

東日本大震災における生活支援相談員による 被災者支援に関する研究

Support for Disaster Victims by Life Support Counselor
after the Great East Japan Earthquake

北村 悠希子¹, 生田 英輔¹, 宮野 道雄²

Yukiko KITAMURA¹, Eisuke IKUTA¹ and Michio MIYANO³

¹ 大阪市立大学大学院 生活科学研究科

Graduate School of Human Life Science, Osaka City University

² 大阪市立大学

Osaka City University

After the Great East Japan Earthquake, life support counselor engaged livelihood support for disaster victims. Life support counselors were 567 in total 61 cities, towns and villages in Iwate Prefecture, Miyagi Prefecture (Sendai-city) and Fukushima Prefecture (March, 2012).

The purpose of this study is to clarify the current status of the victims' livelihood support. Contents are a past earthquake disaster, an investigation of the stricken area of the East Japan great earthquake disaster and interviews to life support counselor of the M city. And we grasped activities of life support counselor. After that, we analyzed problems of current stage.

Keywords: *the Great East Japan Earthquake, life support counselor, livelihood support, temporary houses, interview survey*

1. はじめに

東日本大震災では、被災者が避難生活を送るにあたり、雇用問題、仮設住宅環境、生活再建問題といった様々な問題が発生した。被災者の不安を取り除き、速やかな生活再建を目指すために生活支援が重要視されている。被災者の生活支援や相談役を担ったのは、NPO/NGO、ボランティア団体、自治会などのほかに、生活支援相談員制度^{注)}があり、岩手県、宮城県、福島県内の61の市町村社協に合計567人が配置¹⁾された(2012年年3月時点)。

発災から3年半以上が経過した今もなお、被災者の避難生活は続いており、自宅を再建した人や見通しの立たない人など、被災者間でも生活再建のスピードが異なると同時に、支援ニーズも個別化している。今後、被災者の避難生活はさらに長引くことが懸念されており、生活支援相談員の活動も一層多様化すると予想され、将来発生が予想される地震災害においても生活支援相談員の役割はますます重視されると考えられる。しかしながら、生活支援相談員の運用は各自治体でも異なり、その課題や有効性は明らかにされていない。そこで、本研究では現時点での生活支援相談員の活動実態を把握し、課題の整理を行うことを目的とする。

本研究では、被災地における生活支援相談員の実態、活動内容を把握し、各自治体ごとにおける支援内容を比較検討するために、過去の震災および東日本大震災における岩手県、宮城県(仙台市)、福島県内の社会福祉協議会の検証報告書や公表された資料を収集し、活動内容を分析する。次に、生活支援相談員の具体的な内容を把握するために、岩手県M市生活支援相談員5名にインタビ

ュー調査を実施する。聞き取り内容は支援業務の内容、被災者の生活状況、コミュニティ形成、具体的支援上の課題などである。

2. 東日本大震災における生活支援相談員

2.1 過去の災害での事例

過去の災害でも、多くの市町村社会福祉協議会では、仮設住宅における生活支援として見守りやコミュニティづくりを行ってきた。

阪神・淡路大震災(1995年)²⁾では、仮設住宅での見守り、生活支援のための生活支援アドバイザーが1996年8月から支援を開始し、恒久住宅の確保支援、ニーズの吸い上げなどを行った。恒久住宅移転後は生活復興相談員(1997年1月)、高齢世帯支援員(1997年5月)、生活援助員(LSA)などが活動を行い、相談業務や巡回訪問活動を行った。新潟県中越地震(2004年)では生活支援相談員が配置され、仮設住宅入居者の生活支援を目的に活動し、個別支援に重きを置いた。また、新潟中越地震では、復興基金が財源であり、生活支援相談員の雇用は3~5年単位で行われた。

こうした取り組みの成果から、被災者支援の一環として、東日本大震災においても生活支援相談員の配置に予算が当てられた。

2.2 仮設住宅等の状況

過去の災害の事例では、例えば阪神・淡路大震災では地域型仮設住宅に元のコミュニティ単位で入居していな

いことや、入居者は高齢者や障害者のみであったことからコミュニティ支援が求められた。一方、新潟県中越地震では元々のコミュニティを継続したまま仮設への入居となったので、個別支援が求められた。これらから、被災状況や仮設住宅入居状況により生活支援相談員に求められる業務内容が異なることがわかる。そこで、東日本大震災において生活支援相談員にどのような役割が求められたのかを考察するために、被災状況と仮設住宅入居等の背景を整理する。

東日本大震災の特徴は、広範囲にわたる国内史上最大の震災であり、マグニチュードでは史上4番目に大きい地震であった。地震動による被害に加えて、津波被害、原発被害という複合的な被害をもたらした。とくに津波被害は甚大で、大津波により冠水した面積は宮城県、福島県など6県で推定24,000ヘクタールに及ぶ。死者は15,889人、行方不明者は2,601人(2014年9月10日現在)である。

次に仮設住宅等の入居状況を見る。応急仮設住宅には、一般的なプレハブ等の仮設住宅以外に、公営住宅等入居や民間借り上げ住宅がある。これらの入居戸数と入居者数を表1に示す。特徴として、仮設住宅よりも民間借り上げ住宅の方が約1万3千戸、入居者は約4万5千人も多くなっていることがわかる。また、仮設住宅の供給において阪神・淡路大震災と比較して早急な供給が困難であったことも特徴である。原因として、広範囲にわたる津波浸水、膨大な被災者数および仮設住宅建設用地の不足が挙げられる。3年半が経過した2014年9月時点でも、被災した岩手、宮城、福島3県の49市町村では仮設住宅約4万1千戸に約8万9千人が避難を強いられており、仮設住宅での生活が長期化している。

表1 東日本大震災における仮設住宅等の入居状況³⁾

	入居者数 (人)	入居戸数 (戸)	備考
仮設住宅	112,753	48,447	岩手県、宮城県 福島県、茨城県 栃木県、千葉県
民間借り上げ住宅	157,138	61,442	全国計
公営住宅等	30,171	10,824	全国計

2.3 生活支援相談員の配置と業務

被災地の各社会福祉協議会では、災害ボランティアセンターを設置し、被災者支援を行った。加えて、生活支援を担う生活支援相談員は、上記の被災3県では、短期間のうちに567人が配置されている(表2)。震災が発災した2011年に関しては、5月に成立した平成23年度補正予算による生活福祉資金関連の補助金(セーフティネット支援対策事業費補助金の中のメニュー)により被災各県が生活支援相談員を配置した。2011年6月頃から避難所から仮設住宅への移行が始まり、8-9月頃にはピークを迎えたため、早急に生活支援相談員を配置し、体制を整える必要があった。採用時期は市町村により異なり、追加採用も多く、人数も常に変動している。被災各県⁴⁾・⁶⁾においても2012年度からは生活支援相談員の予算が設けられ、岩手県は生活福祉資金貸付事業推進費補助、宮城県は被災地域福祉推進費、福島県は地域コミュニティ復興支援事業の名で、国の予算に加えて予算が確保されている(表3)。

生活支援相談員の雇用契約は新潟県中越地震や中越沖

地震と異なり、1年という不安定なものである。生活支援相談員の業務内容は主に3つに分類される。①ニーズ把握(全戸対象)②訪問活動(個別支援)③地域支援(住民同士のつながり、地域の福祉活動の支援)がある。被災地の人々に寄り添い地域の生活課題を把握・解決するための役割を果たすこととなった。

表2 被災3県における生活支援相談員の配置状況¹⁾
(平成24年3月1日現在)

	配置 市町村数	市町村社 協 (人)	県社協 (人)	合計 (人)
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

表3 被災3県における生活支援相談員関連予算
(単位:百万円)

	平成23年 度	平成24年 度	平成25年 度	平成26年 度
岩手県	130	1,265	902	934
宮城県	0	1,115	1,150	1,100
福島県	0	932	1,153	1,064
合計	130	3,309	3,205	3,098

2.4 生活支援における課題

東日本大震災の特徴として、仮設住宅等の入居状況も様々であることが挙げられる。元の地域のコミュニティ単位で入居した仮設住宅もあれば、分散して入居した仮設住宅もあった。また、過去の災害と比べて、民間借り上げ住宅の入居者が多く、誰がどこに入居しているのかを把握することから支援業務を始めなければならなかった。長引く避難生活の中で、次の行き場や仮設住宅の抽選漏れなど、生活再建の過程に大きな差が生まれ、取り残された被災者の精神的不安が大きくなっている。

その中で、生活支援相談員は、仮設住宅の特徴によって支援内容を変えていく必要がある。発災前のコミュニティが維持されている仮設住宅団地では、ある程度住民に任せ、個別支援への対応を行う。一方で、隣に住んでいる人が分からないといったコミュニティ形成の遅れている仮設住宅団地では、まずコミュニティ形成や自治会の立ち上げを支援し、加えて個別支援も行わなければならない。

また、ほとんどの仮設住宅団地には集会所または談話室が設置されているが、民間借り上げ住宅には、皆が集まることの出来る場所がないため、場所の確保から始めなければならないといったように、生活支援相談員の役割は、被災地域の特徴、仮設住宅入居の背景に大きく影響され、求められる役割が異なる。従って、地域・個人それぞれのニーズを一早く理解し、支援することが重要である。

3. 生活支援相談員の活動実態

2章では、過去の災害における生活支援相談員の特徴、東日本大震災で生活支援相談員に求められる役割を整理した。3章では生活支援相談員の活動実態を把握するために岩手県M市において活動実態の調査を行った。

対象となるM市の被災状況は、死者行方不明者数611

名(死亡認定者 110 人含む)、家屋の被害状況は全壊が 5,968 戸であった。仮設住宅は 62 地区で 2,010 戸が建設された。

生活支援相談員の活動実態を把握するため、生活支援相談員へのインタビューを行った。インタビューの概要を表 4 に示す。

表 4 インタビューの概要

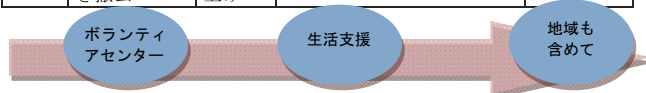
対象	M 市社会福祉協議会生活支援相談員 5 名
調査日	2013 年 7 月 31 日
場所	M 市社会福祉協議会 会議室
内容	支援業務の内容 被災者の生活状況 コミュニティ形成 具体的な課題 など

3.1 M 市社会福祉協議会の支援経過

M 市社会福祉協議会の支援経過を表 5 に示す。2011 年 3 月 13 日に災害ボランティアセンターを立ち上げ、初期の業務内容は、避難所運営のお手伝い、家屋の泥だし、がれきの撤去、イベントの調整などを行うことなどであった。2011 年 7 月に相談員 2 名が配置され、各仮設住宅の自立性を高めるため、自治会立ち上げの説明会、サポートなどを行った。2011 年 8 月 10 日に市内の避難所は解消され、仮設住宅での支援へ移行した。当初は、物資の搬入を主に行い、本来の業務である戸別訪問が行えなかったが、生活支援に重きを置くために、生活復興支援センターに名称変更した。8 月の末から戸別訪問を行い、入居者の把握を行った。また 2012 年 11 月から地域の支援を行うため、コーディネーターが 5 名配置された。

表 5 M 市社会福祉協議会の支援経過

年	2011 年			2012 年
	3 月	8 月	9 月	11 月
設置	13 日 災害ボラン ティアセン ター設置	10 日 避難所 解消	13 日 生活復興支援センターへ移 行 生活支援相談員の配置 20 名(7 月から配置を開始す る。) 生活支援員の配置 (24 名)	コーディ ネータ配 置 5 名
業務 内容	避難所運営 泥だしがれ き撤去	自治会 の立ち 上げ	仮設住宅訪問 (つなぎ役、 相談業務)	地域支援



3.2 生活支援相談員の概要

生活支援相談員は公募に対する応募が少なかったことから、社会福祉協議会の職員（前職はヘルパーや訪問入浴）で主に構成されている。業務量が多く、年齢は 30 代～60 代と幅広い。具体的な支援業務の内容は戸別訪問による見守り、問題が発生した際のつなぎ役となる相談業務、住民同士のつながりを作る地域支援を行うことである。支援の対象は仮設住宅団地/市内 62 団地（約 2,000 世帯）およびみなし仮設/約 600 世帯としており、2 ヶ月かけて 1 戸ずつ訪問（訪問時間は 1 分～2 時間）を行った。勤務体制は週休 2 日のシフト制で、慣れないうちは遅くまで残業が多かった。

3.3 生活支援相談員の連携

生活支援相談員（福祉専門職）は、主な役割として仮設住宅の巡回を行いながら相談業務を行う。また、支援体制を補完するため、仮設住宅集会所・談話室の管理を主な業務とする生活支援員を仮設住宅に常駐させ、生活支援相談員と連携して被災者の支援を行っている。生活支援相談員は、事例を検証する会議を定期的に行い、知識を共有し、情報を蓄積している。各仮設住宅で起こる問題の事例検証を行い、実際の訪問の際に対応できるよう備えている。

3.4 支援業務における課題

生活支援相談員が仮設住宅を戸別訪問する際に表に出てきた被災者のニーズと生活支援相談員が支援する際のニーズを時系列に分けて表 6 に表す。

仮設住宅のハード面に関しては、仮設住宅のメーカーにより異なり、ハウスメーカーにより作られた仮設住宅に関しては不満が少ない。一方、プレハブの仮設住宅では、風除室、玄関の屋根の欠如、結露防止のニーズが多かった。追加工事が行われ、一旦ハード面に関するニーズは落ち着いたが、長引く仮設住宅での避難生活より、仮設住宅の劣化が進み、ビスの緩み等が目立つようになった。

被災者の中でも高齢者に着目すると、震災直後～半年においては、悲観的で前向きでない方が多く見られた。また、仮設住宅よりも常に人の気配を感じられる避難所の方がよかったという声も聞かれた。半年が経ち、仮設住宅に落ち着き、復興住宅への入居の話が出ると、家賃負担といった経済的な危惧や、引っ越しの大変さから仮設住宅に継続して住みたいとの意見（声）が多く、先行きを見て行動できる方は少なかった。

子育て世帯に関しては、本来の子供の遊び場であった公園や校庭が仮設住宅となってしまったため、子供の遊び場に困っていた。共働き世帯などは生活支援相談員の訪問時間帯に不在であることが多く、訪問を土日に振り替えても不在が多かった。また、生活支援相談員のイメージが高齢者支援という先入観を持っている方もいた。2 年目以降となると、被災者同士で共に寄り添うという状態が薄れ、先行きの不安などから過敏になり、子供の足音等に対して不満を抱く方が増えた。

全体で見ると、震災直後～半年は目の前の問題の解決策や対処に追われ、なかなか切り代えられず、生活再建

表 6 時系列ごとの被災者ニーズと生活支援相談員の支援する際のニーズ

	震災直後～半年	2011 年 9 月～2012 年 2 年	2012 年 3 月以降	お盆・年末年始・発災日前後
被災者のニーズ				
仮設住宅（ハード面）	風除室、庇、結露、メーカー間の不公平感		老朽化 ビスの緩み	
高齢者	悲観的、前向きでない、避難所が良かった	仮設住宅にいたい	先行きを見ていない	
子育て支援	子供の遊び場がない	相談が少ない、訪問時間帯にいない	子供の足音	
全体	目の前の問題で生活再建が視野に入っていない		イベントや物資が減少、経済力、先行きの不安	
生活支援相談員の支援における課題				
	本来の業務ができない	戸別訪問に時間がかかる	ニーズの個別化対応しきれない	不安を感じる被災者の増加への対応

を視野に入れた動きが出来ていない。2年目以降は復興住宅に移転した後の、生活の自立に関して、物資や炊き出しを頼りにしていた方の不安が大きくなった。また、復興住宅へいつ頃入居で来るのかといった先行きへの不安も見られた。お盆や年末年始、発災日である3月11日前後に不安感が大きくなる傾向がみられた。

次に、生活支援相談員が支援する際に顕著となったニーズを時系列ごとにみる。震災直後から半年は主に従来の福祉サービスを受けてた方の安否確認が行われ、次に、物資の搬入を行った。不公平感をなくすために、各仮設住宅を歩き回り物資を配ることに追われ、本来の業務である戸別訪問や相談業務ができなかった。2011年8月後半から始めた戸別訪問は、仮設住宅入居の際に、発災前の居住地が分散しているために時間がかかり、全戸訪問を終えるまで半年弱かかった。その後も戸別訪問を繰り返し行う中で、2年目になるとニーズが個別化していき、統一した対処ができないという問題が起こった。

また、外部ボランティア対応業務に追われたり、広範囲に及ぶ相談業務により、被災者が自主的に動こうとするのではなく、生活支援相談員に依存する傾向がみられた。

3.5 生活支援相談員業務における課題

被災者の支援活動に当たり、生活支援相談員の業務内容は多岐にわたり、重要な役割を果たしていることがわかった。業務量が多いにも関わらず、物資の搬入やイベントなどに追われ、本来の業務になかなか集中できないこともあった。また、個別支援において、表面上の相談内容だけを聞くのではなく、その背景にある本当の問題をじっくり聞きだし向き合うことの重要性が認識されていた。コミュニティ支援においては、時期に応じて、適度な距離感を保ち、寄り添う支援をしていくことが重要である。

被災者の支援のニーズは時間が経つにつれ変化し、世代によっても異なっている。支援業務は、本来のマニュアルがなく、過去に例のない業務であるという認識のもと、生活支援相談員が手さぐりで支援を進めて解決しているため、なかなか先を見越した支援ができていない。また、自立等していないボランティアへの対応に時間が取られ、業務の足かせとなる状況も明らかになった。

4. まとめ

本研究では、東日本大震災における被災者の生活再建において大きな役割を果たす生活支援相談員に着目し、その活動実態を分析した。発災後からの生活支援相談員の配置状況、予算、業務を整理した上で、生活支援相談員に対してインタビュー調査を実施し、より詳細な活動実態を明らかにした。その結果、個別支援や地域支援など多岐にわたる業務を生活支援相談員が担い、様々な被災者のニーズとそれへの対応の実態が明らかになった。生活支援相談員が被災者支援の全てを担えるわけではないが、被災者に近い場所で支援を行っているため、被災者が求めるニーズを的確に把握し、生活再建を促す役割においては大きな役割を果たすことがわかった。

被災者支援の在り方を確立するためには、生活支援相談員業務を含む長期的視点での防災計画が必要であると考えられる。また、生活支援相談員の臨時雇用にも対応し、生活支援相談員が安心して勤務できるように、発災時には被災地域の特性、仮設住宅入居状況などから、そ

の場所で求められる生活支援相談員の役割を想定した研修制度が求められる。さらに、生活支援相談員自身も被災者である場合が多いため、生活支援相談員の心のケアや雇用期間に対する財源確保を整えなければならない。

本研究では、復興住宅への移行や2年目以降の生活支援相談員の役割や課題、民間ボランティアとNPO、NGOとの業務比較にまで至らなかった。また、今後の地域防災計画や防災マニュアル策定に当たり、より実効的かつ長期的な視野を含む内容にするためには、東日本大震災各被災地での生活支援相談員の仕組みや支援内容を比較検討し、データを蓄積し、加えて、過去の震災の被災者支援の在り方など踏まえて、詳細な分析を行うことが今後の課題である。

謝辞

早く調査にご協力を頂いた岩手県 M 市社会福祉協議会事務局、生活支援相談員の皆様に感謝いたします。

注)

1) によると、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。

引用文献

- 1) 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、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～、2012年
- 2) 神戸市、阪神・淡路大震災の概要及び復興第5章「生活再建」、2011年
- 3) 復興庁、東日本大震災からの復興状況 (http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130104_higashinippondaishinsai_fukkoh.pdf)、平成24年12月
- 4) 宮城県 HP 平成23～26年度当初予算(案)の主要項目
- 5) 岩手県 HP 平成23年度一般会計補正予算(第7号)、平成25年度当初予算、平成26年度当初予算のあらまし
- 6) 福島県 HP 平成23～26年度当初予算の主要事業について

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」龍谷大学社会学部紀要2013,42, 54-67,
- 2) 特定非営利活動法人 Facilitator Fellows「生活支援相談員に対する支援のあり方とその手法に関する調査」調査委員会、生活支援相談員に対する支援のあり方とその手法に関する調査研究報告書、2012年
- 3) 社会福祉法人福島県社会福祉協議会、「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査」報告書、2012