

宮城県サポートセンター支援事務所の活動

認知症高齢者や障害者等、サポートが必要な方々への支援については、発災直後から重要な課題であり、避難所、仮設住宅、復興住宅の各段階で早急な対応が求められた。県では、避難所への介護職員派遣、福祉避難所設置や旅館等への二次避難等と並行し、見守り体制について、かなり早い段階から国、関係団体と調整を行っていた。

4月、国の通知を受け、県は各市町に仮設住宅サポートセンター設置を働きかけた。9月には「宮城県サポートセンター支援事務所」を開設し、職員の研修、市町村・運営団体の相談支援、連絡調整等、広域的な支援に乗り出した。介護・福祉の専門職の確保が難しいケースが多かったため、県は被災者自らを支援員とし、10月から被災者支援従事者研修を開始した。また、民間賃貸住宅を含め仮設住宅が広域に設置されたことから、訪問等を基本とした寄り添い型支援となったことも、本県の特徴であった。

さらに数年を経て、支援事務所は支援団体間の調整機能を充実させていく。

年
月
日

① 転機となった取組等
主な県の対応等

R3		H29	H27	H26	H25		H23						
3	11	3	15	10	10	4	1	19	7	5	4	3	
・宮城県サポートセンター支援事務所を閉所		・「東日本大震災宮城県民1000の提言」とともに生きる想いを紡ぐ言葉」発行		① 第一回地域福祉マネジメント研究会開催	・地域福祉コーディネーター養成研修検討会開催	・仙台市と山元町で県内初となる災害公営住宅入居開始	① 宮城県サポートセンター支援事務所において「被災者支援従事者研修」を開始	② 宮城県サポートセンター支援事務所を設置	① 南三陸町が被災者生活支援サポートセンターを設置	② 岩沼市が県内初の仮設住宅サポートセンターを設置	・県市町村高齢者福祉担当課長による会議を開催	① 厚生労働省から「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」の通知	・社団法人プレハブ建築協会に対し応急仮設住宅の建設要請

何が起こっていたのか

仮設住宅サポート拠点の設置

発災直後～平成23年6月

サポートセンター開設の必要性

東日本大震災では、沿岸部を中心に高齢者福祉施設が甚大な被害を受け、多くの要介護高齢者が一般の避難所で生活せざるを得ない状況となった（詳細はテーマ「医療機関・社会福祉施設」の復旧参照）。県は、被災した要介護高齢者について、内陸部や他県の福祉施設への入所調整を行い、介護設備を備えた福祉避難所が開設された。

こうした動きと並行して、高齢者を含む要介護者が、避難所から仮設住宅に転居する際のサポート体制について、国や県、関係団体間で協議が行われていた。特に阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の教訓から、仮設住宅において発災後の早い段階でサポート拠点が必要であると指摘された。

平成23年4月19日、厚生労働省から「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」の通知があった。本通知では、高齢者等のサポート拠点に必要と考えられる機能例として、

- ・総合相談機能（ライフサポートアドバイザー（S.A.）の配置等）
- ・デイサービス
- ・居宅サービス等（居宅介護支援、訪問介護、訪問看護、診療機能等）
- ・配食サービス等の生活支援サービス・ボランティア等の活動拠点

・高齢者、障害者や子どもたちが集う地域交流スペース
が挙げられ、その財源として、発災前から制度化されていた介護基盤緊急整備等臨時特別基金の「地域支え合い体制づくり事業」分を積み増しすることが示された。

この通知を受け、県は市町に対し、サポート拠点整備促進の働きかけを行ったが、沿岸市町では職員自身が被災する等マンパワー不足に陥っており、サポート拠点の開設や支援メニューの検討を行える状況にはなかった。

長寿社会政策課職員

「発災直後から、被災した高齢者や施設の状態の把握をしていましたが、1週間くらいたつて、やはり認知症のある方などの、周りに影響のある行動が出てきましたので、そういうところを支援しなくてはいけないと感じていました。国やこれまでいろいろな災害を経験してきた他の県の方々、特に兵庫県の方に発災直後から長寿社会政策課に応援にきていただいていたのですが、その方が「今、避難所はとりあえず大丈夫だけど、次の段階に移ったときにどうサポートしていくか検討する必要があります」と我々に助言してくださいました。皆さんの頭の中には既に問題意識としてあって、先が見えていたんですね。「あ、そうなんだな」と思いつつも、当時は日々、目の前の仕事に手いっぱい、なかなか手をつけれない状況でした」

「4月19日に厚生労働省からサポートセンターを設置してください、という通知が出ておりま

す。通知が出てスタートというよりは、その前段からいろいろ厚労省の方とやり取りをしながら、正式に出たのが4月19日ということでした」

「沿岸部の市町に何って、サポートセンター設置のお願いをしました。市町としては、『仮設住宅の場所を確保して造成することです。手いっぱい、とてもそこまではできません』という答えでした。『県でお金を出しますので、見守り活動をしてほしいし、サロン活動をしてほしいし、デイサービスをしてほしいし、支援メニューはそちらで決めて結構です』とお伝えしても、市町として事業スキームがイメージしにくかったのか、良い返事はもらえませんでした。市町職員の多忙さを目にする、これはお願いするには無理があるな」ということが分かりましたので、それ以上無理は言えませんでした。我々県の方で社協などへの委託契約や補助要綱の例文を作り、丁寧に説得できれば、もう少し早く事業に着手できたかもしれないという思いはあります」

広域支援拠点として

平成23年7月～9月

仮設住宅サポートセンターと宮城県サポートセンター支援事務所の開設

平成23年7月1日、岩沼市で県内初の仮設住宅サポートセンターが開設された。早期開設に至った背景として、全ての仮設住宅が市保健センターに近接して建設されたこと、被災直後からボランティア支援者が入っており、そのままサポートセンタースタッフとして継続されたこと、市保健センター内の事務所が確保できたこと



応急仮設住宅での相談会



岩沼市仮設住宅サポートセンター開設

と等があった。また、7月19日には、南三陸町で被災者生活支援センターが開設された。南三陸町は緊急雇用創出事業を活用し、被災者を生活支援員として雇用することで、人員確保と被災者の収入確保、両方を実現する独自の取組を行った。

その後、他の市町においても仮設住宅サポートセンターが徐々に開設されたものの、被災市町では、職員が災害対応業務に忙殺されている状況に変わりはなく、今後のサポートセンター運営や支援メニューの設定、支援人材の育成等への対応が困難となることが想定された。県は、年内に開設が予定されていた市町の49サポートセンターを広域的に後方支援するため、平成23年9月5日、宮城県サポートセンター支援事務所を開設した。

宮城県サポートセンター支援事務所の概要

運営形態

- ・宮城県社会福祉士会に委託
- ・運営協力団体として、宮城県ケアマネジャー協会、仙台弁護士会、NPO法人CLC、NPO法人ワンファミリー仙台、NPO法人チャイルドライン、宮城県社会福祉協議会等

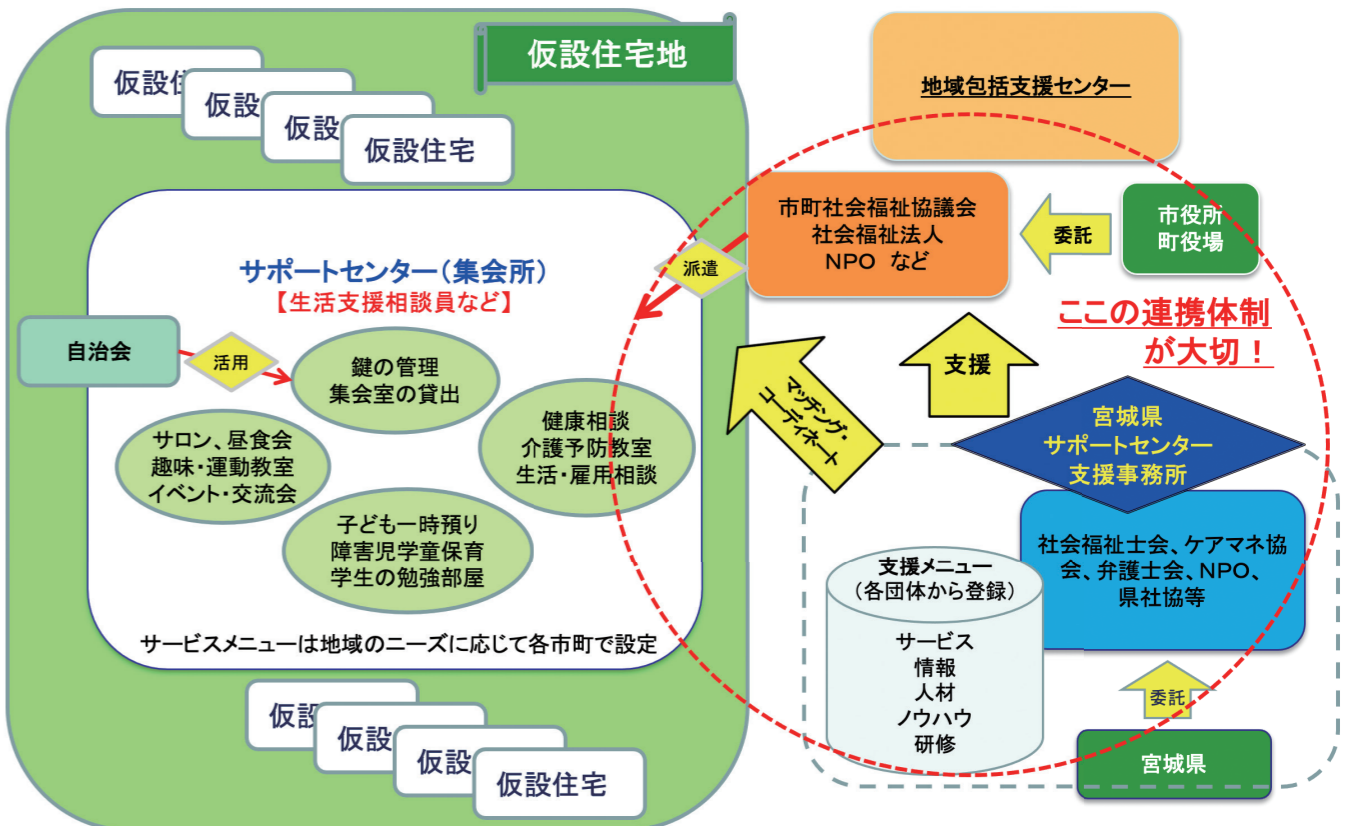
主な活動内容

- ・サポートセンター職員等の研修（基礎研修（3日間）、専門研修（各1日）、個別依頼への対応等）
- ・市町村及び市町村サポートセンター運営団体等の相談、支援
- ・市町村と支援団体とのマッチング、コーディネート
- ・市町村、協力団体、支援団体との連絡調整

長寿社会政策課職員

「平時であれば、自治上の仕組みから言って、

宮城県におけるサポートセンターの運営と支援



出典：東日本大震災の被災状況と被災地の地域包括ケアについて（宮城県保健福祉部長寿社会政策課）

基本的に住民の見守りやケアは市町村の仕事なんです。ただ、こういう非常時の場合、他県では、実は岩手県もそうだったんですが、県が直接、市町村に県営のサポートセンターを作っている例もありましたので、そこは悩みどころでした。市町村が様々な業務を抱えていて大変だということは分かっていたんですが、被災者への目の届き方はやはり県よりも市町村の方が細かいですし、これから先の長い復興支援を考えると、県ではなく市町村がサポートセンターという組織を作り、それを広域自治体である県がサポートセンター支援事務所として支えるという形にしました」

「6月末から、サポートセンター支援事務所をどのように運営していくか、関係者で打合せを始め、関係機関や庁内関係課、長寿社会政策課、社会福祉課、障害福祉課、子育て支援課などと詰めていきました。サポートセンター支援事務所の開設に当たっては、県社会福祉士会、県ケアマネ協会、厚生労働省、CLC（NPO法人全国コミュニティライフサポートセンター）など、様々な機関の方々に御尽力いただきました。皆さんがそれぞれの立場から県に提案をしてくださって、開設することができました」

支援員の声を聞く とにかく話を聞く

平成23年10月～平成24年度

傾聴業務の実施と被災者支援従事者研修

宮城県の仮設住宅における被災者支援は、地域住民が支援員となり、アウトリーチを基本とした寄り添い型見守り支援を行い、それを宮城県サポートセンター支援事務所が支えるという特徴があった。生活支援員は地域住民だけでなく厚生労働省の事業によって採用される場合もあり、その研修は、研修を受託した法人の独自性に任されていたため、仮設住宅で被災者を受けける支援が異なるものになることが危惧されていた。また、多くの生活支援員にとって、対人援助という福祉の仕事は初めてであったことから、県は、生活支援員が基本的な活動指針を学ぶ研修を受講した後に、各市町のサポートセンターへ配置することが望ましいと判断し、平成23年10月から、CLCに委託し、被災者支援従事者研修を開始した。

生き残ってしまったんだろう」「あのときに自分も死んでしまえば良かったのに」といった言葉を聞いて、泣きながら事務所に戻ってくることもあったようです。そういう支援員さんの話を聞いたときに、我々はどういう言葉をかけていいのか、支援員さんたちが健康で、気持ちを保って活動していくためにどうしたらいいのか、支援事務所スタッフと一緒に考えていきました」

「被災者支援従事者研修は、各地の支援員さんが一つの場が集まって研修する、大きな出合いの場でした。各地域には個別の課題があります。沿岸部には沿岸部の、平野部には平野部の課題がありますので、そこは個別に何って対応していかなければいけません。我々が出向いて行って、傾聴して、『そうか、ここが悩みの根本だったのかな』ということに気付いたら『こういうことが一緒にできるといいかもしれないね』という提案をしたりしました。大きな勉強会だけでなく、一つのサポートセンターだけのオリジナルの研修プログラムを組んで対応したりしました」

弁護士による相談を 身近なものに

平成26年度

「サポ弁」の開設

各市町のサポートセンター支援員は、被災者の生活再建に係る様々な相談を受けていたが、その中には制度や法律等専門的な知識を必要とするものがあった。そのため、宮城県サポートセンター支援事務所は、仙台弁護士会の有志グループと協働で、被災者と日常的に接している支援員からの相談を受け付ける「サポ弁」を開設した。

また、実際に支援の現場に入った生活支援員の多くが慣れない業務ゆえの悩みを抱えており、そうした悩みを「傾聴」することが、サポートセンター支援事務所の重要な役割の一つとなった。

宮城県サポートセンター支援事務所職員

「各地のサポートセンターの支援員の皆さんも被災した当事者の方が多かったですから、ある意味、混乱して当然という部分があったと思います。自分たちが支援する対象となる被災者の方々は、同じく被災された、いつてみれば、『仲間』なんです。そういう中で支援をしていくのはすごく難しかったと思います。ですから最初は、とにかくどうという状況にあるのかというのを訪問して傾聴する、ということが私たち支援事務所の大きなミッションでした。とにかくお話を聞く。お話をしていたら、とくに困っていて、どうしたらいいのかを整理していただくということですね」

「支援員になった地域住民の方々は、介護や福祉の専門職から『素人』と揶揄されまして、『素人に何ができるんだ』という言葉があとこちで聞かれました。そういう状況だからこそCLCの研修の役割はすごく大きかったと思います。講師陣も気概を持って、『絶対に素人とは言わせない。この人たちは絶対に育て上げる』という強い気持ちで研修に取り組んでいただきました」

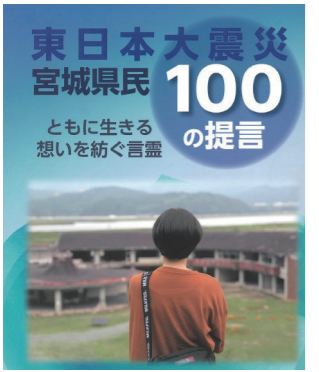
「支援員さんが活動しているときに『あなたの所は家が1階までしか被災しなかったから、まだいいでしょ』とか『お宅は誰も家族が亡くならなかったでしょ』とか、『あなたに何が分かるの？あなたには話をしません』とか、そういうことを言われることも日常茶飯事だったようです。一方で、『どうして自分は

被災者支援の経験を 将来の地域福祉に生かす

平成26年10月

地域福祉マネジメント研究会の立ち上げ

市町村の仮設住宅サポートセンターでは、多くの支援員が被災者支援の経験を積み、専門性を持つ支援員へとスキルを向上させた。県サポートセンター支援事務所は、支援員が得た経験知見を一過性のものととどめるのではなく、今後の地域福祉に活用していく方法を検討するために、平成26年10月、「地域福祉マネジメント研究会」を立ち上げた。研究会は、市町村社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO団体等、今後の地域福祉の担い手となるメンバーを中心に有識者を委員として招聘し、宮城県の地域福祉を検証、展望する機会とした。



「東日本大震災 宮城県民 100の提言」表紙

後の地域福祉に活用していく方法を検討するために、平成26年10月、「地域福祉マネジメント研究会」を立ち上げた。研究会は、市町村社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO団体等、今後の地域福祉の担い手となるメンバーを中心に有識者を委員として招聘し、宮城県の地域福祉を検証、展望する機会とした。

宮城県サポートセンター支援事務所職員

「地域福祉マネジメント研究会を平成26年から開催しました。各地のサポートセンターの支援員さんたちは、悩みながらも、研修の機会を活用したり、現場でチームの方から指導を受けたりして、どんどん力をつけて、災害の当事者から当事者性を持った支援者に変化していきました。『今までボールペン持って仕事をしたことがない』と言っていた女性たちが、生活者としての視点を持つ支援者としてセミプロ化していくプロセスが、平成25年、平成26年に進んでいきました。その一方で、皆さんが支援員を辞めた際に、地域づくりの一員として活躍する場があるのかという問題がありました。地域福祉の在り方や将来の道筋を探るために、地域福祉マネジメント研究会を立ち上げました。県、支援事務所、サポートセンターを受託している社会福祉協議会、支援員のチーフクラス、さらに有識者の方に

御参加を頂いて、被災者支援の経験を積んだ方々が、どのように地域福祉を推進していくべきか、核となるマネジャーをどう育てていくか、様々な事例を参考にしながら検討を進めました」

「宮城県サポートセンター支援事務所が10年間で閉鎖されることは分かっていました。10年で終了したら『はい、終わりです』にしてはいけないという思いがありました。もちろんうまくいったことばかりではなく、試行錯誤の連続でしたが、現場の方々とそれを支援した我々が得た経験を、次の10年、20年にどう生かしていくかを議論する場になりました。各地域でマネジメントの視点をもって活躍していただく方をどう養成していくか、既にいるのであればどのように継続して担ってもらうかを検討しました。宮城県サポートセンター支援事務所的なものの平時版、そういう市町村を越えた、圏域でコーディネートができる地域福祉のサポートセンターみたいな存在が引き続き必要なのではないかという議論もありました」

第三者機関としての役割

平成27年度～現在

関係機関、団体の調整業務

市町サポートセンターの運営は、直営、社会福祉協議会やNPO法人等への委託、その中間型があり、構造としては、被災者支援を行う支援員、支援員からの情報を整理し、より効果的な支援につなげるコーディネーター、全体を管理する市町の管理課と保健師、といった形で運営されるケースが多かった。それぞれが連携して支援を行うためには調整機能が不可欠である

「とくか予算とりますから」としか言えませんが、キャリアを積んでいただきたい方には、何年でも残っていただきたい気持ちがあります。予算や制度がこうなっているということ、申し訳ない気持ちがありました」

多様な支援ニーズに応える

長寿社会政策課職員

「長寿社会政策課はその名のとおり、高齢者を対象として政策を行う課です。ところが、被災者は当然のことながら高齢者だけではなく、若くても体が不自由な人もいます。そういうニーズは、長寿社会政策課の目線だけで解決できないことが多くありました。市町サポートセンターとの定期的な会議でも、出てくる支援ニーズは高齢者の話だけではありません。我々が話を聞いてそこでおしまいにならないように、高齢者以外の課題については担当課に話をつなぐようにしました」

県が支援機関を設置したことの意義

宮城県サポートセンター支援事務所職員

「熊本地震や西日本豪雨が発生した際に、宮城県の経験が少しでもお役に立てればとの思いから応援に行きました。外に出てみて、県の機関が存在する意義を感じました。各被災市町は、それぞれの被災者支援事業や復興に向けた取組を行うことで精いっぱいでした。隣の市町の状況さえ把握していないこともあり、隣の市町の機関が他市町や被災先進地の取組を共有することで、現在の事業の進捗状況が確認でき、先の道筋を見据えるための後押しになります。市町村をまたいで、あるいは県をまたいで調整をしなければいけないと

が、発災から4年目に入った頃から、支援に入っていた様々な団体間の調整が難しくなるケースが増えてきた。こうした中、県サポートセンター支援事務所は各種調整会議等に第三者の立場で参加し、ファシリテーターを担当する等、支援を円滑に進める調整機能を担うこととした。

また、この頃から災害公営住宅への転居が開始され、仮設住宅におけるサポートセンター機能を災害公営住宅にも適用するのかがという課題があった。サポートセンタースタッフが継続して支援に当たるケース、平時の支援制度を活用するケース等、各市町で工夫を行い、取組を継続した。

宮城県サポートセンター支援事務所職員

「同じ市町内で活動している様々な担い手の人たち、NPOや企業や大学生など、何かしたいと思って参加してくれるボランティアの方などいろいろな方がいらっしやるんですけど、4年目以降くらいから、それぞれの調整機能が脆弱になっていくことがわかりました。この人とあの人が言っていることが全然違うとか、誤解されて伝わっているといったことが起きていました。本来であれば、市町や行政に、いろんな担い手をつないで調整する役割が期待されていたと思うんですけど、行政の縦割り構造の中で難しいところがありましたし、やはり第三者である支援事務所が、横つなぎをする役割を求められていると思います。市町ごとに情報共有会議や被災者連絡会議が設置されていましたが、目の前の業務がどう行われているかは共有されるんですけど、被災者がどのように生活を取り戻していくのかといった最終的な目標を共有しながら進めている会議は少なかったと思います。そうした会議の場に、支援事務所がファシリテーター

きこそ、全体を俯瞰できる県の機関の出番だと思えます。また、第三者としてしがらみのある関係者間の仲介役を担うような役割も求められました。少し俯瞰した立場で関わる県の機関の必要性を感じました。被災3県の中でサポートセンター支援事務所ができたのは宮城県だけです。各県で支援スキームが違うのでその是非は言えませんが、宮城県に広域的な支援機関ができたことは非常に有意義だったと思います」

話をすることで気持ちの整理ができる

宮城県サポートセンター支援事務所職員

「支援員さんたちの思いをお聞きするグループセッションが終わった後に、ある支援員さんが駐車場に向かう私のことを追いかけてきました。何かクレームを言われるかと思いましたが、チョコレート私に手渡ししてくれて、『あなたは何かを教えてくださいました。それではないけれど、話しやすい環境を作ってくれて、そこで話をするので、自分はこれでいいと納得できました』とおっしゃいました。その言葉は私にとって最大級の賛辞でした。私自身もこれまでやってきた傾聴が間違っていないかと思うことができましたし、その後の活動を後押ししてくれる言葉になりました」

答えは個人と地域の中にある

宮城県サポートセンター支援事務所職員

「多くの被災者やそれを支える支援員の皆さんと接してきた中で感じたのは、被災者自身や地域の中にしか答えはないということです。外から答えがもたらされるのではなく、悩みを抱えている被災者個人、その方々が暮らす地域の中に答えが見つかることを支援者が信

「進行役として参加することで少しずつそれぞれの役割と目標を確認していきまし」
「いわば支援事務所がボールをぶつける壁になって、皆さんしごらみがあって直接言えないことを一旦支援事務所にぶつけていただいた、それを課題解決の提案という形で返していくようにしました。支援の現場では、皆さん目の前のことを一生懸命やっていますから復興財源が10年でなくなるということを伝えても、先のことは考えられないです。でもいつかその日はやってくるし、平時の仕組みにどう移行していくかということを考えることが増えてきました」

「阪神・淡路大震災も、新潟県中越地震もそうでしたが、災害公営住宅に入居したら、平時の暮らしになるので、そこからはサポートしないという考えが国の方から示されています。ところが、災害公営住宅に移ると、コミュニティ形成の問題や高齢者の孤立化問題が出てきました。仮設住宅が残っている期間が長かった市町は、その支援も継続しながら同じスタッフが公営住宅に移った方の支援も行うところもありましたし、災害公営住宅の支援は別の組織に委託をするところもありました。南三陸町では、生活支援体制整備事業[※]を使って、仮設住宅の支援員からスタートした方を生活支援コーディネーターという専門職として派遣して、地域づくりを推進しています」

※生活支援体制整備事業…平成27年度の介護保険制度改正により創設された制度。高齢者の多様な日常生活を支える仕組みを充実させ、生きがいにつながる社会参加の機会を確保することを推進するため、生活支援コーディネーターを配置し、支え合いによる地域づくりについて話し合う協議体を設置することとしている。

「進まないとはいえませんが、被災者支援ではなく、地域共生社会や地域づくりというフェーズになっていますが、個人と地域の中に答えがあるということを通じて、それを仲間たちと共に引き出していくことを続けていきたいと思っています」

今後の災害対応に向けた取組等

長寿社会政策課では、県サポートセンター事業等を通して、被災地でのコミュニティの形成支援や被災者に寄り添った心のサポート支援等を行い、被災地での地域づくりを実施してきた。そこで得た経験と知見は、それぞれの特性に応じた地域づくりにより、住民が住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを続けることができるよう、県が市町村をバックアップする生活支援サービス開発支援事業における市町村支援やアドバイザー派遣事業の中へ組み込む形で継承し、今後も被災地における地域づくりを支援していく。

参照

記録誌等

- ・東日本大震災～保健福祉部災害対応・支援活動の記録～(宮城県保健福祉部保健福祉総務課・平成24年12月)
- ・宮城県サポートセンター支援事務所10年の報告書(宮城県サポートセンター支援事務所)
- ・宮城県ウェルサイト

災害対応の経験から学んだこと

震災前からの活動がベースになった

長寿社会政策課職員

「宮城県の場合、障害者、高齢者福祉に関しては、NPO法人が震災前から熱心に活動をしていたので、様々な課題に取り組む体制ができていました。支援事務所立ち上げのキーパーソンとなった方々も、そのNPO法人に関わっていたので、震災前からの活動をベースにすることができました。一方、行政の方はどうだったかと言えば、数十年前には福祉専門職がいましたが、今は一般の行政職が一定の異動の周期で福祉を担当しています。福祉の知見を継承するということが、いかに人や組織に知見を蓄積し、うまく回る仕組みにするかということに関しては、行政の中で十分できていなかったという反省があります。また、高齢者、子ども、障害者という属性別の組織立ての中で、トータルに見るようなセッション(今回の場合は次長職)、なんらかの仕組みが、災害時には特に必要だと思います」

単年度契約の弊害

長寿社会政策課職員

「支援員の方々は単年度雇用を毎年更新するという不安定な契約でした。現場のサポートセンターで人材を募集する際に、そこはかなり障害になったかと思えます。『1年しかできないかもしれないんじゃない、別の仕事を探しますよ』とかですね。我々としては『来年もな



←ウェブサイトでも御覧いただけます

後輩たちへのメッセージ

※所属は本テーマに関する業務に従事した当時のもの

宮城県サポートセンター支援事務所: はみ出して行こう

長寿社会政策課: 信頼できる団体の情報共有

長寿社会政策課: キーワードネットワーク 日頃の関わり性が大事