

熊本地震における 地域支え合いセンターの現状分析と今後の課題

Current situation analysis and future problems
of Life recovery support center in the Kumamoto earthquake

○石山 紘己¹, 重川 希志依¹
Hiroki ISHIYAMA¹, Kishie SHIGEKAWA¹

¹常葉大学 大学院 環境防災研究科
Graduate School of Enviroment and Disaster Research, Tokoha University

This paper shows to clarify current situation analysis and future problems of support center in the Kumamoto earthquake. I conducted a hearing survey at each regional support center in Kumamoto. The result is that depending on the disaster situation in each region the problem and situation of the support center are different. Also, the regional support center should consider specific ways of closing and taking over operations in the future.

Keywords : Kumamoto earthquake, Support center, temporary housing

1. はじめに

1-1 研究背景と目的

大規模地震等の大災害時の生活再建は、緊急避難・救助、避難所、仮の住まい、恒久住宅の4つの被災者の行動フェーズに分けることができる。このフェーズの中で、仮の住まいのフェーズにおいて仮設住宅等入居被災者の生活・再建支援を行うスタッフや仕組みは重要であり、過去の大災害においても、様々な取り組み、活動が見られた。東日本大震災では、被災3県の応急仮設団地内や社会福祉協議会の建物内等の116カ所にサポート拠点（サポートセンター）が設置された。仮設住宅や近隣地域で暮らす高齢者・障害者・子ども等が安心して日常生活がおくれるよう支援を行うことを目的としており、各サポート拠点によって、運営主体や総合相談支援、デイサービス、地域交流サロン等の役割が違うものとなっている。しかしながら、過去の論文からは制度上、運営上、問題を抱えていることが明らかとなっており、また、生活支援相談員に対して、役割・存在の認知不足・連携の不十分・研修内容・ストレス問題等が挙げられた¹⁾²⁾。

今回、2016年に発生した熊本地震の被災地である熊本県の各地域にある地域支え合いセンター（センター）に属する職員にヒアリング調査を行った。地域支え合いセンターの機能・役割は東日本大震災時に設置されたサポートセンターと重なる部分が多いが、各センターと過去のサポートセンターとの比較を行いながら、課題や今後の仕組み作りを検討する。

2. 調査概要

2-1 調査概要

本研究では、平成30年5月16日～18日、7月22日～27日に熊本県庁健康福祉政策課、熊本県地域支え合いセンター支援事務所、各地域の地域支え合いセンター代表者、相談員にヒアリングを行った。ヒアリング項目は、設置理由や支え合いセンターに関する現状、課題等についてである。詳細は表1に示す。

2-2 調査地

調査対象地は熊本地震による被害が甚大であり、地域支え合いセンターが設置されている地域とする（図1）。



写真1. センター内の様子



図1. 調査地域

表1. ヒアリング項目

調査対象	熊本県庁 健康福祉政策課 熊本県地域支え合いセンター支援事務所	各地域支え合いセンター
ヒアリング項目	<ol style="list-style-type: none"> 被災直後から地域支え合いセンター設立までの経緯について 地域支え合いセンターに求める役割について 行政、他の機関との連携について 地域支え合いセンターにおける現状での課題、改修点、予想される課題について 地域支え合いセンターの構想は何を参考としたか 地域支え合いセンターの立地場所について 地域支え合いセンターに所属する構成人数、役職の雇い方について 市町村の地域支え合いセンターの研修内容、頻度、参加率について 市町村の地域支え合いセンターの運営支援内容について 運営支援における課題について 各市町村地域支え合いセンターが求める支援について 各市町村における地域支え合いセンターとの情報共有について その他 	<ol style="list-style-type: none"> 被災状況、地域支え合いセンター設立までの経緯について 地域支え合いセンターの業務内容、体制について（市町村との関わり方） 行政、他の機関との連携について 地域支え合いセンターにおける現状での課題、改修点、予想される課題について 地域支え合いセンターの立地場所について 地域支え合いセンターに所属する構成人数、役職の雇い方、資格の有無について 自治体側から地域支え合いセンターに委託する業務内容について 相談員について その他

3. 地域支え合いセンターの経緯と活動（写真1）

地域支え合いセンターの設置を提案した熊本県庁健康福祉政策課（熊本県庁）、熊本県地域支え合いセンター支援事務所に設置までの経緯、構想、計画についてヒアリング調査をおこなった。現在、供与期間2年間である建設型仮設住宅がある県内15市町村、借上型仮設住宅入居世帯数が多い3市に設置されている。熊本県地域支え合いセンター支援事務所は市町村センターからの相談対応、研修実施による人材派遣育成、専門職・アドバイザーの派遣などを行っている。（図2）

3-1 背景と計画の経緯

熊本県庁は、避難所から出た後に、仮設団地に入る人

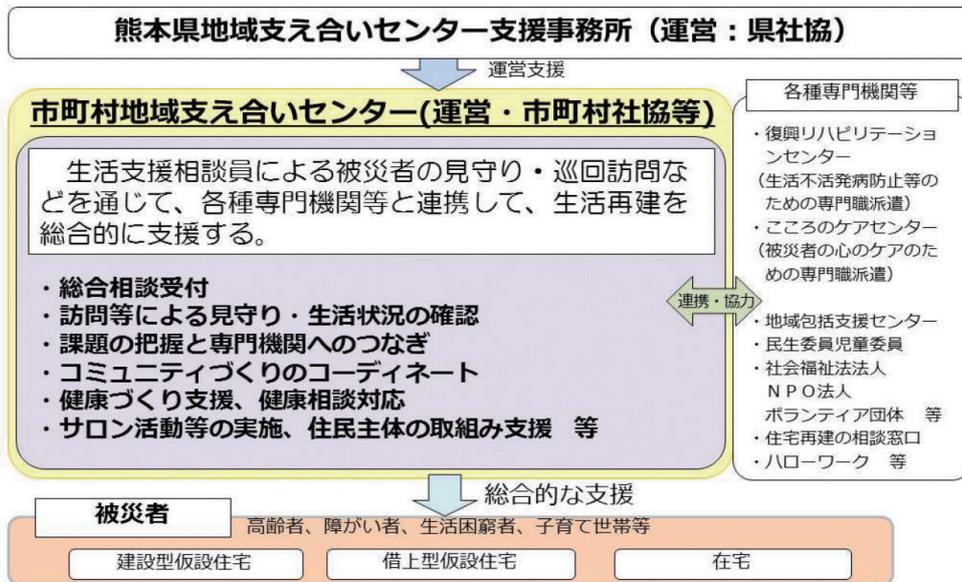


図2. 地域支え合いセンターによる被災者支援のイメージ⁴⁾

もいれば、民間賃貸に入居する人もおり、今まで住んだ事のない地域、これまでとは異なる居住環境で生活する被災者を見守る必要があるのではないかと考えた。

設置場所として45市町村のうち、被災の大きかった場所を選び平成28年の9、10月に15市町村、その後平成29年7月に3市町村に地域支え合いセンターを設置した(図3)。東日本のサポートセンター(福島県等)を参考にし、被災地の県の社会福祉協議会(社協)の方々の意見等を聞きながら構想を考え、県から国に要望をかけ、そこから市町村に伝達が送られた。

運営するにあたっては資金が必要となる。運営資金を県が補助するには、実施する業務に条件があり、自由にできるわけではない。条件以外で業務を行う場合は費用を市町村で負担することになる。運営費のほとんどは人件費であり、被災者の数で運営費が決められている。県は平成28年7月に各市町村を回り、センター設置の必要性を説いた。

3-2 業務内容について

熊本県庁の当初の予定では、避難所、在宅被災者を含め支援をする予定だった。県がやっているのではなく、各市町村が運営しており、社協に委託している所が多い。

業務内容は各地域でほとんど同じであり、基本的には仮設住宅に入居していない世帯も含め総合的な支援を行う事を役割として考えていた。復興住宅、再建された世帯は対象外として考えており、いつまでも業務を行うわけでない。

3-3 行政、他の機関との連携について

行政・関係機関との連携は市町村に任せている。センター設置の委託元は市町村であり、そこでの連携は必ず取る必要がある。いろいろな課題に対して、関係機関との連携は大切であり、いずれのセンターも月1回は関係機関と会議を行っている。

3-4 現状での課題、改修点、予想される課題について

1つめは今までのところは仮設住宅を訪問して、見守り、相談業務が中心だったが、今後は仮設住宅を退去して次に移り住む生活をどのようにみてゆくかを検討する必要がある。センターとしては、仮設住宅を退去し住宅再建までが支援の対象かもしれないが、被災者が安定した生活を過ごせるまでが支援の目的であり、そこまでの支援のあり方を検討する必要がある。地域包括支援セ

ンター等に引継ぎを行い、支援が切れ間なく行えるようにしなければならない。

2つ目は相談員の人材確保である。センター全体で約350名人材を募集したが、集まった人数は120名であった。市町村によっては地元の人を雇用したいと希望したところも多かった。また、支援員の入れ替わりが多く、平成28年、29年の新雇用された人のための基礎研修で50人くらいいる。相談員と被災者の信頼を築くためには、相談員の活動の継続性が重要であり、人材確保上の課題となっている。

3つめは開設時に直面した課題である。センター立ち上げ直後、活動内容が分からず、とりあえずまず最初に訪問を始めたケースが多かった。準備の段階で体制、業務をしっかりと検討していると立ち上げ後の支援活動をスムーズに行うことが可能となる。熊本県ではみなし仮設住宅が多く、所在情報把握に時間がかかり、訪問時に被災者から信頼関係をきつけない問題も発生した。

3-5 地域支え合いセンターの立地場所について

センター業務を社協に委託しているため、社協の建物内につくられている。仮設団地敷地内にあるのは、益城町、西原村、熊本市(社協)が常設している。訪問型が多いので、東日本大震災時には見られなかったが、仮設団地の住民が生活支援補助員になってもらい、メインはサロン活動、見守り、相談等の補助を行ってもらう。

3-6 研修内容、頻度、参加率について

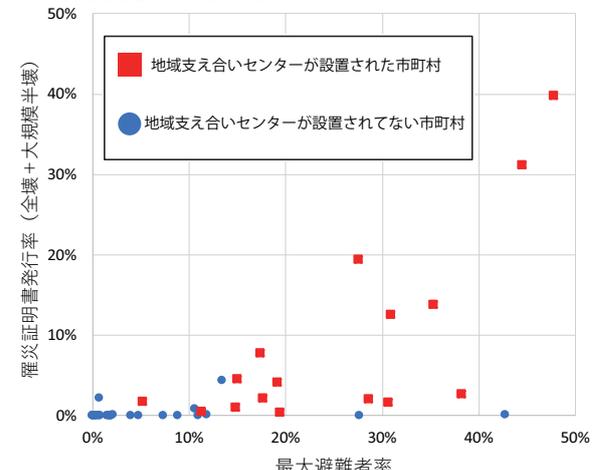


図3. 各地域の最大避難者率と罹災証明発行率の関係(資料を参考に作成)

当初、東日本大震災時に各サポートセンターの支援業務を行った宮城県の団体 CLC に研修のやり方等のアドバイスをもらい、新しく雇用された相談員に対しては、熊本県地域支え合いセンター支援事務所で基礎、ステップアップ、主任・管理者向けの研修を実施した。それ以外に専門職が何をやっているのか、どこにつながるのかが分かるように、先災地の経験者を呼んだり、意見交換を行ったり、先妻地の訪問研修等も行っている。CLC の研修等は、全体で行い、意見交換等は地域ごとにブロック分けをし、行っている。他の市町村はどのようにやるか、基本的なスキル向上等の研修は不可欠であった。

4. 各市町村の地域支え合いセンターの状況

次に各市町村ごとのヒアリング結果の中で違いが見られた箇所をまとめる。地域支え合いセンターには運営の種類として3種類あり、今回は市町村Aが行政運営、市町村B、Cが社協委託、市町村DがNPO等に委託となっている(図4、表2)。また、3-1で述べたように各市町村の被災状況によって所属人数、体制は異なっている。各地域支え合いセンターの業務内容はほとんど同じであり、公的支援のつなぎ、見守り、コミュニティ作り支援である。その中で世帯ごとの状況や課題等を把握したうえで、4つの支援区分に分類し、常生活において支援が必要な世帯に対して、重点的な見守り支援等を進めている(図5、6)。⁵⁾

4-1 開設までの状況

4-1-1 市町村A

東日本大震災時の仙台市の体制を参考にするため情報収集した。しかし市町村Aでは市民の身近な相談窓口としての機能や、関係課・関係機関との連携のし易さ、また、市民病院看護師の応援が可能であったこと等から、区役所に直営の地域支え合いセンターを設置するという本市独自の体制とした。

4-1-2 市町村B

ボランティアセンターの活動と同時進行で仕組作り、人員募集等を行っていた。メンバーは社協の方々を中心となって、ボランティアセンター業務の後を継いでセンターの業務を行った。

4-1-3 市町村C

11月まで避難所があり、その間ボランティアセンターが活動しており、その跡継ぎとして10月3日から、地域支え合いセンターが開設された。そこからソフト面の支援に切り替わった。

4-1-4 市町村D

県庁から役場を通じて打診がきた。行政が直営で運営しても良いが、市町村Dの場合は役場の人数の少なさ、社協の地域福祉の経験の豊富さから、すぐに打診がきた。しかしその後どうしたらよいかかわからず、6月には県から説明会があった。当初はプレハブ仮設団地がある市町村が対象であり、中には社協や市運営等があった。しかし、市町村Dの被害規模が大きく、ボランティアセンターを運営したため、人数が足りず、県などから他の団体との運営が勧められた。それを6月から検討していき、各団体と一緒にやることに決めた。

4-2 行政、他の機関との連携について

4-2-1 市町村A

福祉課の一部署であり、また市町村A仮設住宅入居者くらし再建会議、区連絡調整会議、個別支援会議と各課、他の機関との情報共有、適切な支援策を行うために3つの会議を行っている。

4-2-2 市町村B

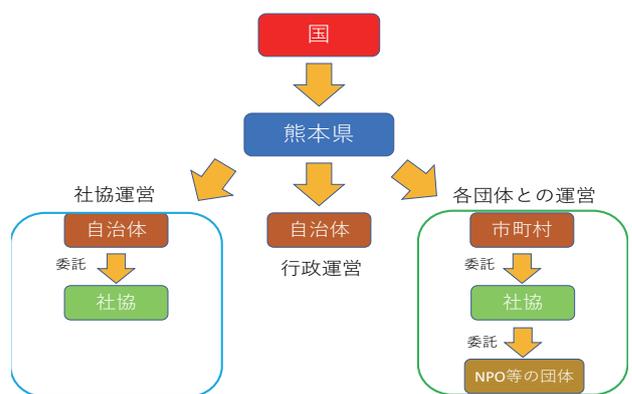


図4. 地域支え合いセンターの運営種類と委託方法

表2. 各地域支え合いセンターの概要

	市町村A	市町村B	市町村C	市町村D
運営主体	自治体	社協	社協	社協+NPO団体等
所属人数	72人	12人	10人	87人
設置場所	各役場内	社協の建物内	仮設団地内	団地内、社協の建物内
仮設型仮設住宅最大入居	527戸	142戸	302戸	1501戸
準上型仮設住宅最大入居	9915戸	330戸	184戸	1475戸

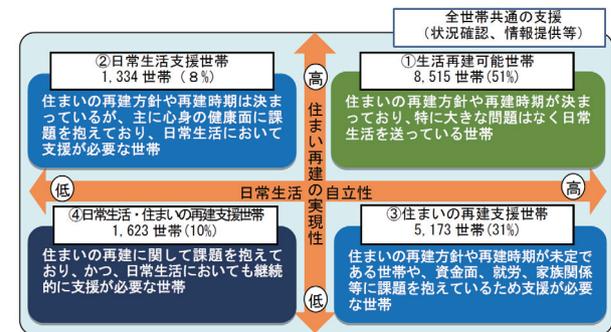


図5. 支援区分4分類イメージ図⁴⁾

センターと役場で情報共有のため行き来をする。会議とかは、設けてなかったが、今年の2月、3月くらいからセンターでミーティングを行う(報告)。震災前から役場と関係を築いていたため、被災者台帳の情報の提供、共有がスムーズであった。

4-2-3 市町村C

役場との関係性はなく、少しでも共有の場があれば支援が行いやすくなった事が予想される。

4-2-4 市町村D

行政との関係は、もちつもたれつだが、行政からの依頼が多い。会議については、当初は委託団体、役場だけで行うだけだったが、他のNPO団体等が情報共有のため参加するようになった。普段から連携はしている。どこのプレハブ仮設には自治会があり、その自治会をサポートする団体が3団体、役場の生活再建支援課が復興基金等で委託している。住まい再建支援係が自治会サポート担当。支え合いセンターとは別となる。被災直後からボランティアで入っている団体が今も活動しており、民間ボランティア会議と言う別の会議で社協も連携をとっている。民生員等は元地に本拠地があるので、連携はとっている。

4-3 相談員の雇い方、資格の有無について

4-3-1 市町村A

市民病院が閉鎖し、看護師の応援可能だったので協力を得ている。またスタッフ(相談員)を追加する際も看護師の経験がある人を採用している。

4-3-2 市町村B

運転免許以外は特に指定はなく、人は呼び掛けたりして、集めた。福祉業務経験者が集まっている。福祉系資格をもっているのは良い。

4-3-3 市町村 C

社協から集まった人や、求人、ハローワークで集まった方々であり、資格有無などは、特くない。

4-3-4 市町村 D

委託している各団体に任せて雇用している。

4-4 現状での課題、改修点、予想される課題について

4-4-1 市町村 A

平成 31 年 9 月市民病院プレ開院以降の地域支え合いセンターのスタッフ確保、地域支え合いセンターの閉じ方、地域支え合いセンターを閉じるときの関係部署への情報の引継、地域支え合いセンターが閉じた後の被災者への支援の方法。

4-4-2 市町村 B

県社協が作ったシステムが使いづらさが挙げられた。また、研修はあったほうがよいが、自由参加であり、最初は研修がある事が業務の圧迫になった。

4-4-3 市町村 C

仮設団地内にセンターがあるため、仮設団地の管理人みたいになっている。行政から個人情報がいただけたら支援が行いやすくなったと予想される。全員資格をもっていれば良いわけではなく、1割いれば十分だと感じた。公営住宅については関わっていくとは思いますが、分からないとのことである。

4-4-4 市町村 D

委託に関しては指示、命令、管理をしなければならないが、これらに対して難しさを挙げていた。センターとして、業務が変化していくか、どこまでセンターとして行うかをはっきりしたほうがよい。地震後に集まった人が多い。はじめて福祉系、対面活動を行う人もいるため、統一するための底上げ等はある必要がある。

来年度の職員数は半分になってしまう。今年と同じように業務ができない。来年の体制についても非常の体制で行っているため、いつまで続くのかが不透明である。

5. まとめ

以上、熊本地域支え合いセンター支援事務所、各地域支え合いセンターの実態を明らかにした。これらの結果から考察を行う。

①東日本大震災時のサポートセンターと比べ、業務内容などには変更点はほとんどないが、地域支え合いセンターでは、仙台市が用いた被災者支援を 4 分類にした手法を参考にしながら対応していた事、仮設住宅の供与期間が 2 年間であることが大きな違いである。被災世帯を 4 分類にする事で時期に応じた各分類の支援等、支援の行いやすさが感じられた。しかし宮城県では仮設住宅供与期間 5 年間であったが、熊本県では供与期間 2 年間という短い時間の中で再建までの支援が業務であり、仮設住宅入居者の人数の変化に伴い、必要な職員数や業務内容の変化に対応する運営体制の把握が難しい。

②各センターごとに見ると、自治体との連携をとっていない事、相談員確保の難しさ等、課題が異なっている。熊本県地域支え合いセンター支援事務所のヒアリング結果では各センターに任せている事になっているが、今後運営資金等の影響により、センター統合の可能性もある。その際に統一された運営体制の再検討が必要となる。

③共通な課題として一時的な体制のため、閉じるときの関係部署への情報の引継ぎや、被災者への支援継続の方法が各センターのヒアリングで指摘された。被災者との信頼関係を引き続き継続したまま引き継ぐことが重要である。

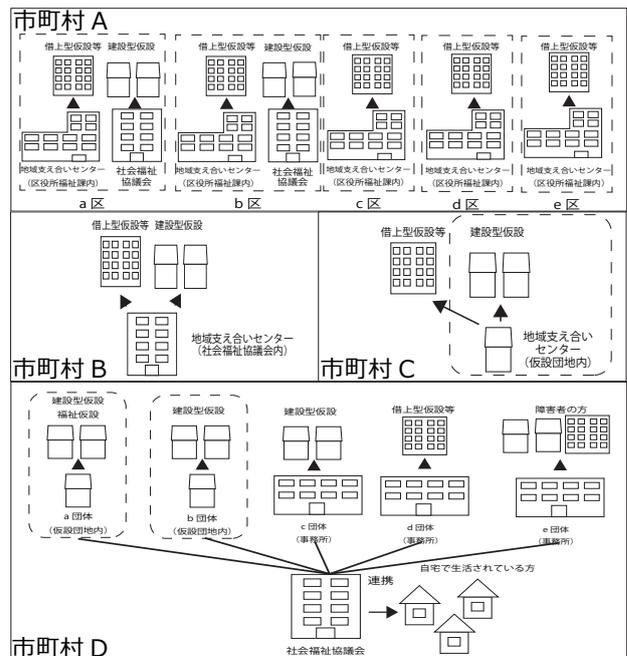


図 6. 各地域支え合いセンターの体制 (▼: 訪問先)

センターと行政との連携は、密な関係を築いているケースもあるが、個人情報や行政と共有できないセンターもあった。また、相談員の雇い方・職歴等は、各センターによって様々であり、元民生委員・看護師・介護士等の福祉関係の職歴は訪問業務の際に役に立つ事も分かった。各センターの体制づくり・強化のために、熊本県地域支え合いセンター支援事務所によって、各センターの支援や研修が行われている。しかし、被災後に一から各センターの体制づくり、職員募集、業務内容の理解等を行う事の難しさを感じる。また、再建過程であるため、センターを運営してく中で今後、新たな課題が出てくる可能性もある。

本研究では、熊本地震で設置された地域支え合いセンターの実態について、ヒアリング調査を行った。これからの災害時の再建過程において、センターのような役割が必要になると考えられるが、一時的な体制のセンターを作るのではなく、被災前から活動している団体等に委託する方法や事前にセンターの継続や引継ぎを考えておく事が必要である。東日本大震災では、訪問業務、各被災世帯の情報把握を既存団体に委託する行政もあった。今後の調査として、将来、災害が起こると予想される県の各市町村において、このような役割を担え、委託先となる団体等の日常からの関係性について詳細を把握する。

参考文献

- 1) 筒井のり子：東日本大震災における仮設住宅等入居被災者の生活支援のあり方—生活支援相談員に求められる役割と課題—
- 2) 堀越 栄子：サポート拠点（サポートセンター）の機能と地域支え合い体制づくりに向けた課題 自治総研通巻 446 号 2015 年 12 月号
- 3) 県内市町村の対応、取組等（参考資料） http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=23049&sub_id=1&fid=139886
- 4) 熊本地震の発災 4 か月以降の復旧・復興の取組に関する検証報告書 第 5 章 被災者の健康保持と心のケア http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=23049&sub_id=1&fid=139850