

東日本大震災
被災地社協における被災者への
生活支援・相談活動の現状と課題

～大規模災害における被災者への生活支援のあり方研究報告書～

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
大規模災害における被災者への生活支援のあり方研究委員会

はじめに

東日本大震災から1年が経過し、依然として全国で34万人余の方々が住み慣れた地域を離れ、仮設住宅での避難生活を余儀なくされています。

被災して自宅を失い住環境が大きく変わった人、家族関係（家族を亡くした人、離れればなれで暮らしている人など震災前と状況が変化された方など）や、地域環境（コミュニティ、学校、病院、商店街など）が大きく変化するとともに、働く場を失ってしまう等の生活に支障をきたしている人々など、従来の制度サービスでは対応できない課題が生じています。また、これまで、親族、近隣、友人、民生委員・児童委員、ボランティア等のコミュニティで解決できた課題も、地域社会が大きく変化し、その機能が弱まっております、1日も早く回復する必要があります。

そのような状況の中で、被災地の市町村社協では、生活支援相談員を配置し、地域福祉の視点から、被災者に寄り添って、見守りや相談活動、サービス利用の橋渡などアウトリーチによる個別支援とサロン活動などによる仲間づくりやコミュニティづくりなどの地域支援を統合的に展開し、生活の復興や地域再生に向けた取り組みが始まっています。

本報告書は、現状の生活支援相談員の生活支援・相談活動の取り組みを把握し、今後の生活支援相談員の活動展開の基本的考え方を整理したものです。

本事業に取り組むにあたって、ご協力いただきました各委員をはじめ、生活支援相談員の生活支援・相談活動の現状についてヒアリングさせていただいた岩手県・釜石市社協、大船渡市社協、宮城県・南三陸町社協、気仙沼市社協、福島県・双葉町社協、郡山市社協、相馬市社協に対して、この場を借りて御礼申し上げます。

平成24年3月

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

目 次

I	被災地における生活支援・相談活動と生活支援相談員の配置	1
1.	被災地における生活支援・相談活動の取り組み	1
(1)	災害ボランティアセンターの設置による被災者支援	1
(2)	仮設住宅等への入居と被災者ニーズの変化	1
(3)	生活支援相談員の配置による被災者支援の実施	1
2.	生活支援相談員の仕組みの位置づけ	3
(1)	生活支援相談員とは	3
(2)	生活支援相談員の業務の内容	4
3.	社会福祉協議会における生活支援相談員の位置づけ	4
II	被災県社協における被災市町村社協の生活支援・相談活動への支援	6
1.	岩手県社会福祉協議会	6
2.	宮城県社会福祉協議会	12
3.	福島県社会福祉協議会	18
III	被災市町村社協における生活支援・相談活動の実態（ヒアリング記録）	27
1.	岩手県	27
(1)	釜石市社会福祉協議会	27
(2)	大船渡市社会福祉協議会	42
2.	宮城県	57
(1)	南三陸町社会福祉協議会	57
(2)	気仙沼市社会福祉協議会	69
3.	福島県	80
(1)	双葉町社会福祉協議会・郡山市社会福祉協議会	80
(2)	相馬市社会福祉協議会	99
IV	被災地における生活支援・相談活動の現状と今後の課題	111
V	参考資料	119

I 被災地における生活支援・相談活動と生活支援相談員の配置

1. 被災地における生活支援・相談活動の取り組み

(1) 災害ボランティアセンターの設置による被災者支援

3月11日に発災した東日本大震災では、死者・行方不明者は約1万9千人、建物全壊は12万8千戸を超え、未曾有の規模の被害をもたらした。社協においても、役職員に死者・行方不明者があり、あるいは社協の事務所や介護保険等の福祉サービス事業所の流出など、甚大な被害を受けた市町村社協も多い。

こうした状況にあっても被災地の各社協では、災害ボランティアセンターを設置し、避難所や自宅で暮らす被災者に対する支援活動（炊き出し、住居の泥かきなど環境の整備、避難物資の対応など）に取り組んできた。これは、災害によって住民の地域生活の基盤が破壊されるなかにあつて、応急的・緊急的な被災住民に対する支援が莫大に求められ、これに対する地域を超えた全国的なたすけあいの取り組みであったといえる。

(2) 仮設住宅等への入居と被災者ニーズの変化

7月末から8月にかけて、被災者の多くは、避難所（ホテル・旅館などの二次避難所を含む）から生活復旧に向けての仮設住宅（民間住宅借上や公営住宅などを含む）への入居が進んだ。こうしたなかにあつて、被災者のニーズは、仮設住宅への移動にあつての引越し・環境整備や仮設住宅における通院など外出支援、買い物支援、相談・情報提供などの個々のニーズに基づいた個別的な支援が求められ、さらに、孤立防止などを含めたコミュニティづくりが重要となり、被災地における被災者支援のニーズが、新しいステージに入っていた。

災害ボランティアセンターを設置した社協の多くは、応急・緊急的な課題への対応から被災者が平時とは異なる生活環境のなかで生じる生活課題への対応やコミュニティづくりの取り組みを、より長期的かつ地元が主体となつて行うことに変化することを明確にするために、災害復興ボランティアセンターなどに看板を変えていったのもこの時期でもある。

(3) 生活支援相談員の配置による被災者支援の実施

これまでの阪神・淡路大震災や新潟県中越沖地震などの大災害においても、多くの市区町村社協では、仮設住宅における見守りやコミュニティづくり、あるいは仮設住宅からの生活の復興に向けた支援などに取り組みが求められ、そのための支援員等が配置され、継続的な支援が展開された。

阪神・淡路大震災（平成7年1月17日）では、生活支援アドバイザー、生活復興相談員等という名称で相談員が設置された。相談内容に応じて、関係機関と連携をとるだけでなく、公的書類の代筆、買物や通院の支援、引越や模様替えの手伝いといった「個別支援」や、復興住宅とその周辺地域におけるコミュニティ形成を目的としたサロンの

立ち上げや運営、季節行事の手伝い、自治会活動の支援、関係機関によるネットワーク会議の実施といった「地域支援」が展開された。

新潟県中越地震（平成 16 年 10 月 23 日）では、生活支援相談員が社協に配置された。生活支援相談員は、仮設住宅入居者を中心とした被災者の生活支援を目的とし、主な活動は、①仮設住宅等に居住する単身高齢者世帯等への訪問、②住民からの相談対応、行政への取次ぎや橋渡し、③支援物資のコーディネート及び配布、④ボランティアのコーディネートであった。

今回の大震災においても被災市町村社協に対しては、こうした取り組みが期待された。このため、国の第一次補正予算では、社協に対して生活福祉資金貸付を中核とした相談支援活動の一環として、仮設住宅等の被災者の相談支援活動を行う生活支援相談員の配置について予算化された。

震災後、事業所の多くは、一時は中断した介護保険サービス、障害福祉サービス、児童福祉サービス等を再開し、住民へサービス提供を行っている。しかし、従来のサービスを利用する人以外にも、被災して自宅を失い、住環境が大きく変わった人、家族関係（家族を亡くした人、離ればなれで暮らしている人など震災前と状況が変化された方など）や、地域環境（コミュニティ、学校、病院、商店街など）が大きく変化するとともに、働く場を失ってしまう等、生活上の支障が生じた人々など、従来の制度サービスでは対応できない人々が地域で多数暮らしている。また、これまで親族、近隣、友人、民生委員・児童委員、ボランティアで対応できたものも、地域社会が大きく変化した中で、その機能も弱くなっている。

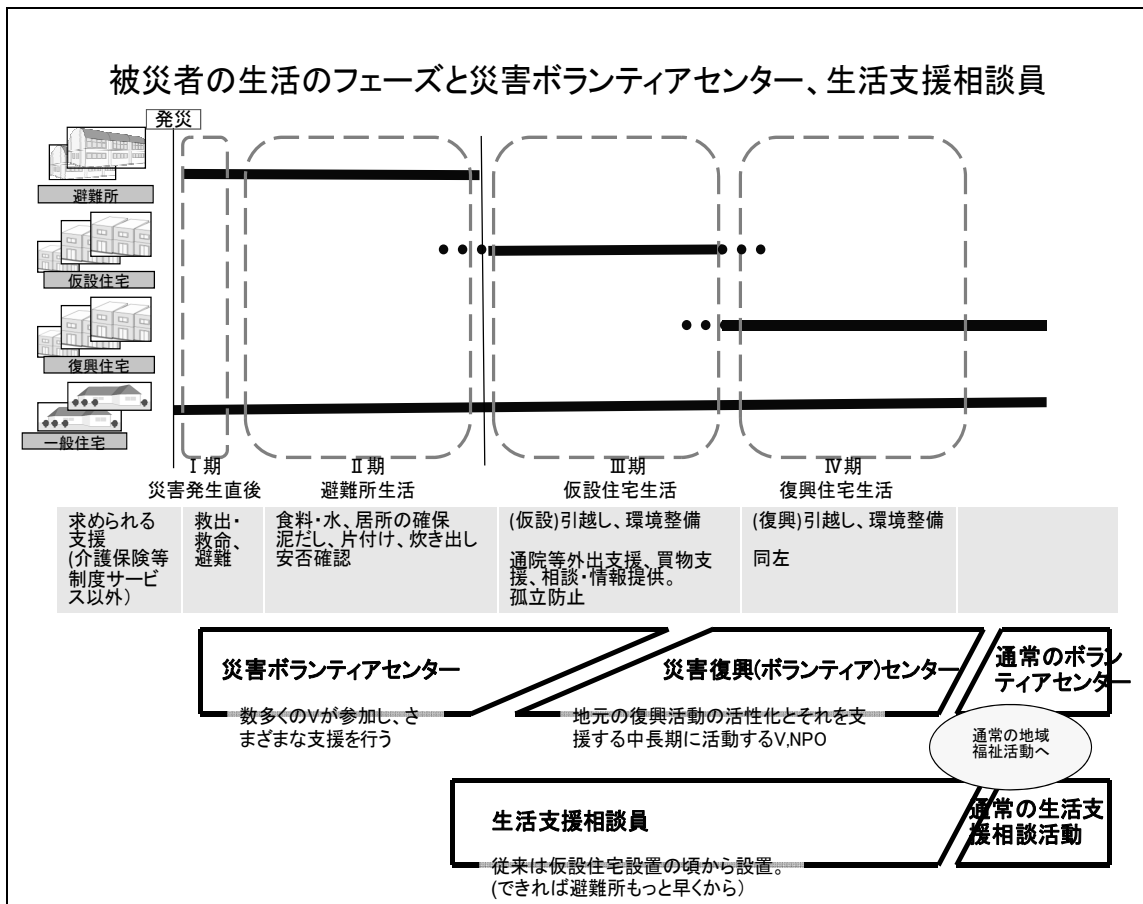
そこで、生活支援相談員は、社会福祉協議会に所属して、被災地の人々に寄り添い地域の生活課題を把握し、これを解決するための一連の働きをする役割を果たすことになった。これらの支援によって、孤立死の防止、福祉ニーズの早期発見、そして、長期的には、被災者が一日でも早く安心して暮らせる生活に近づき、元気になるといったことが可能となると考えられる。

なお、被災 3 県における生活支援相談員の配置状況（平成 24 年 3 月 1 日現在）は下記のとおりである。

表：被災 3 県における生活支援相談員の配置状況
（平成 24 年 3 月 1 日現在） 単位：人

	配置 市町村数	市町村	県	合計
岩手県	16	170	17	187
宮城県	15	191	13	204
福島県	30	171	5	176
合計	61	532	35	567

※平成 23 年度において、生活福祉資金関連補助金（セーフティネット支援対策事業費補助金）において配置した生活支援相談員等の数



図：被災者の生活のフェーズと災害ボランティアセンター、生活支援相談員

2. 生活支援相談員の仕組みの位置づけ

(1) 生活支援相談員とは

生活支援相談員は、被災者の福祉課題・生活課題の把握を行い、支援を要する人に対して、必要なサービス・活動が利用できるよう、相談や調整を行うとともに、既存のサービス・活動で対応できないニーズについては、自ら支援を行う役割が期待されている。このような個別支援を通してその自立を促進するとともに、住民同士のつながり、助け合いの活動の支援等の地域支援の役割も期待されている。

実際の活動においては、被災者すべてが生活支援相談員による支援を必要とするわけではなく、自ら既存の福祉サービス、保健・医療サービス、その他公共サービスを選択し、自力で自立への道を進むことができる人も多くいる。しかし、被災という特別な環境の中から、何らかの理由（家族の支援を受けられない、新しい環境になじめない、家族や知り合いの喪失感から立ち直れない等々）が加わり、支援を要する人が増えることとなる。そのため生活支援相談員は、見守り活動や訪問活動を通じて、まず、被災者の中から、誰にどのようなニーズがあるのかを把握することが重要な役割としている。

(2) 生活支援相談員の業務の内容

日常の活動では、仮設住宅等に住む被災者の内、一人暮らし高齢者、高齢者夫婦世帯、障害者、ひとり親家庭など、家族だけでは自立した生活が困難で支援が必要な人びと、あるいは孤立しがちな人びとを対象に、次のような業務を行うこととしている。

【ニーズ把握／全戸対象の活動】

①心配ごと・困りごと（ニーズ）の把握（初期に全戸訪問等で実施。その後、必要に応じて実施）

【訪問活動（個別支援）】

②訪問による見守り、相談、情報提供、生活支援の実施

③生活福祉資金貸付に関する相談

④福祉サービス（介護保険等による制度サービス）や生活支援サービス（食事サービス、ふれあいいいききサロン、子育てサロン、買物支援サービス、移動サービス等）の利用援助

⑤福祉サービス、生活支援サービス利用者を支えるための、近隣住民・ボランティアへの協力依頼や調整

【住民同士のつながり、地域の福祉活動の支援（地域支援）】

①集う場（集会所、公民館、仮設住宅等の集会室、福祉施設、自宅、公共スペース（屋内外）等）づくりとコミュニティづくりの推進（交流イベント等交流事業を含む）

②福祉・医療等の専門職による出張相談の調整

③住民・ボランティアによる見守り・支援ネットワーク活動の立ち上げ、運営支援

④各種生活支援サービスの立ち上げ、運営支援

⑤被災者支援にかかわる諸団体、自治体との連絡調整

3. 社会福祉協議会における生活支援相談員の位置づけ

社会福祉協議会は、地域福祉の推進を図ることを目的とする団体と社会福祉法に規定され、その基本的性格は、「①地域における住民組織と公私の社会福祉事業関係者等により構成され、②住民主体の理念に基づき、地域の福祉課題の解決に取り組み、誰もが安心して暮らすことのできる地域福祉の実現をめざし、③住民の福祉活動の組織化、社会福祉を目的とする事業の連絡調整及び事業の企画・実施などを行う、④市区町村、都道府県・指定都市、全国を結ぶ公共性と自主性を有する民間組織である」（新・社会福祉協議会基本要項）と整理している。

地域社会共通の福祉課題に対して、地域の諸機関、団体、住民が協働して取り組み、問題解決を図るという考え方と実践である。

社会福祉協議会の活動は、地域社会を全体的にとらえ、地域社会がよくなることで、その成員である個人の福祉が高まる、という考え方と方法（地域からのアプローチ）と地域社会に生活している個人、ないしは家族の生活から出発し、その生活の一側面に地

域社会があるとの考え方であり、個人のニーズを充足するサービス、活動を行い、さらに個人を取り巻く環境の改善に取り組むことで、福祉コミュニティづくり、福祉のまちづくりをすすめるという考え方と方法（個からのアプローチ）がある。

社会福祉協議会の特徴は、個からのアプローチと地域からのアプローチを統合化させた機能をもち、地域の関係機関・団体、住民が協働して取り組み、問題解決を図っている。

この考え方は、今般の生活支援相談員活動にも共通しており、被災された方々が1日でも早く、地域で安心した生活を取り戻すために社協組織をあげて取り組むこととしたものである。