という考え方を基に、平成27年3月中旬から広報・募集を始め、同年5月13日に町民ボランティア登録制度「ほっとバンク」がスタートした。辞令に相当する「ほっとバンク登録証」を受け取り、身分証明書に相当する「ほっとバンクメンバー」の名札を着けた50代から80代の117人（平成29年8月末現在）が、近隣の高齢者の見守りや話し相手、お茶っこサロンの手伝い、障害児の夏期休業中の見守り等々、日常生活の中にある些細なできごとのお手伝いをしている。この中には、生活支援員経験者が34人もいる。元生活支援員だった大友さん（65歳）は、毎月地域サロンを開き高齢者の見守り活動を行い、また、芳賀さん（74歳）は「体が動く限り、地域の皆さんに声をかけて歩く」と語っている（平成27年5月16日付河北新報）。

「ほっとバンク」を制度化した南三陸町社会福祉協議会は、年3回程度の活動報告を兼ねた研修会を行い、更なる普及拡大を予定している。今回の「ほっとバンクメンバー」の活動が、多くの町民の目に触れることによって、「お互い様」を具体的な行動に移す機会となり、さらに広がっていくことが期待される。ここに、地域福祉へのすり付けを意図して制度設計した被災者生活支援センターの最終到達地点の姿を見ることができる。

南三陸町には、被災地支援としてこれまで14万5千人のボランティアが来てくれた。そ

の人数からすれば比較にならない数だが、自分の町を自分たちで支えるというお互い様を基底にした「ほっとバンク」の取り組みは、身の丈に合った持続可能性を持った地域福祉推進の仕組みだと言えよう。



図Ⅲ-5 ほっとバンク登録証

## B 経験を仕事に活かす

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

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

被災者の生活に寄り添う経験は、それ自体が貴重だということだけではなく、地元の人財として活かされていることも見逃せない。南三陸町の被災者支援システムは、当初の設計段階から被災者支援を経験した者が普通の生活に戻った後までを想定し、地域の人財となることを狙って、地元町民にこだわった担い手確保を行ってきた。被災者支援としてだ

けではなく、復旧・復興後の地域生活においても、その経験を活かしてもらいたいという意図から生まれた取り組みである。

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

#### (5) まとめにかえて

南三陸町がこの様な支援システムを構築出来たのは、この地域に根強く残る「結い」の文化や「講」の習慣に着目し、これらの地域文化やこの地で形成された価値観によって醸成された社会関係資本 (Social Capital) を活かすことを考えたからである。町はこれまで、各地区の公民館に地域振興センターを置き、地域主体の町づくりを図ってきた。地域振興センターには、地域にある伝統的な自治組織やボランティア団体等を始めとするありとあらゆる団体が加わり、地域での協働連携の機会を創り出す場になっていた。しかし、この取り組みは緒についたばかりであった。

そんな中で被災した南三陸町は、町民を主たる担い手とする被災者生活支援センターを設置した。社会関係資本と社会的役割付与との組み合わせは、町民自身の生きがいや町の将来に関わる役割を持つことで、被災者の見守り活動を主体的に行う自己実現の場になった。従来の専門職ありきの支援体制に代えて住民を生活支援員に据え、被災町民自らが被災者支援の担い手となったことは、地域住民の潜在力を活かす「仕組み」と「場」を持つことにより、住民自らがその社会的役割に気づき、対応スキルを高めていき、人財として育ていけることを示したもので、今日の「我がごと丸ごと」等、住民の参画が求められている地域福祉を推進するに際しての、行政（公共）と住民との関わり合いの有り様を示すことにも通じ、その意義は大きい。

今、被災地に関わる者に求められる新たな力として、国が説明している「受援力」とは視点の異なる「受縁力」があると考えている。この受縁力とは、外からの力すなわち「支援力」と、もともと地元にある力「地域力」とを縦糸と横糸にし、「縁」（非合理的な力）を編み棒にして編む力と考えている。受縁力は、支援する側と地域側の双方に求められる力である。支援する者と支援される者が、互いに様々な縁を受け取り合いながら、強い布に仕上

げていくかのように関わり合うことが、今の被災地には必要なのではないかと考えている。長い復興過程における支援の姿は、双方の力（資源／人財）を活かし合うことによって成り立つ。そして何より受縁力に期待するのは、「支援」という一時的・臨時的行為が、時間の経過とともに、なにがしかの縁で結ばれた社会関係に変化し、一般化していくことを暗示するからである。受縁力を身につけた先には、特別の補助や支援という形を取らずに成り立つ地域社会／地域経済が見えてくる。このことこそが、我々の目指す復興の姿なのであろう。

昭和期の地理学者・民俗学者で、津波被災地を多く見てきた山口弥一郎は、いろいろ震災の大変なことについて言うのもいいのだが、日本人の力というものに着目し、それで復興を考えてくることが大切なのではないかと言っている。今、町民自らが被災者支援の主たる担い手となって町の復興を支えていることを、ことさらに取り上げ記述するのは、南三陸町の取り組みが山口のいう「日本人の力というものに着目し、それで復興を考えていく」ことの具体的な実例と考えているからである。

今、日本各地で大規模震災が予測されている。高い確率で発生が懸念されている南海トラフ巨大地震では、東日本大震災と同様に巨大津波が発生すると予測されている。これに対して防災・減災対策はもちろんであるが、長く辛い避難生活をいかにして支えるかに関する施策も重要である。こうした視点に立ったとき、町民を被災者支援の担い手とするという南三陸町の被災者生活支援手法は、今後の備えを考えていくに際して、検討に値する施策となるのではないだろうか。また、このような町民を社会資源・人財として活かすシステムは、過疎化の進行による限界集落化が懸念される地域での一人暮らし高齢者等の見守り支援手法等への応用も可能であり、人口減少社会にあつての新たな福祉コミュニティづくりに一石を投じる施策になることであろう。

## 2 当事者性を持った支援

### (1) 「当事者」から「当事者性を持った支援者」へ

今回分析の対象とした被災者支援員、復興支援員の特徴として、その担い手の多くが被災当事者であることが挙げられる。支援員の役割は、被災者宅への訪問活動などを通じた生活状況の把握、必要な情報提供、専門機関等へのつなぎ、自治会支援、住民の合意形成支援などである。そうした活動のベースとなるのは、被災者への共感である。当事者であることによって、被災者が置かれている状況、気持ちに寄り添いやすいという利点がある。

共感し傾聴することによって、被災者と支援員との間に信頼関係が形成され、被災者自身も整理できていない自らの不安や悩みなどが吐露され、そのことで初めて生活課題が何であるかがわかってくる。実際、今回の調査でお話をお聞きした支援員のほとんどは、「被災者の気持ちに共感できる自分だからこそ何か役に立てるかもしれない」という思いを持ち、苦しい現状を乗り越え仕事に取り組んでいた。

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

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

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

一人の主婦が支援員となっていくためには、当事者性を基底にしつつ、支援者としてのスキルを付加することが必要だったのである。様々な研修やスーパーバイズは、ここにその目的をおく必要があり、専門知を生業としている専門職の出番があったのである。今回の調査を通して、「当事者」である支援員が当事者性を持つ支援員に変化していく過程をお聞きすることができた。このことについては、後述の「IV-3 研修・スーパーバイズのあり方」でふれていきたい。

## (2) 地域に対するオーナーシップの意識の芽生え

支援員を経験したことで、自分の生き方や地域を見る目も変わってきたというお話も聞くことが出来た。例えば、「震災前はあまり地域の自治会活動などには興味がなかったが、

今は役に立つのなら参加してみようと思うようになった」という話や、「支援員の仕事で培ったファシリテーションやサロン運営などのスキルを、今後は地域でも生かしていきたいと思う」といったことである。支援員の活動を通して地域の課題を俯瞰的に捉え、その解決に自分も主体的に関わっていこうと考える人材が増えることは、必ず今後の地域づくりの大きな力になる。

こうした視点は、個別支援から地域支援への移行時に大きな役割を果たしている。また、被災者支援に関わる様々な活動は、その先を見据えて行ったか否かでも、その後の展開が大きく分かれる。地域に対する目線の有無は、被災者支援の経験が地域福祉の推進に活かせるか否かにも関わる。このことは、特に支援員を助言指導する側に求められるが、時々刻々と変わる被災者ニーズに翻弄される中においては、なかなか難しい状況にあったことも事実である。であるからこそ、支援員が持った地域に対するオーナーシップの意識は、非常に意味深いことなのである。

支援員としての活動はいつか終わりを迎える。しかし、被災者支援活動を通して自分の中に蓄積された経験は消えることはない。支援員の姿は、地域住民相互のお互い様を醸成する格好の学びの機会となった。今後、支援員経験者は地域の中で、様々な活躍をしていただけることだろう。また同時に、その支援を受けた地域住民に対しても、住民相互の関わり合いの必要性を実感させ、「地域」を意識した振る舞いを引き出させる機会となるであろう。

### 3 市民的専門性の獲得

#### (1) 専門職ではない、生活者の視点での気づき、寄り添い

多くの支援員は、上述の通り、被災当事者としてその共感力を生かし、地域に貢献したいという思いを持っている。しかし、実際に支援員になってみると、その仕事の内容は初めて経験することばかりであった。今回の調査でも、支援員の震災前の職業は、養殖漁業を営む主婦、農家の主婦、水産会社や飲食店勤務などで、対人援助や地域づくりなどの仕事には就いたことがないという方がほとんどである。福祉系の被災者支援員においても、地域系の復興支援員においても、支援員の多くは、共通していわゆる「非専門職」であった。

被災者支援を始めた当初は、支援員の目的や役割を十分理解しないまま現場に出ていた。その多くの理由は、支援員だけではなく、支援員を配置した自治体や受託団体側にもあつ



た。このため、その立ち位置を見定めることができないままで被災者側にも伝えられず、被災で苛立つ住民から「何しに来たの？」と言われ、訪問を躊躇するような場面も多々あったのである。また、被災住民だけではなく、民生委員や専門機関など他の支援者にも支援員の役割がなかなか伝わらず、情報のやり取りや支援の連携がうまくいかなかったこともあった。

結果として、自分たちの顔と名前を憶えてもらい、相談相手として安心して話をしてもらえるようになるための信頼関係づくりには、2～3年を費やすことになった。これは、調査対象とした福祉系の被災者支援員、地域系の復興支援員ともに共通している。急ごしらえの組織、被災状況の厳しさは、普段では考えられないほど、支援する者と支援される者の間に深く大きな溝を生まざるを得なかったのである。

こうした状況下で支援員が行ったのは、まずは傾聴に努め、被災者の思いに耳を傾けること、すなわち寄り添うことであった。また、こうした関わり方は、突然の被災で茫然自失の渦中にある被災者に対して唯一できることでもあった。被災者の中には、「正解のない問い」にじっくりと耳を傾けてもらうことで、自分の悩みや望みなどを再確認し、再建に向けた一歩を踏み出すことができるようになっていった方も少なくない。

被災者支援と言っても、その内容は必ずしも福祉制度などを活用する必要がない場合も多い。多くは、日常の細々とした生活のしづらさに関するもので、制度的解決にはなじまない。その点において、被災者支援は、従来の生活課題や健康問題等に関わる既存の専門職の動きとは異なっている。健康問題一つにしても、昨夜眠れなかったことや食欲がないことにひたすら耳を傾けることで表情が戻ってくる例に限りがない。必ずしも血压測定が必要なわけではないのである。復興支援員に関しても、地域事情や人間関係などを理解している支援員が、住民目線を生かして合意形成を促すことを大切にしている。地理的、社会的に地域を知っていること、身についていることは、支援活動における最大のスキルである。

## (2) 市民的専門性

長いとも思われる信頼関係形成の日々は、その後に非専門職である支援員だからこそできる支援につながる、非常に重要な期間だったと言える。その信頼関係は、専門的知識で築いたものではなく、同じ被災者として、同郷の隣人として寄り添った「情」（人間味のある心、他人をいたわる心、思いやり）で築いたのである。長いとも思われる日々は、この情が通い合い被災者と支援者との間の垣根を乗り越えるのに必要な時間だったともいえる。

こうした被災者と支援者という垣根を越えられたからこそ、「お互い様」の気持ちが醸成され、復旧期以降の個別支援から地域支援への展開を可能にしたのではないかと考えられる。

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

これまで、様々な支援の過程で語られる「専門性」は、アカデミックな専門性、すなわち普遍性を追求する視点で語られることが多い。個別の文脈から切り離され、理論化・体系化された「専門知の専門性」である。しかし、この専門性にはもう一つの視点、生活・文化の文脈の中で語られ、実践知／生活知を生み、相補的な関係性を育てていることを見逃せない。東日本大震災で多くの地域住民が被災者支援の第一線に立ち生活支援を展開した場面において、この生活者感覚は大きな力を発揮した。まさに「市民的専門性」である。この市民的専門性は、これまで市民社会論や非営利組織論の研究者によって NPO／市民活動の文脈で語られることが多かった。このことは、せんだい・みやぎ NPO センターの創設者故加藤哲夫氏が、NPO の活動について、「市民的専門性の自覚・可視化が遅れている」と説いていたことにも現れている。

しかし、ここで我々が使おうとしている「市民的専門性」の市民は、より生活者目線に立つ市民であり、市井の人としての市民である。どの地域にでもいる、日々の生活を営む主体としての極々普通の生活者としての地域住民である。こうした、市民を人財として見ることができれば、被災者支援の担い手は、それぞれの地域に多く見いだすことが可能になる。我々が見てきた支援員は、専門職とは異なる目線で、きめ細かく時間をかけて寄り添い、内省的向上心を育み自立を促す支援を構築した。こうした実践が、これまでとは異なる新たな「市民的専門性」を確立したと言えるのではないだろうか。これこそが、東日本大震災で行われた被災者支援の特徴を後世に伝えるキーワードとなるであろう。

## IV 支援員を取り巻く課題

### 1 財源・制度の問題

福祉系の被災者支援員、地域系の復興支援員ともに、震災直後は活用できる制度がなく、既存の制度を組み合わせながら事業を組み立てていくことが必要であった。国の各省庁の復興事業費を、自治体側でも部署ごとの縦割りで活用する状況の中で、被災者支援員と復興支援員という 2 つの制度が多く自治体で並立する流れとなった。当初のアプローチ方法の違いや担い手の特性から、当初は制度が並存することはやむをえない部分があったが、ヒアリング結果からも見えてきた通り、両者の活動は徐々に同じ方向性を指向するようになってきた経緯があり、制度間の連携調整は必要であった。各自治体、様々な方向でこの連携調整に着手してはいたが、連携による相乗効果が生まれるところまではいかなかったというのが実情だろう。

復興支援員については、立ち上げ時点では緊急雇用事業（委託事業）と新しい公共支援事業（補助金）というともに年度単位の事業費しか調達できず、長期展望が難しい状況であった。平成 24 年 1 月に復興支援員制度が創設され、国が自治体に財政措置できる仕組みができた後でも、委託者（宮城県）が制度設計部分を握ったことと、その状況に対する中間支援組織側の提案力が不足していたことにより、全県的な制度設計は不十分なものであった。結果として、各被災市町がそれぞれの地域状況に応じて制度設計をしていく流れとなった。

福祉系支援員の導入においても、市町によるバラつきが大きかった。国や県から持ってくる制度は、大枠だけなので、あとはそれを現場でどれだけ活かせるかが重要だったが、混乱の中、現場がそれをうまく活用できる状況ではなかった。中間支援組織が事業モデルを出して先導していく動きができればよかったが、そのようにはならなかった。結果として市町ごとにバラバラの制度、加えて制度が後だし後だしでつぎはぎであったことも状況を悪化させた。制度と現場を結びつけていく中間支援組織の役割が弱かった。

福祉系の被災者支援員の研修・マネジメントで一定の成果を上げた宮城県サポートセンター支援事務所（宮サポ）も、市町の制度設計については担当者会議等に参加しファシリテーション的なサポートをするにとどまった。ただ、実際に地域を回ってみると、市町の担当者が一番困っていたのが制度設計の部分であったということから、このようなニーズにどう対処するかは課題として残った。

市町の事業を概観すると、多くの自治体で民間主体への委託という形態で支援員が配置されていたが、その委託形態は多様であった。表IV-1 の通り、民間への委託の有無や委託

の範囲（雇用の主体＝支援員の立場の違い（自治体職員・民間）／業務管理の主体／研修の主体）が市町事業毎に大きく異なる状況となり、事業全体の支援を行う際には、このような多様性を前提とした対応が求められた。

表IV-1 契約形態による支援員の配置の状況

運営形態	委託の範囲	委託先の状況	被災者支援員の配置例	復興支援員の配置例
直営	—	—	(保健師等)	気仙沼市
委託	研修を委託 (雇用・業務管理は直営)		(宮サポ) (CLC)	多賀城市
	研修・業務管理を委託 (雇用は直営)	一者	—	—
		複数・元請有	—	浪江町 (～H28年度)
		複数・元請無	—	浪江町 (H29年度～)
	雇用・業務管理・研修 すべてを委託	一者	南三陸町 東松島市 多賀城市	東松島市 (H27年度～) 南三陸町 (～H25年度) 山元町
		複数・元請有	—	—
複数・元請無		気仙沼市	東松島市 (～H26年度) (宮城県復興 応援隊)	
民間	—	—	—	南三陸町 (H26年度～)

特に、対象者が多い／避難状況が広域である／単独で担い手になりうる団体がいない、等の理由から、委託先が複数になった場合は、事業内でも主体間の連携調整・進捗管理を行う必要があった。一部の事例で、受託側の責任体制を明確化するために元請団体を設置

した動きもあった（浪江町復興支援員事業など）が、元請けの担い手にも限りがあったことから、一部の展開にとどまった。

## 2 成果目標達成に向けた責任のあり方

上述のような委託の状況のもと、事業の目的（支援員は何をする人か）・目標設定（支援員はどこまでやるのか）や、事業管理（支援員のマネジメントは誰が責任を持って担うのか）、成果の評価（目標は達成できたか、目標は適切であったか）といった事業評価部分についても問題があった。

事業を委託した県・市町と委託先団体との契約書の中には、事業管理や成果の評価をする仕組みが十分に入っていない場合が多かった。また、委託者と委託先が活動目的を共有できていない例も見られた。そのような状況では当然、支援員にも目的は共有されず、目的が共有されない以上、成果目標の設定も難しい。結果として委託者は委託先に、委託先は委託者にと、それぞれ責任を投げあっていたケースもあった。

この事業評価の問題は、支援員事業に限った問題ではなく、指定管理者制度を含め、民間委託による自治体事業に常に付きまとう問題である。特に大規模災害という非常事態のもと、複数の主体が連携して事業を進めるスキームの中で、誰が責任を取って進めるのか、その責任体制があいまいになると、結果として、最前線にいる支援員の士気にも影響を与えることから事業評価のあり方はより検討されるべきであろう。

成果目標達成においては、中間に入る支援組織の役割も重要になる。例えば、復興支援員に関連していた宮城県復興応援隊事業では、県と委託先との契約関係の中に中間支援組織が位置づけられていない等の理由からこの仕組みは問題があった。中間支援組織が地域に入り込んでいって研修を行う正統性や、研修効果を活動に反映させていく責任・管理体制について制度上、明らかでなかった。個別の拠点アドバイザーを派遣する等しながら、拠点毎のサポートを行う枠組も準備されていたが、これも同様である。委託先にとっては、研修やアドバイザーの派遣は受けてもよいが、その言うことを聞く必要が契約上はなかったとも言える。

このような契約上の仕組みについてもそうだが、中間支援組織による事業全体の目標管理・成果の確認については、改めて検証する必要があるだろう。

### 3 研修・スーパーバイズのあり方

上述の通り、支援員の活動をブラッシュアップしていくための研修のあり方としては、支援員自らが地域の課題に気づき、考え、解決していくプロセスを、日常的な研修機会（OJT、スーパーバイズ）と定期的な研修機会（集合研修、視察等）を通じて支援していくことが重要であった。

日常的な OJT 研修やスーパーバイズの中で必要だった視点は、誰か特定の人（特に外部支援者・専門家）が活動を指導したり、マニュアルを作ってそれに沿っているかを評価したりするのではなく、活動の中から「何が大切なのか」「何を改善した方がよいか」といったことを支援員自らが見だし、振り返り・内省しながら学んでいくプロセスを重視することであった。

当初は、福祉系の被災者支援員は社会的包摂の視点を大切にしながら「囲い込みの支援」となる傾向が、一方の地域系の復興支援員には、住民の自立・住民自治の視点から「突き放しの支援」の色を帯びる傾向があり、両者の市民的専門性には一定の差が見られた。ただ、時間が経つと福祉系も地域系も、支援員が被災者に対して行う支援は、当事者（＝被災者または地域自治組織）の意思決定支援・自己決定支援、当事者への寄り添い型支援といった方向に徐々に収束されていった。おせっかい・おたがいさまをベースにした支援とも言える。

このようなマニュアルがない支援のあり方は既存専門職には難しい領域であり、支援員自らが主体的に学んでいくことで獲得していくものが大きかった。ただ、一度、上述のような内省による学びのプロセスが回り始めると、活動から得る支援員の「やりがい」はどんどん大きくなり、次の課題解決への意欲が生まれ、地域に対するオーナーシップ意識にまで至るケースが多く見られたところである。

このような研修を展開していく上での課題としては、1つは、普通の住民だった支援員が上述の段階に達するまでには一定の時間がかかることが挙げられる。今回ヒアリングを行ったケースでも、福祉系・地域系ともに2～3年の経験の蓄積が重要であった。これは東日本大震災という「震災後」が長い非常事態だからできたことであった。通常の災害では難しいタイムスケールであり、他地域にこの仕組みを展開していくためには、災害後だけの取り組みだけでは難しいであろう。普通の住民が地域のニーズを適切に把握でき、そこで住民自らが活躍できる仕組み・場を平時の仕組みの中にビルドインしておく必要があるだろう。この点については、改めて後述する。

もう1点課題として挙げられるのは、上記のようなスーパーバイズの中で、客観的視点を持ちながら課題解決への道筋を明確に見いだすことのできる人材が不足していたことで

ある。事業の委託先や支援員にその視点を持つ者がいれば、うまく仕組みが回っていくが、現実には、そのようなケースは多くない。支援員や現地団体に寄り添い、スーパーバイズできる中間支援組織の存在が重要であった。ただ、少なくとも、今回の震災では、既存のNPO中間支援組織がこのような役割を担うのはノウハウ的に難しかった<sup>6</sup>。新しい領域での、新たな支援組織の発達が期待される場所である。

このような中間支援のあり方で参考になる事例が、平成25年度～平成28年度にかけて行われていた、浪江町復興支援員事業における中間支援のあり方である。原子力発電所事故により全国に分散避難した浪江町民に対して、戸別訪問・交流会の開催・情報提供といった手段で支援を行うこの事業では、最大全国10ヶ所に復興支援員とその活動を支援する中間支援組織（地域中間支援組織）が置かれた。さらに統括的な位置づけの中間支援組織（全体中間支援組織）も置かれ、事業全体の進捗管理や研修（推進会議）を、学識経験者（事業アドバイザー）や委託者である町行政と協働して進めていた。

この浪江町復興支援員事業で大切にされてきた考え方が、「答えのない問題の前では、すべての当事者が平等になれる」ということであった。推進会議は、支援員、地域中間支援組織関係者、事業アドバイザー、町役場職員、全体中間支援組織関係者という多様な参加者がいる場であったが、誰かが予め方向性を示したり、議論を誘導したりするのではなく、様々な課題を抱える参加者間のコミュニケーションの中から、課題解決の出口を見いだしていく場として機能していた。もちろん現場の支援員からは活動のよりどころとして、活動マニュアルの策定を求める声上がることもあったが、その都度「一緒に考えましょう」と問いを押し戻すことで、支援員自らが課題に向き合い解決していく方向性を示してきた。この繰り返しの中で、支援員が徐々に主体性・当事者性を獲得していったのである。

---

<sup>6</sup> NPO中間支援組織の支援内容が、これまでの団体支援・組織マネジメント支援という枠組みから抜け出せなかったことが大きな要因である。地域に潜在する課題を発掘し、それを地域の当事者ととも解決していくような寄り添い型の支援ノウハウが今回の支援員事業には重要であったが、そのような支援ノウハウがこれからの中間支援にはより求められるだろう。



図IV-1 浪江町復興支援員推進会議（平成 26 年 9 月）の様子

このような場を機能させるためには、個々の支援員の活動の成果を客観的な視点から見える化し、記録して（データ化して）いる中間支援組織（地方・全体）の役割が重要となっていた。自治体と一緒に事業を組み立てていく際にこのような仕組み・関係性を構想していく能力が中間支援組織にあるかどうか、その任にあたる上では重要であると言えるだろう。

定期的な研修機会については、被災地外の成功事例や先行事例（阪神、中越）の講話・視察が多い傾向があった。しかし被災の状況が大きく異なることから、今回の被災地の地域事情には合わないことが多かった。むしろ、地域内の成功事例を共有していく動きがもっとあってもよかったのだが、なかなかそれは広まらなかった。自治体は互いの事例を学び合うようなことを苦手とする傾向があるが、民間主体・NPO 同士ではもっと互いの活動の内容について学び合う姿勢を深めていくべきであろう。

#### 4 調整機能のあり方

現場で複数の支援従事者が活動することで、多様な専門性を活かしい支援が重層的になるという側面もある。しかし、そういった相乗効果を生み出すには、各組織の役割を整理し、共通の目標のもと事業を運営していくための「調整機能」が必要不可欠である。

震災後、ほとんどの被災自治体では行政主導のもと、関係団体の「情報共有会議」や「調整会議」などを実施している。しかし、その会議は、各関係団体の活動内容の共有にとどまり、本来必要だった「事業の目的の確認」や刻々と変わっていく支援ニーズに応じた「支援の方向性の確認」、また「個別の生活課題や地域課題に即応するためのケースカンファレンス」などに深化しないことも多かった。

震災後、行政内部に各関係団体の専門性や役割を俯瞰的にみて調整を行うことができる部



署が設置された市町は多い。しかし、総合調整を行うためには、会議等における意識的なファシリテーションが不可欠であり、そのファシリテーション力を持つ担当者が不足していた。結果、外部のファシリテーターを活用したり、宮城県サポートセンター支援事務所やNPO等がその役割を担ったりすることもあった。

復興の目的、そしてそれぞれの関係団体の役割をていねいに確認しながら会議をすすめていけば、試行錯誤しながらでも、自ずと支援の方向性の共通認識が醸成される。多くの関係者が協働で行う復興事業において、この本来の調整機能を発災直後からしっかりと働かせていくことが重要であろう。

## V 今後への提言

すでに述べたように、住まいの復興が進展する中、被災地域においては、地域福祉の推進や住民自治のさらなる深化といった「コミュニティ支援」が重要になってきている。そしてそれは東日本大震災の被災地域に限らず、今後起こりうる災害に備える上で、他の地域でも重要になるだろう。

そこで今後への提言として、まず、今回の調査結果の分析と議論を踏まえ、コミュニティ支援のあり方についての考えを説明する。次に、地域住民を支援員＝地域人財として登用し、住民が主体となった地域福祉・住民自治を推進していく平時の仕組みの必要性とそのスキームについて述べる。最後に、地域福祉・住民自治推進のための人財育成プログラムについて、われわれの調査チームが構想している内容を紹介する。

### 1 コミュニティ支援のあり方

住民を支援員としてチキに投入して行うコミュニティ支援において基本となるのは、地域のエンパワメントを図り、地域の課題解決力を高めるという視点である。すなわち、支援員だけが地域の課題解決を図るのではなく、支援員は住民同士の協力関係づくりを支援し、住民が地域課題に取り組む力を強化していくということである。

コミュニティ支援を行う上でそれぞれの支援員が担う役割は、被災者支援員の場合は住民同士のお互いさまの関係性をつくり、地域における社会的包摂を実現すること、復興支援員の場合は地域における合意形成を支援し、住民組織の自立・住民自治を実現することと言えるだろう。このように役割は異なるものの、住民が協力しあえる関係をつくり、個別の課題を地域の課題にしていくことでは共通している。

個別の課題が地域の課題となることは、「誰か」の問題がその「地域」の問題になることであり、地域づくりにおける住民の主体性を生むきっかけとなる。例えば、一人暮らしの高齢者のAさんが通院の移動手段に困っているとき、これをAさん個人の問題とせず、地域の課題と捉えて住民同士で対処を考えれば地域の力が発揮される。そうすると、支援員が「当事者性を持った支援者」となっていったように、今度は住民が「当事者性を持った支援者」となっていくこともあるだろう。コミュニティには潜在的にそうした力がある。

だからこそ、地域住民が支援員となることには大きな意味がある。地域にもともといる人財が支援の意識とスキルをつけること自体、地域の力になるのである。

どんなに田舎でも、丁寧に育成していれば地域を支える人財は必ず出てくる。コミュニ

ティ支援においては、仕組みや制度を先行させてそこに人を当てはめるのではなく、地域人財を育成した上に（または並行して）仕組みを載せていく必要があるだろう。

また、育成のプロセスにおいては、支援員が主体性を得ていくことが大事になる。地域の課題には唯一の正解はなく、そのときの状況に応じて答えを見いださなければならない。答えを持たないのはスーパーバイザー、外部専門家も同じである。正解を与えられないことに支援員から不満が上がっても押し返し、関係者がフラットな立場で一緒になって考え、答えを見いだしていくことが、支援員の主体性の獲得になる。支援員が自ら考え、行動し、活動の振り返りから内省的に学びを得ていくことで、自身のさらなる成長につながるだろう。

## 2 支援員を平時の仕組み・備えに

宮城県内でも被災者の仮設住宅からの退去が進み、仮設住宅が解消された自治体やすでに支援員の配置をやめた自治体もある。国や自治体の施策も震災対応のものから平時のものへと移りつつある。しかしながら、被災地における新しいコミュニティづくりは緒に付いたばかりで、地域福祉や住民自治が進んだとは到底言えず、今後のさらなる人口減少や高齢化の問題も懸念される場所である。

そこで、支援員を災害時だけのものとせず、平時の仕組みとしていくことを提案する。支援員はこれまでの活動の中で住民との信頼関係を築き、支援のスキルと意識を高めてきた。それを仮設住宅の解消や、被災者支援施策の終了とともに終わらせるのは地域にとっても損失である。

今回のヒアリング調査では、被災者支援員・復興支援員とも住民や専門職との信頼関係づくりに2~3年程度かかっていることがわかった。また、一定レベル以上の支援スキルを身につけるまでも同じくらいの期間を必要とするだろう。今後、大きな災害時に新たに支援員を採用しても、またゼロからのスタートであれば有効な支援活動ができないおそれがある。非常時への備えとして、当事者性・市民的専門性を有した人財を地域内に育成しておくことができれば、その存在は本質的な地域の力になるだろう。災害の有無にかかわらず、平時のコミュニティづくりにおいても大きな力となるはずである。

では、平時においてどのような仕組みが考えられるか。地域の状況もさまざまであり、その地域にあったやり方を採用するのが一番だが、ここでは一つの例として宮城県大崎市における地域自治・市民協働の取り組みを簡単に紹介したい。

大崎市は平成18年に1市6町が合併して誕生し、人口は現在約13万人である。面積は

約 800 平方キロメートルで、東西に約 80 キロメートルと長い地形を有する。市内には 18 の地区公民館があり、その運営は公民館管轄エリア内の住民自治組織が指定管理者制度で担っている。

大崎市では公民館の機能として、図 V-1 に示した通り、生涯学習施設としての公民館の管理運営に加え、地域課題解決のための機能を加えたり（上乗せ機能）、地域雇用職員を増員して地域における話し合いの促進や地域計画策定支援などを行ったりする（横出し機能）ことが、住民自治組織からの提案でできるようになっている。こうした上乗せ機能や横出し機能はまだモデル的に実施されている段階だが、地域自治だけでなく地域包括ケアシステム構築に向けた取り組みとすることも考えられており、地域住民が支援員となって地域づくり・地域福祉を担う仕組みの例として示唆に富む。

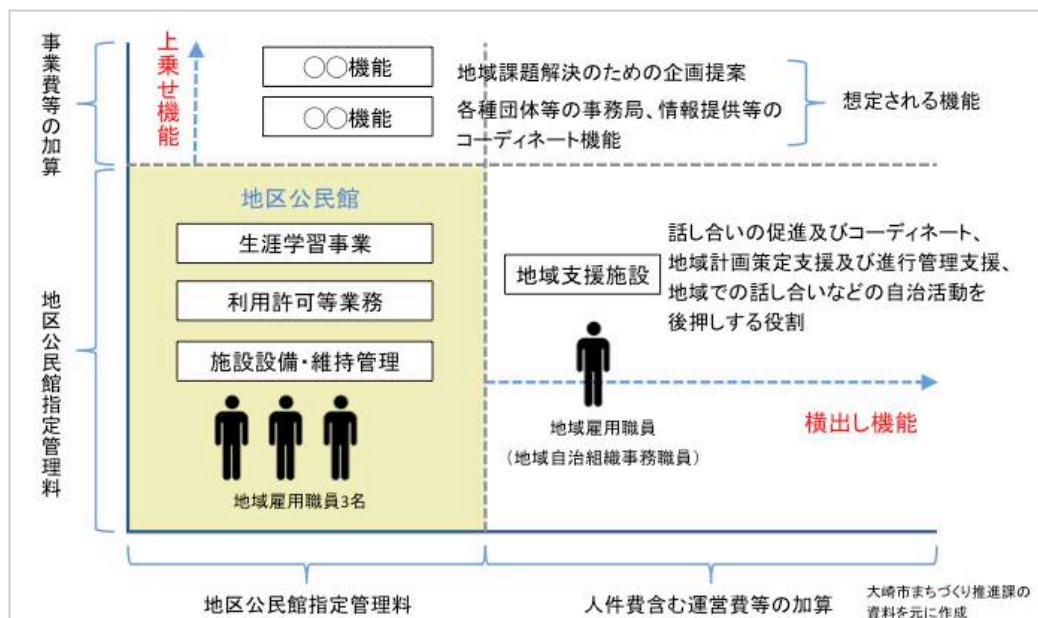


図 V-1 大崎市の地区公民館の上乗せ・横出し機能のイメージ

大崎市まちづくり推進課の資料を元に作成

### 3 地域福祉・住民自治推進のための人財育成プログラム

地域福祉・住民自治といった地域づくりを確立させていくには長い時間がかかり、支援員を平時の仕組みとしていく上では行政や支援機関と住民をつなぐ地域づくり人財の力量を向上させていくことが重要になる。そこで、支援員や支援員に近い立場にある、住民と支援機関等をつなぐ役割の人（住民組織のリーダー等）を地域づくり人財として育成し、

人財同士のネットワークをつくることを目的としたプログラムを提案する。

プログラムは、地域づくり人財同士による学びの場として地域福祉・住民自治の研究会を設け、そこでの活動を中心に行う。また、研究会をサポートする機関としてプログラム運営委員会、プログラム全体の事務を担うものとして事務局を設置する。

## ○実施内容案

### ①地域福祉・住民自治の研究会を通じた人財育成

運営委員会や関係団体からの直接の声がけにより参加してもらう地域づくり人財が、研究会を通して下記 A～D の活動を行う。声がけする地域づくり人財は、当初は運営委員が地域をまわり、キーパーソンを探して参加を呼びかける。

研究会においては、事例の調査結果や各自の取り組みについての検討・討論を通して、自らの活動に対するリフレクティブで内省的な学びのスキルを身につけることを主眼に置く。また、運営委員や事務局が適時、活動をサポートする。

#### A) 県内外の地域づくり先進事例のインタビュー調査

住民が主体となって地域づくりを進めている事例について情報を集め、2～3人のチームでインタビュー調査を行う。

#### B) 県内各自治体の地域福祉・住民自治施策と状況の調査

メンバーの活動地の自治体の施策について、文献資料の調査や、担当職員へのインタビューによって現状を把握する。

#### C) 各自の地域での取り組みの報告と事例検討

自分が取り組んでいる活動について、研究会の中で事例検討する。

#### D) A～Cの活動のまとめを作成

情報発信や報告会で発表するために、研究会の活動を文章としてまとめる。

### ②地域づくり人財育成研修の実施

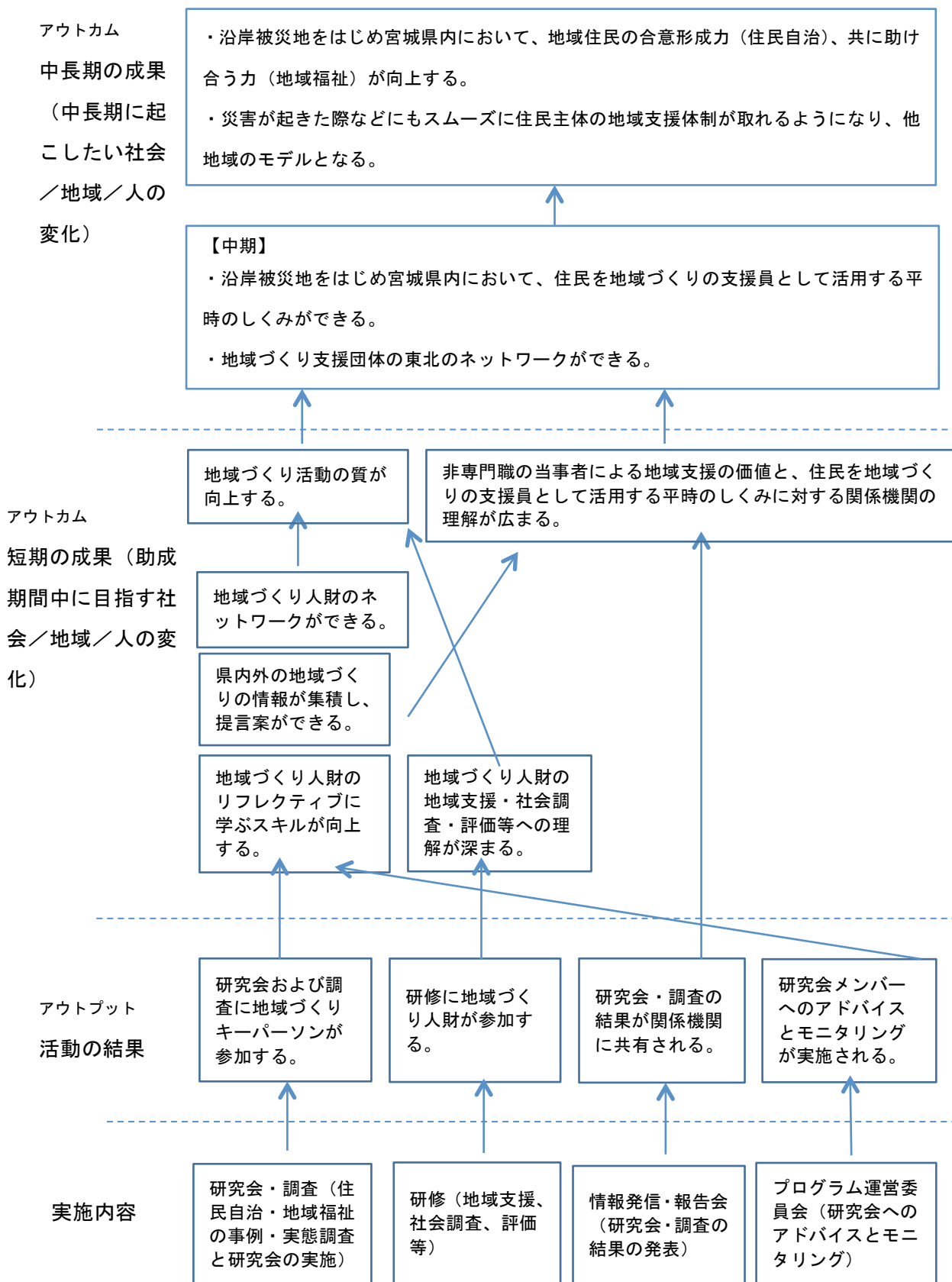
コミュニティ支援、対話型ファシリテーション、参加型評価等の研修を実施し、住民が主体性を持って地域課題に取り組めるようになるためのスキルを向上させる。

### ③情報発信・報告会

事務局が中心となり、研究会における調査や討論の内容を紙・インターネットなどの媒体で情報発信する。また報告会を開催し、研究会の成果や運営委員会からの提言を関係機関に情報共有する。

#### ④プログラム運営委員会

地域づくり支援団体やアドバイザーによる運営委員会を設置し、専門家の意見を受けながらプログラムを運営する。運営委員は研究会へのアドバイスと活動のモニタリングも行う。また、研究会での事例検討や討論の内容も踏まえて、行政に対する住民を地域づくりの支援員として活用する平時の仕組みを提言する。



図V-2 プログラムのロジックモデル

## VI 資料

- 1 仮設住宅サポートセンター一覧（平成 25 年 11 月時点）
- 2 平成 28 年度宮城県被災者支援従事者研修 研修体系
- 3 月刊地域支え合い情報から被災者支援員関連記事
  - （1）宮城県サポートセンター支援事務所紹介記事（創刊号）
  - （2）名取市被災者支援員紹介記事（27 号）
  - （3）南三陸町被災者支援員紹介記事（47 号）



仮設住宅サポートセンター一覧(平成25年11月時点)

宮城県内	設置数	市町村	地区	拠点名称	委託事業所	支援員数	担当仮設住宅・エリア	休日	稼働時間
	4	気仙沼市	気仙沼	気仙沼地区サポートセンター	気仙沼市社会福祉協議会 TEL0226-22-0709	15名	旧気仙沼市内 (仮設団地数64団地、及びみなし仮設)	毎週水曜	8:30-17:30
		気仙沼市	本吉	本吉地区サポートセンター	社会福祉法人 春圃会 (特養 春圃苑) TEL0226-42-3100	3名	・大谷地区(大谷中学校、はまなす台、天ヶ沢) ・津谷地区(津谷中学校、津谷高岡住宅跡地、山田大名広場、旧本吉農業改良普及センター跡地) ・小泉地区(小泉中学校、旧小泉中学校跡地、外尾地区、蔵内地区(2か所)、今朝磯地区、卯名沢地区、小泉小学校駐車場)	毎週月・水 ※休日は電話転送にて法人で対応	
		気仙沼市	唐桑	唐桑地区サポートセンター	有限会社 笹陣 (デイサービス土筆の里) TEL0226-31-2036	4名	・小原木中学校仮設住宅 ・小原木小学校仮設住宅 ・福祉の里ABC仮設住宅 ・旧唐桑小学校仮設住宅 ・漁火パーク仮設住宅 ・中井小学校仮設住宅	毎週火・金 ※休日は電話転送にて法人で対応	9:00-17:00
		気仙沼市	一関地区	気仙沼市応急仮設住宅入居者等サポートセンター 一関地区	特定非営利活動法人 なごみ (グループホームぼらん) TEL/FAX0226-23-7531	7名	・千厩町 ・室根町	水 (当番制で職員待機)	9:00-17:00
	6	南三陸町	役場庁舎内	被災者生活支援センター本部	南三陸町社会福祉協議会 TEL0226-36-2955	17名	・担当エリアなし 6サテライトセンター、みなし仮設訪問班の統括	無休	
		南三陸町	戸倉	被災者生活支援センター 戸倉サテライト	南三陸町社会福祉協議会 TEL0226-36-2955	28名	戸倉地区(7仮設232世帯)	無休	
		南三陸町	入谷	被災者生活支援センター 入谷サテライト(志津川に統合) ※確認中	南三陸町社会福祉協議会 TEL0226-36-2955	18名	入谷地区(7仮設151世帯)	無休	
		南三陸町	志津川	被災者生活支援センター 志津川サテライト	南三陸町社会福祉協議会 TEL0226-36-2955	54名	志津川地区(22仮設587世帯)	無休	
		南三陸町	歌津	被災者生活支援センター 歌津サテライト	南三陸町社会福祉協議会 TEL0226-36-2955	44名	歌津地区(17仮設534世帯)	無休	
		南三陸町	南方	被災者生活支援センター 南方サテライト	南三陸町社会福祉協議会 TEL0226-36-2955	26名	南方地区(2仮設313世帯)	無休	
		南三陸町	横山	被災者生活支援センター 横山サテライト(戸倉に統合) ※確認中	南三陸町社会福祉協議会 TEL0226-36-2955	15名	横山地区(4仮設120世帯)	無休	
		南三陸町		被災者生活支援センター みなし仮設訪問班	南三陸町社会福祉協議会 TEL0226-36-2955	10名	・訪問→宮城県内みなし仮設736世帯 ・電話連絡→県外みなし仮設193世帯	無休	
	16	石巻市		石巻市ささえあい総括センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290	150名			
		石巻市		開成ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				
		石巻市		大橋ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				
		石巻市		蛇田ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				

仮設住宅サポートセンター一覧(平成25年11月時点)

宮城県内	設置数	市町村	地区	拠点名称	委託事業所	支援員数	担当仮設住宅・エリア	休日	稼働時間
		石巻市		万石ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				
		石巻市		大森ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				
		石巻市		雄勝ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				
		石巻市		河北ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				
		石巻市		河南ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				
		石巻市		桃生ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				
		石巻市		北上ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				
		石巻市		牡鹿ささえあい拠点センター	石巻市社会福祉協議会 TEL0225-96-5290				
		石巻市	全域	震災こころのケア・ネットワークみやぎからこころステーション	一般社団法人 震災こころのケア・ネットワークみやぎ	19名 (+非常動1名)	・石巻市・東松島市・女川町 ※訪問、電話相談、来所相談、各地域における健康相談会の開催 など	定めていない	10:00-16:00
		石巻市	中里	在宅被災世帯サポートセンター	一般社団法人 高齢先進国モデル構想会議	13名	津波浸水区域(主に渡波、湊、山下 他) 「住民の心身の健康支援に向けた地域のつながり構築」のための、集団支援・個別支援、地域の担い手となるコミュニティーリーダーの創出を中心に活動	土・日・祝	8:30-17:30
		石巻市		カーシェアリング・コミュニティ・サポートセンター	—				
		石巻市		石巻市・女川町障がい者総合サポートセンターくるみ	—				
	6	東松島市		中央被災者サポートセンター	東松島市社会福祉協議会 TEL0225-83-5001	8名		第2・第4土曜・日・祝	8:30-17:30
		東松島市	矢本地区(西エリア)	矢本西被災者サポートセンター	東松島市社会福祉協議会 TEL0225-83-5001	13名	・グリーンタウン ・鷹来の森 ・矢本三間堀 (計656戸)	第2・第4土曜・日・祝	8:30-17:30
		東松島市	矢本地区(東エリア)	矢本東被災者サポートセンター	東松島市社会福祉協議会 TEL0225-83-5001	14名	・矢本運動公園 ・上区ふれあい公園 ・下区公園 ・赤井小学校第二グラウンド ・赤井中央公園 ・堰の内南 (計522戸)	第2・第4土曜・日・祝	8:30-17:30

仮設住宅サポートセンター一覧(平成25年11月時点)

宮城県内	設置数	市町村	地区	拠点名称	委託事業所	支援員数	担当仮設住宅・エリア	休日	稼働時間	
	32	東松島市	鳴瀬地区 (全エリア)	鳴瀬被災者 サポートセンター	東松島市社会福祉協議会 TEL0225-83-5001	11名	・ひびき工業団地 ・宮戸(月浜・室浜・宮戸小学校) ・根古地区 ・小野駅前ふれあい公園 ・小野中央ミニ公園 ・小野風の子公園 ・小野駅前 ・上北谷地 (計575戸)	第2・第4土 曜・日・祝	8:30-17:30	
	33	東松島市		東名地区 サポートセンター						
	34	東松島市		南新町地区 サポートセンター						
	35	8	女川町	離島	健康福祉課		* 離島には支援員は出向かない。本センター(役場・健康福祉課、保健センター・女川町地域包括支援センター)の職員が、相談など受けた場合出向する形をとっている)			
	36	女川町	浦宿	第一小学校 仮設集会所	社会福祉法人 元気村 TEL0220-58-5455	3名	・浦宿一区 ・浦宿二区 ・浦宿三区 ・第一小学校仮設住宅	土・日・祝	9:00~17:00	
	37	女川町	旭ヶ丘	旭ヶ丘集会所	社会福祉法人 永楽会 TEL022-347-2722	3名	・旭ヶ丘・旭ヶ丘北側仮設住宅 ・旭ヶ丘南側仮設住宅 ・旭ヶ丘1丁目仮設住宅 ・旭ヶ丘ゲートボール場仮設住宅	土・日・祝	9:00~17:00	
	38	女川町	鷺神	勤労青少年 センター	ばんぶきん(株) TEL0225-96-7845	3名	・大沢 ・針浜 ・針浜仮設住宅 ・上三区・上四区・上五区 ・西区	土・日・祝	9:00-17:00	
	39	女川町	清水	清水仮設 集会所	ばんぶきん(株) TEL0225-96-7845	3名	・清水一区 ・清水二区 ・清水三区 ・清水仮設住宅 ・新田仮設住宅	土・日・祝	9:00-17:00	
	40	女川町	大原 地区A	多目的運動場 仮設住宅集会所	女川町社会福祉協議会 TEL0225-53-4333	3名	・小乗 ・横浦 ・野々浜 ・塚浜 ・高白 ・大石原 ・飯子浜 ・小屋取 ・多目的運動場仮設住宅	土・日・祝	9:00-17:00	
	41	女川町	大原 地区B	町民野球場 仮設住宅集会所	女川町社会福祉協議会 TEL0225-53-4333	3名	・宮ヶ崎 ・桐ヶ崎 ・御前 ・石浜東 ・石浜西 ・竹浦 ・尾浦 ・指ヶ浜 ・町民野球場仮設住宅	土・日・祝	9:00-17:00	
	42	女川町	石巻市 稲井	石巻バイパス 仮設集会所	公益社団法人 地域医療振興協会 女川町地域医療センター TEL0225-53-5511	1名	・石巻バイパス仮設住宅(東・西) ・内田仮設住宅 ・蟹田仮設住宅 (いずれも石巻市)	土・日・祝	9:00-16:30	
	43	4	多賀城市	全仮設 住宅	(株) 共立メンテナンス 多賀城市 応急仮設住宅 管理運営業務 多賀城拠点	(株) 共立メンテナンス TEL022-389-2520	23名	多賀城市全仮設住宅(6か所)	無休	9:00-18:00
		多賀城市	多賀城 市内	多賀城市社会福祉協 議会 復興支えあい センター	多賀城市社会福祉協議会 TEL022-368-6300	11名	・応急仮設住宅(プレハブ) ・民間借上げ仮設住宅 ・多賀城市内の在宅被災者	土・日・祝	8:30-17:15	
	44	多賀城市	城南	国府多賀城駅南口 支えあいセンター	多賀城市社会福祉協議会 TEL022-368-6300	4名				
	45	多賀城市	山王	山王 復興支えあいセンター	多賀城市社会福祉協議会 TEL022-368-6300	4名				
	46	多賀城市	野球場	多賀城公園野球場 復興支えあいセンター	多賀城市社会福祉協議会 TEL022-368-6300	4名				

仮設住宅サポートセンター一覧(平成25年11月時点)

宮城県内	設置数	市町村	地区	拠点名称	委託事業所	支援員数	担当仮設住宅・エリア	休日	稼働時間	
	47	1	塩竈市	塩竈市	塩竈市ふれあいサポートセンター	塩竈市社会福祉協議会 TEL022-364-1213	10名	塩釜市内	無休	9:00-17:00
	48	1	七ヶ浜町		七ヶ浜町応急仮設住宅 総合サポートセンター	NPO法人 アクアゆめクラブ	10名	・第1スポーツ広場仮設住宅(吉田浜字野山1-2) ・七ヶ浜中学校第2グラウンド仮設住宅(吉田浜字小浜7-20) ・野外活動センター仮設住宅(吉田浜字野山5-9) ・湊浜2丁目仮設住宅(湊浜2丁目10-1) ・松ヶ浜地区児童遊園仮設住宅(松ヶ浜字謡31-1) ・汐見台7丁目仮設住宅(汐見台7丁目8-20)	毎週月曜	9:00-17:45
	49	2	名取市	全域	どっと. なとり	運営主体:名取市 名取市震災復興部 生活再建支援課	9名	・名取市 ・名取市において被災し、県内他市町村に避難等 されている方々の居住地	祝日、 年末年始	平日 8:30-17:15 土日 9:00-16:00
	50		名取市		なとり復興支援センター ひより	社会福祉法人 名取市社会福祉協議会	20名	応急仮設住宅団地 ・箱塚桜 ・箱塚屋敷 ・愛島東部 ・美田園第1 ・ 美田園第2 ・美田園第3 ・植松入生 ・雇用促進 住宅	(センター) 土・日・祝 年末年始	8:30-17:15 ※生活支援相 談員はシフト制 にて土日祝も勤 務
	51	1	岩沼市	里の杜	里の杜 サポートセンター	公益社団法人 青年海外協力協会 TEL03-6261-0261	5名	岩沼市里の杜	土・日	8:30-17:15
	52	2	亶理町	下茨田 地区	亶理町 サポートセンター	亶理町	150名	亶理町内 (仮設住宅5カ所、みなし仮設、住宅)	土・日・祝	8:30-16:30
	53		亶理町		亶理町 コミュニティファーム	NPO法人 ロンナンテス 東北事業部 TEL・FAX 0223-35-3866				
	54	1	山元町	山元町	山元町地域 サポートセンター	山元町	13名	山元町内全域	土・日・祝	8:30-17:15
	55	9	仙台市	あすと 長町	あすと長町26街区 応急仮設集会所	一般社団法人 パーソナル サポートセンター TEL022-399-9662	44名	・太白区 (あすと長町・八木山南・三神峯) ・宮城野区 (扇町1丁目・扇町4丁目) ・青葉区 (川内元支倉・角五郎・NTT角五郎・UR花壇・中山 5丁目・UR中山団地・政銀梅田社宅・川内亀岡・ 中江・東照宮)	日曜 (シフト制 にて土曜・ 祭日稼働 の場合有)	就業時間 9:00-18:00 現場滞在 10:00-16:00
			仙台市		松涛館	社会福祉法人 愛泉会	—			
			仙台市		潮音荘	社会福祉法人 愛泉会	—			
	56		仙台市		中核支えあい センター	仙台市社会福祉協議会 TEL022-217-7234	3名	各区支えあいセンターの統括	月・日・祝 日の翌日 年末年始	8:30-17:00 (相談窓口 9:30-15:00)
	57		仙台市		支えあいセンター あおば	仙台市社会福祉協議会 TEL022-217-7234	8名	青葉区	月・日・祝 日の翌日 年末年始	8:30-17:00 (相談窓口 9:30-15:00)
	58		仙台市		支えあいセンター みやぎの	仙台市社会福祉協議会 TEL022-217-7234	8名	宮城野区	月・日・祝 日の翌日 年末年始	8:30-17:00 (相談窓口 9:30-15:00)
	59		仙台市		支えあいセンター わかばやし	仙台市社会福祉協議会 TEL022-217-7234	8名	若林区	月・日・祝 日の翌日 年末年始	8:30-17:00 (相談窓口 9:30-15:00)
	60		仙台市		支えあいセンター たいはく	仙台市社会福祉協議会 TEL022-217-7234	8名	太白区	月・日・祝 日の翌日 年末年始	8:30-17:00 (相談窓口 9:30-15:00)

仮設住宅サポートセンター一覧(平成25年11月時点)

宮城県内	設置数	市町村	地区	拠点名称	委託事業所	支援員数	担当仮設住宅・エリア	休日	稼働時間
61		仙台市		支えあいセンター いずみ	仙台市社会福祉協議会 TEL022-217-7234	5名	泉区	月・日・祝 日の翌日 年末年始	8:30-17:00 (相談窓口 9:30-15:00)

<宮城県・宮城県サポートセンター支援事務所>

～被災地における地域包括ケア基盤研修～

<新規・補充採用者等対象>

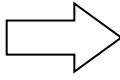
支援に関わるための基礎研修  
(2日間研修 2会場 前期・後期各1回)

- ・支援員相互の情報交換・交流
- ・被災者の暮らしの変遷と生活課題
- ・支援を必要とする被災者の理解と具体的支援
- ・信頼関係の育み方と実態把握の方法
- ・住民同士の支え合い・見守り活動の方法 等



1ステップアップ研修  
(1日研修 2会場 前期・後期各1回)

- ・支援員相互の情報交換・交流
- ・寄り添う支援と傾聴技法
- ・信頼関係を育むための方法
- ・事例を深く理解するための視点と方法の理解
- ・問題解決のために必要な支援についての考察
- ・支援の展開力を高めるための事例検討の方法 等



支援員の福祉専門職化支援

<基礎研修既受講者対象>

地域福祉コーディネーター基礎・実践研修  
(2日間研修 2会場 前期・後期各1回)

- ・地域福祉コーディネーターの基本
- ・コミュニティワーク（地域福祉）の基礎
- ・地域福祉の地域診断 等



地域福祉コーディネーター中堅研修  
(2日間研修 2会場 前期・後期各1回)

- ・地域福祉の実践事例検討
- ・個別課題から地域課題を抽出する方法 等



地域福祉マネジメント研究会  
(研修部会)

- ・スーパードバイザー研修  
(1日研修 2会場)  
◇仙台会場 ◇石巻会場

災害公営住宅への転居期研修 I  
(1日間研修 2会場程度)  
◇石巻会場 ◇気仙沼会場

- 【仮設住宅編】
- ・“強まる”取り残される不安感”
- ・仮設住宅に暮らす住民・要援護者等への対応策
- ・自治会活動の停滞と統廃合への対応策
- ・関係機関との連携強化 等

災害公営住宅への転居期研修 II  
(1日研修 2会場)  
◇仙台会場 ◇石巻会場

- 【災害公営住宅編】
- ・生活環境の変化と孤立化への対応策
- ・先行事例から学ぶ自治活動や集会所運営の具体策
- ・住環境に不届き孤島に孤立化する住民への支援
- ・住民の見守り・支え合いを進める支援と実際

分野別研修  
(1日研修 4会場×3研修)  
◇仙台会場 ◇石巻会場2回 ◇気仙沼会場

- 研修1：子育てと子育て家庭への支援の形
- 研修2：障がいのある人と家族への支援の形
- 研修3：生活困窮者への支援と地域づくり

地域支え合い実践研修 I  
(1日研修 ◇仙台会場2回 ◇気仙沼会場)

- 【地域支え合い活動の発足の仕方・広げ方】
- ・「行く・聞く・見つける」
- ・地域への入り方と住民との関わり方、活動の広げ方

地域支え合い実践研修 II  
(1日研修 2会場 前期・後期各1回)

- 【有償サービスの立ち上げ方と運営の方法】
- ・人と人とを結ぶことを目的とした有償サービスについて学ぶ

<希望者で一年の勤務経験者>

介護職員初任者研修

<宮城県介護福祉士会>

<地域支援事業>

生活支援コーディネーター養成研修

被災者の生活を支える支援員をフォローする機関  
【宮城県サポートセンター支援事務所】の取り組み

宮城県サポートセンター支援事務所  
〒980-0014 宮城県仙台市青葉区本町3-7-4  
宮城県社会福祉会館 3階  
TEL 022-217-1617 FAX 022-217-1601



研修のひとつ

仮設住宅が震災前に住んでいたまちから遠く離れた場所に設置され、地域とのつながりが断ち切られて、それぞれの居住区で孤立を招いている現実があります。被災前と同じ住まいにいる被災者も、周辺の激変や近隣者の喪失など、地域や暮らしに課題を抱

えています。重要なのは、被災者が孤立しないつながりづくりと、そのつながりのなかで個人の生活再建を支援することです。

宮城県内の被災地の市町では、被災者の生活を支援するために、以下のような各種支援員を設置して、戸別訪問や相談事業などを行っています。支援員の多くも被災者であり、宮城県が設置した「宮城県サポートセンター支援事務所」が、各市町を直接訪問したり、これら支援員対象の研修会を開くなどサポートしています。

- ・サポートセンターに配置されるライフサポートアドバイザー（LSA・生活援助員など）
- ・市町社会福祉協議会に配置される生活支援相談員、復興支援コーディネーター
- ・友愛訪問員（気仙沼市）
- ・仮設住宅団地生活相談員など（南三陸町）
- ・訪問支援員など（石巻市）
- ・絆支援員（仙台市）

現場で個々に奮戦する支援員へのフォローアップも大きな課題となっており、2011年7～8月にはスーパーバイザー研修を開催し、好評でした。また、弁護士や司法書士、社会福祉士などが仮設住宅に向向って相談会を開いたり、市町ごとに担当の弁護士が相談にあたる体制づくりも進んでいます。「専門性のある人たちがそれぞれの専門性を活かして、かゆいところに手の届く支援をしたい」と所長の鈴木守幸さんは話します。

今後は、仮設住宅後を意識した地域での生活再建や自立に向けた支援の継続が求められ、仮設住宅から復興住宅に移行しても支援は続きます。



鈴木守幸所長

サポーター  
支援員のお仕事

支援員の役割は訪問活動等とおして被災者の生活課題や福祉課題を把握し、支援を必要とする人が、必要なサービスを利用できるような相談や調整、つなぎを行うことです（個別支援）。さらに、交流活動等を活発にし、被災者の生きがいや豊かな人間関係を生み出す支援を行います（地域支援）。

このような活動により、被災者一人ひとりの生活意欲を引き出し、生活再建・復興の取り組みをサポートすることが目標です。

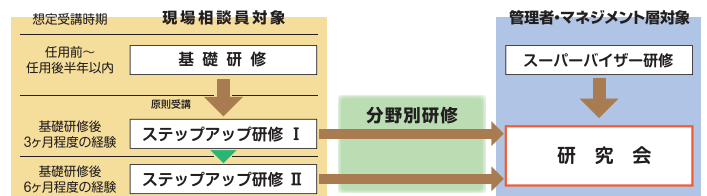
見守り、訪問活動…安否確認やニーズ把握

個別の生活支援、住民の役割・生きがいづくり

住民交流活動…居場所づくり・コミュニティづくり支援

支援者間（関係機関）の調整と支援…連絡会議

平成24年度 宮城県被災者支援従事者研修 研修体系



◎ステップアップ研修Ⅰ【基礎研修受講者向けの研修】

- 【仙台研修】 日時：9月27日（木）～28日（金）  
会場：茂庭荘
- 【気仙沼研修】 日時：10月4日（木）～5日（金）  
会場：平成の森【南三陸町】
- 【石巻研修①】 日時：10月18日（木）～19日（金）  
会場：石巻市ささえあい総括センター
- 【石巻研修②】 日時：10月30日（火）～31日（水）  
会場：石巻市ささえあい総括センター

MESSAGE

サポーターのあなたへ！

日々、被災した方々に向き合い、  
寄り添った支援をされているあなたへ。

発災から1年半が過ぎ、支援員（サポーター）の仕事も1年が過ぎようとしていますね。

多くの人たちが、あなたの訪問で癒され心強く思っていることでしょうか。ときには、心が折れそうになることもあることと思います。あなたは今、どんな気持ちで仕事に携わっておられるのでしょうか？

被災した人たちの生活は、表面的には落ち着いた状態にあるとみられますが、長引く不自由な暮らしのなかで多くのストレ

スを抱えたり、住まいや経済的な見通しの立たないことで、将来への不安を抱えている人も多く聞いています。また、被災状況や仕事、住まいの再建状況などの違いにより、同じ住民同士でも意識の格差が生じているとも聞いています。

サポーターのあなたの健康や心の疲れも気になります。どうか、ひとりで悩みや課題を抱え込まないで、仲間とあるいは誰かと共有し、分かち合って元気で支援活動に精励されることを心から願っています。

宮城県サポートセンター支援事務所アドバイザー 浜上 章

鳥取県生まれ。兵庫県、大阪府の社会福祉協議会で地域福祉活動推進支援に携わる。気仙沼市社協災害ボランティアセンター支援に関わったことが縁で、2012年4月より宮城県サポートセンター支援事務所アドバイザーとして、サポーターの研修等支援にあたっている。





「館腰サロン」で週末の夜に交流する皆さん



## 暮らしを支える支援員10

### 自主性を引き出し、 つながり合う



名取市サポートセンター どっと.なとり (宮城県名取市)

名取市では、「コミュニティ支援事業」として、みなし仮設住宅(借り上げ賃貸住宅)で暮らす人や自宅再建した人が集い、交流するサロンを開いている。公益社団法人青年海外協力協会(JOCA)が運営を受託した「名取市サポートセンター どっと.なとり」が主体となり、名取市及び隣接する仙台市太白区で5か所の常設サロンを開設。部屋にひきこもることなく、人とつながり、生きがいをもって生活ができるように、「ご自身の力を引き出す支援を心がけている」と総括リーダーの小畑けい子さんは話す。

常設サロンの良さは、そこに行けばいつも誰かに会えること。開設時間内であれば、いつでもふらりと出入りができ、そこに集う人や顔なじみのスタッフとお茶を楽しむことができる。おしゃべりのなかから小物づくりなどの企画が生まれ、参加者が相互に講師役となる姿も見られる。

ただ、参加者の固定化や男性の参加が少ないことは、サロン全般の課題だ。名取市植松にある「館腰サロン」では、男性の参加しやすい場をつくろうと、健康マージャン教室を月1回開催し始めたほか、地元の食生活改善員の協力を得て、8月の土曜日の夜に交流イベントを開催。幼児から年配の人

まで25人ほどが集い、お酒を交えて手づくりのおかずにお鼓を打った。常連の人たちが家族を連れ、「私がいつも来ているサロンはこんなところよ」と身内に紹介する場面もあり、新たな広報の機会ともなった。

また、仙台市太白区にある「柳生サロン」では、地元の工芸である柳生和紙を使用した小物づくり講座を企画したり、仙台市柳生市民センターや太白区社協・支えあいセンターたいはくと共同でサロンを開催。積極的に地域とつながり、地域の一員へと移ろう参加者を支える。実際に、知り合った歌の好きな人たちが歌声サークルを立ち上げ、一緒に外出をするなど、サロンの枠を超えたつながりが生まれている。

さらに、名取市・仙台市太白区・若林区の市民センターなど10か所で「移動サロン」を実施。常設サロンでカバーできないエリアを巡る。参加者の声をたいせつに拾い、自主性をサポートする姿勢を今後も貫く。小

DATA

#### 名取市サポートセンター どっと.なとり

〒981-1224 宮城県名取市増田 2-3-8 アポロ薬局2階  
TEL 022-797-2501 FAX 022-797-2502

### 購読者を募集しています!

#### 「月刊 地域支え合い情報」を年間購読しませんか?

##### ●購読会員 年3,696円(年12回、送料込み)

購読ご希望の方は下記口座へお振り込みください。編集部にて確認次第、情報紙を発送いたします。

＜お振込先＞ ●ゆうちょ銀行振替口座  
口座番号：02260-9-46303  
加入者名：全国コミュニティライフサポートセンター

※通信欄に、「地域支え合い情報紙 購読費」と記入したうえで、①お届け先の住所と②何号からの購読申込みかを、記入してください。

#### お知らせ

#### 平成26年度 岩手県高齢者等サポート拠点職員等研修事業 《分野別研修Ⅲ》

◎講師：酒井 保 近所福祉クリエーター

【宮古会場】11月25日(火) 岩手県宮古地区合同庁舎

【大船渡会場】11月26日(水) 岩手県大船渡地区合同庁舎

《災害公営住宅への移行研修・実践編》

◎講師：広田純一 岩手大学農学部教授、佐藤寿一 宝塚市社会福祉協議会事務局長ほか

【宮古会場】12月11日(木) 岩手県宮古地区合同庁舎

【久慈会場】12月12日(金) 岩手県久慈地区合同庁舎

#### ☆次号予告 特集「農作業で交流を育む」

#### 読者の声

月刊「地域支え合い情報」は、コミュニティ(地域づくり)から震災・復興を考え、提案していくために生まれた情報紙です。ぜひ忌憚のないご意見・ご感想をFAXまたはメールにて編集部までお聞かせください。

26号を読んで…

いつも楽しく読ませていただいております。「島と震災」の特集をとっても興味深く読みました。海に囲まれた厳しい生活環境で生きる人々の災害に屈しない強さ、島ならではの助け合いの精神を知ることができました。「島はひとつの大きな家のようなもの」とおっしゃっていた民生委員の方の言葉が印象的でした。(仙台市若林区 A・W)

#### あなたの活動・地域の活動情報をお寄せください!

TEL 022-727-8730 FAX 022-727-8737

E-mail [joho@clc-japan.com](mailto:joho@clc-japan.com)

#### 編集後記

今号「まちの仕組み」に登場した久慈市は、震災前から自殺予防の先進地として知られています。傾聴者の養成と活動の場の確保、うつ病についての啓発、職域や地域でのうつ病スクリーニングなどさまざまな取り組みあり、被災者の精神面のケアでは大いに参考になりそうです。(木村)

バックナンバーがホームページで読めます!  
[http://www.clc-japan.com/sasaesai\\_j/](http://www.clc-japan.com/sasaesai_j/)





左から、阿部福美さん、阿部若子さん



## 暮らしを支える支援員20

### 住民の拠り所 地域のつながりの要に

南三陸町戸倉地区災害公営住宅  
高齢者相談室（宮城県南三陸町）



南三陸町では町社会福祉協議会が町から業務委託を受け、世帯数が60世帯を超える災害公営住宅に、「災害公営住宅生活援助員」を置いている。南三陸町戸倉地区災害公営住宅では、入居が始まった今年3月から、同住宅の集会所内に設けられた高齢者相談室に2人の援助員が駐在を開始した。

同住宅は、集合住宅3棟と戸建ての住宅を合わせて80世帯が住む。入居者の4割が高齢者のため、仮設住宅から設備の整った公営住宅に引っ越した当初は、設備の使い方がわからないという声が多かった。問い合わせがあるたびにそれぞれの居室を援助員が訪ね、丁寧に使い方を教えた。そうするうち、住民も徐々に新しい住宅に慣れ、「いいところに引っ越せた」という声も聞こえるようになったという。また、種々の手続きや、町役場への問い合わせなどの手助けを求められることも多い。独居の世帯も多いため、わからないことや不安なことを誰でも気軽に相談できる援助員の存在は、住民の大きな安心感につながっている。

相談だけでなく、少しおしゃべりがしたいから、と集会所を訪ねる住民もいる。集会所では月曜日から土曜日の朝9時30分から体操を行い、その後1時間ほどお茶の時間を設けているほか、それ以外の時間にも自由に集会所を利用することができる。「交わすのは他愛もない話ばかりだけど、それがたいせつなのだと思う。特に独居の方は、1日誰とも話さないということ

もある。誰かと話したいと思った時は、気軽にここに来てもらえたら」と援助員の阿部若子さんは言う。

一方、住民の見守りを行うなかで、ほとんど会うことができない人や認知症の疑いのある人など、気にかかる住民も少なからずいるという。住民の負担にならない範囲で、どこまで踏み込んでいいのか。前例のない活動に、未だ手探りの部分も多い。

入居から4か月が経ち、「イベントを開催したい」「サークルをつくりたい」という要望が増えるにしたがって、自治会をつくりたいという相談が多く寄せられるようになった。今後、住民とともに町と調整を行い、設立に向けて働きかけていく予定だ。

同住宅の敷地には、今後50戸の戸建て住宅が建つことになっており、新しい住宅への入居者も決まりは始めている。また、近隣の小学校や保育園と連携した活動が始まるなど、つながりは公営住宅のなかから外へ広がりつつある。援助員の阿部福美さんは、「新しい住民や小学校、保育園なども含めて、この地区全体で新しい地域づくりを行っていききたい」と意気込む。つながりづくりの要として、地域全体に大きな役割を果たす災害公営住宅生活援助員の活躍に期待したい。吉

**DATA** 南三陸町戸倉地区災害公営住宅 高齢者相談室  
〒986-0781 宮城県南三陸町戸倉字津野50-17  
TEL/FAX 0226-25-8856

### 購読者を募集しています！

【月刊 地域支え合い情報】を年間購読しませんか？

購読会員 年3,696円（年12回、送料込み）

購読ご希望の方は下記口座へお振り込みください。編集部にて確認次第、情報紙を発送いたします。

◎お振込先 ●ゆうちょ銀行振替口座  
口座番号：02260-9-46303  
加入者名：全国コミュニティライフサポートセンター

※通信欄に、「地域支え合い情報紙 購読費」と記入したうえで、

①お届け先の住所 と ②何号からの購読申込み を記入してください。

### 読者の声

月刊「地域支え合い情報」は、コミュニティ（地域づくり）から震災・復興を考え、提案していくために生まれた情報紙です。ぜひ忌憚のないご意見・ご感想をFAXまたはメールにて編集部までお聞かせください。

44号の特集「若者と社会をつなぐ」を興味深く拝読しました。紙面に取り上げられていたような活動で、若者たちが社会とのつながり方のコツをつかんでくれることを期待しています。その後は地域で活躍するもよし、世界に羽ばたくもよし。幸せな人生を歩んでいただきたいものです。行き場がなく不安を抱えた若者たちを地域が支える取り組み、ぜひもっと色々なところに広まってほしいです。（仙台市青葉区S・Nさん）

### お知らせ ☆次号予告 特集「移動販売から生まれる支え合い」

#### 平成28年度 宮城県生活支援コーディネーター応用研修

<応用研修3 生活支援コーディネーターによる実践報告&事例検討会>

【仙台会場①】7月28日（木）太白区中央市民センター

講師：高橋 誠一（東北福祉大学 総合マネジメント学部 教授）、大坂 純（仙台白百合女子大学 人間学部 教授）、志水 田鶴子（仙台白百合女子大学 人間学部 准教授）ほか

#### 平成28年度 岩手県高齢者等サポート拠点職員等研修事業

<支援を深めるための基礎研修> 【釜石会場】7月19日（火）～20日（水）釜石・大槌地域産業育成センター  
講師：永坂 美晴（明石市望海在宅介護支援センター センター長）、岩城 和志（淡路市社会福祉協議会 兼 地域支えあいセンターいちのみや センター長）

<仮設住宅等からの移行期における対応（仮設住宅編）>

仮設住宅に暮らす住民・要介護者等への対策～取り残される不安感～

【釜石会場】8月1日（月）釜石地区合同庁舎 【陸前高田会場】8月2日（火）陸前高田市コミュニティホール  
講師：永坂 美晴（明石市望海在宅介護支援センター センター長）

あなたの活動・地域の活動情報をお寄せください！

TEL 022-727-8730 FAX 022-727-8737

E-mail johoh@clc-japan.com

### 編集後記

今月号16ページ掲載の「南三陸町戸倉地区災害公営住宅」では、隣接する小学校や保育園の運動会や発表会が、住民のみさんの楽しみの1つになっているそうです。散歩のあいまに、校庭での練習を見学しに行く人もいるとか。一生懸命な取り組みで地域のみさんに元気を与える姿に、改めて「子は宝」だと感じました。（吉成）

バックナンバーがホームページで読めます！  
[http://www.clc-japan.com/sasaesai\\_j/](http://www.clc-japan.com/sasaesai_j/)

東日本大震災・被災者の暮らしを豊かにする 月刊 地域支え合い情報 47号 発行日：2016年7月20日

編集 ● 東北関東大震災・共同支援ネットワーク地域支え合い情報編集委員会 発行 ● 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）  
宮城県仙台市青葉区木町16番30号シンエイ木町ビル1F TEL022-727-8730 FAX022-727-8737  
E-mail johoh@clc-japan.com URL <http://www.clc-japan.com/>