

## 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

堀 越 栄 子

被災3県の応急仮設住宅に設置されたサポート拠点（以下では「サポートセンター」、2014年116カ所）は、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えることを目的とし、総合相談支援、介護サービス・生活支援サービス提供、地域交流、健康支援（心の相談窓口）等の機能をもつものとされた（図1）。年齢や相談内容等で対象を限定せずにサポートする所に特徴があると言える。しかしながら、ヒアリング調査からは、制度上、運営上、問題を抱えていることが明らかとなった。本章では、ヒアリング調査の前提となる、サポートセンター事業と設置の現状について述べた後、ヒアリング調査結果について記述し、最後に、2つの団体が実施したサポートセンター実態調査も参考にして、サポートセンターの抱える問題と、そこから見えてくる、「平時における地域支え合い体制づくり」に向けた課題を考えてみたい。

### 1. サポートセンター事業・設置状況・機能の特徴

#### （1）サポートセンター事業

##### ① 「介護基盤緊急整備等臨時特例基金管理運営要領」におけるサポート拠点の位置づけ

サポートセンターは、「介護基盤緊急整備等臨時特例基金管理運営要領」（平成26（2014）年4月1日版。以下では「運営要領」）により実施される2つの事業「基金事業」「特別対策事業」のうちの特別対策事業（「2 地域支え合い体制づくり事業の中の『（4）東日本大震災による被災者生活支援に係る事業』」に位置づけられている（表1）。

そもそも2009年に、介護機能強化と雇用の創出のため、都道府県において、介護

基盤緊急整備等臨時特例交付金2,495億円により介護基盤緊急整備等臨時特例基金の造設が始められ、「1」の事業が始められた（「介護基盤復興まちづくり整備事業」を除く）。

翌年、2010年11月26日の補正予算成立を受けて、介護支援体制緊急整備等臨時特例交付金200億円の交付により基金が積み増しされ、「2 地域支え合い体制づくり事業(1)(2)(3)」が追加された。

さらに、2011年3月11日の東日本大震災への対応として、介護支援体制緊急整備等臨時特例交付金の交付により、東日本大震災の特定被災区域（災害救助法の適用）を有する県を対象に当該基金が積み増しされ、「2 地域支え合い体制づくり事業(4)」が追加された。特定被災区域を有する県とは、2011年5月2日に成立した「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」に基づく、青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県である。改正された「運営要領」の適用は、5月2日となっている。

2011年11月より、介護支援体制緊急整備等臨時特例交付金および被災地健康支援臨時特例交付金の交付により、東日本大震災の特定被災区域（災害救助法の適用）を有する県を対象に当該基金が積み増しされ、「1」に「介護基盤復興まちづくり整備事業」、さらに「3 被災地健康支援事業」が追加され、「運営要領」は現在にいたっている。

したがってサポートセンター事業は法律に基づいた事業ではなく、臨時特例基金の積み増しにより2015年度まで延長されているという状況にある。しかしながら、第七次改正の「運営要領」（平成24（2012）年4月5日通知、平成24（2012）年3月31日より適用）以降、「(2)④イ(エ)留意事項」に項目「g」が新設され、「仮設住宅の解消により介護等のサポート拠点が被災者生活支援の役割を終えた後も、当該介護等のサポート拠点の運営を通じて培われた取組やネットワークが、引き続き、地域の中で展開されることが重要である。このため、復興のまちづくりにあたっては、『2(1)(2)(3)』の事業等を積極的に活用すること」とされ、サポートセンターが果たしている役割を継続的・恒久的に地域展開させる重要性に触れている。

（\*参考：2013年1月15日「共同研究」第8回研究会での厚労省老健局振興課朝川課長ヒアリング

「サポート拠点事業は、基金事業であり、法制度によるものではない。

また、各課の横断的取り組みは難しい。ただし、地域包括支援センターは障害者等への取り組みを禁じてはいないし制限してはいない。」)

## ② 「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」（事務連絡）

このように、サポートセンター事業を位置づけた「運営要領」は、2011年5月2日からの適用とされたが、すでに4月19日には、厚生労働省老健局総務課、高齢者支援課、振興課、老人保健課により、事務連絡として「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」が特定被災区域を有する県に通知された。そのポイントは3つある。

1) 被災地の応急仮設住宅で暮らす要介護高齢者等が、安心して日常生活が出来るよう支えるために、いくつかの必要とされる機能を備えたサポート拠点が必要  
(例)

- ・総合相談機能（ライフサポートアドバイザーL S Aの配置等）
- ・居宅サービス（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・障害者や子ども達が集う地域交流スペース

2) 応急仮設住宅の建設計画策定に当たっては、サポート拠点等が積極的に整備されるよう、建設部局と連携して欲しい

3) 国として財政的支援を検討中

資料として、サポート拠点のイメージ図、新潟県中越地震に係る応急仮設住宅地におけるデイサービスセンターの設置（サービス拠点）、グループホーム型仮設住宅（福祉仮設住宅）を添付している。

4月27日には、振興課名で各都道府県介護保険主管部（局）あてに、再度「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」（事務連絡）を通知している。19日通知からの変更は、サポート拠点の設置・運営への財政的支援についてより具体的になっていること（平成23（2011）年度第一次補正予算案、介護基盤緊急整備等臨時特例基金の地域支え合い体制づくり事業分の積み増し）、イメージ図に高齢者、障害者だけでなく「子ども」と、機能として「心の相談窓口」が加わり、仮設住宅や避難所や地域への「アウトリーチ」が明示されたことである。

応急仮設住宅の建設・入居が始まっている時点で、早急な対応を求めていること

が分かる。

## (2) サポートセンター設置状況

サポートセンターの設置状況は、2011年11月91カ所、2012年8月103カ所、2013年7月117カ所、2014年6月115カ所、2014年11月116カ所（2015年度の設置箇所数については厚労省調査中）である。

「仮設住宅におけるサポート拠点の取組状況」（平成26（2014）年6月30日現在）を見ると、サポートセンターの設置箇所数は115カ所と、2013年7月に比べて2カ所減っている。これは、岩手県山田町で1カ所減、宮城県南三陸町で2カ所減1カ所増、福島県福島市で1カ所減、福島県双葉町で1カ所増（埼玉県加須市）のためである。2014年11月30日現在では、福島県富岡町で1カ所増え、合計116カ所となっている。

表2は、厚生労働省がまとめた「仮設住宅におけるサポート拠点の取組状況」（平成25（2013）年7月31日現在）を整理したものである。

サポートセンターの設置箇所数は合計117カ所で、うち、岩手県28カ所、宮城県63カ所（うち後方支援事務所1カ所）、福島県26カ所（うち21カ所は県が設置）である。設置場所は、岩手県、宮城県については、被災自治体が同じ自治体内に設置しているが、福島県の場合は原子力発電所事故災害の影響で、被災した町村が町村外に設置するケースが多く、その場合は主に福島県の設置となっている。

運営主体は、3県合計で見ると、社会福祉協議会57カ所（48.7%）、社会福祉法人（社会福祉協議会以外）17カ所（14.5%）、NPO法人・一般社団法人・公益財団法人14カ所（12.0%）、医療法人12カ所（10.3%）、自治体11カ所（9.4%）、株式会社・有限会社6カ所（5.1%）である。ただし、県により相違があり、宮城県（62カ所中39カ所、63.0%）と福島県（26カ所中14カ所、53.8%）は社会福祉協議会が多く、岩手県は、医療法人、社会福祉法人（社会福祉協議会以外）、社会福祉協議会の順となっている。市町村がサポートセンターの委託先を決定することから、運営主体のこれまでの地域での活動状況や、震災以前の市町村と運営主体の関係が反映されていると考えられる。

サポートセンターの機能について、3県合計で見ると（記入無しの8カ所は除いて109カ所で集計）、実施している機能のトップは「1 総合相談支援」108カ所（99.1%）、次いで「8 地域交流サロン」98カ所（89.9%）、「9 心の相談窓口」46

カ所（42.2%）、「10その他」39カ所（35.8%）、「7生活支援サービス（6以外）」30カ所（27.5%）、「2デイサービス」26カ所（23.9%）、「配食サービス」13カ所（11.9%）、「4居宅サービス（2と3以外）」10カ所（9.2%）、「3居宅介護支援」6カ所（5.5%）、「5診療機能」2カ所（1.8%）である。

「1総合相談支援」「8地域交流サロン」機能は3県とも、ほとんどのサポートセンターが持っているが、他の機能については、県により、また市町村により差があることが分かる。震災により介護保険サービスを提供できなくなった自治体は、「2デイサービス」「3居宅介護支援」「4居宅サービス（2と3以外）」機能をもっているようであり、「7生活支援サービス（配食サービス以外）」を行っている市町村は、岩手県では釜石市、大船渡市、遠野市、大槌町、宮城県では南三陸町、石巻市、東松島市、多賀城市である。これらの市については、県や社会福祉協議会へのヒアリングでも積極的に取り組んでいるとして挙げられた自治体が多い。

福島県では、「10その他」機能として、世代間交流、子どもの一時預かり保育、学童保育、介護予防、生きがいデイサービス、健康教室、体操教室、外出支援、安否確認と、生活を広く支える多様な機能を果たしている。

サポートセンターの機能について、およそ1年後の変化を見ると、「2デイサービス」3カ所減、「4居宅サービス（2と3以外）」1カ所減となっており、また、仙台市1カ所は「1総合相談支援」に特化し、伴走型生活支援を行っている。

### （3） 仮設住宅生活支援に関わる複数の事業

復興庁は、被災者の避難の長期化に伴い、5つの課題に対し、2013年11月に関係省庁からなる「被災者に対する健康・生活支援に関するタスクフォース」を立ち上げ、施策パッケージを策定し、2014年5月には『被災者に対する健康・生活支援の手引き』（以下では『手引き』、制度の活用事例も掲載）を作成している。5つの課題とは、Ⅰ仮設住宅入居者等の避難者に対する健康支援、Ⅱ子どもに対する支援の強化、Ⅲ医療・介護人材の確保、Ⅳ恒久住宅の整備と仮設住宅等からの移転に伴う課題への対応、Ⅴ市町村の業務負担に対する支援の強化、である。

地域支え合い体制づくり事業は、「Ⅰ仮設住宅入居者等の避難者に対する健康支援」への活用可能な対応施策として位置づけられている（表3）。

## 2. ヒアリング調査結果より

### (1) 仮設住宅にサポートセンターを設置した理由とその過程・特徴

#### ① 国の施策等（厚労省老健局通知平成23（2011）年4月「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」）との関係

3県すべて、厚生労働省からの事務連絡を受け、被災市町村に事務連絡を発出している。その後、宮城県は被災市町村を個別に訪問したり、担当課長会議等で要請をし、福島県は土木部の仮設住宅担当部署に働きかけをした。

仙台市には9カ所のサポートセンターが指定されているが、仙台市は実質的には設置しておらず介護基盤整備事業や地域支え合い体制づくり事業を行っている事業所等を後づけで指定している。なお、2014年3月1日現在「応急仮設住宅入居世帯状況」は、プレハブ仮設住宅11.4%、借上げ民間賃貸住宅81.0%、借上げ公営住宅等7.6%であり、既存の住宅ストックを大量活用している状況にある（仙台市の取り組みについては後述）。

#### ② 設置自治体および運営組織の選定とそのプロセス

3県ともに、市町村に任せるという対応である。

岩手県は、各被災市町村に事務連絡をし、市町村が必要性を判断したうえで県に要望し、県は要望のあった市町村に補助をしている。

宮城県は被災自治体から必要に応じて立ち上がってきている。県は市町村に働きかけたが、市町村は「手が回らない」ということであったため、市町村への個別訪問や担当課長会議で働きかけ、市町村が必要に応じて立ち上げた。宮城県の大きな特徴は、市町をバックアップするために「宮城県サポートセンター支援事務所」を社会福祉士会に委託して2011年9月に設立したことである。支援事務所は、仙台弁護士会、県ケアマネ協会、NPO法人、県社会福祉協議会協力団体と連携し、専門職の相談会、被災者支援メニューの紹介、支援従事者の研修等の人材養成や、兵庫県から支援経験者をアドバイザーとして招へいし、市町に助言を行っている。

福島県はすべて市町村からの要望に基づき設置した。設置場所についても市町村の要望に応じている。ただし、被災して仕事を失った社会福祉協議会、社会福祉法人の存続という側面もあったという。NPO法人「J i n」はもともと浪江町で活

動していた。

### ③ 県の担当部局と他部局・他機関との連携

岩手県は長寿社会課が担当し、仮設住宅所管の建築担当課、仮設住宅の集会場を所管する災害救助を担当している課（この課は地域福祉も所管）と連携している。

宮城県は、長寿社会政策課から社会福祉課へ担当が変更されている。理由は、当初、保健福祉部長寿社会政策課（地域支え合い体制事業の主幹課）が、「業務のボリュームが大きい」「地域のコミュニティが重要」「地域福祉支援計画も担当している」ということで、2013年度より保健福祉部社会福祉課に移管されたためである。

福島県の担当は、高齢福祉課である。福島県の場合、21番目のサポートセンターまで、県が直接建設した（市町村役場機能移転のため）。高齢福祉課は建物を建てたことがないのでとまどいがあり、公募の仕方、業者の選定の仕方、公募委員会設置など土木部の仮設住宅建設担当に助けてもらった。土木部の仮設住宅担当課に、200戸以上程度の仮設住宅団地にサポートセンターをつくる土地を空けておいてもらうよう依頼し、ようやく理解を得ることができた。仮設住宅に集会場はつくれるが、サポートセンターは、災害救助法に位置づけられていない。法律に組み込んであれば、発災直後から動くことができたとのことであった。

### ④ 設置市町村との連絡や調整、問い合わせ

岩手県の設置市町村との連絡や調整の窓口は長寿社会課である。問い合わせの内容は、県が運営費の補助金について担当しているので、主に、補助対象となる経費についてである。事業やサービスの内容等の専門的なことについてはない（市町村や運営法人に問い合わせをしているのではない）。

宮城県では、サポートセンターの運営に関する窓口は社会福祉課であり、住宅や介護に関してはそれぞれの関係課である。社会福祉課は、サポートセンター支援事務所主催のサポートセンター会議に参加している（会議は定期的で開催され、サポートセンターの現状と課題、今後の支援の方向性等について話し合う）。問い合わせの内容は、サポートセンター運営に係る補助金についてである。たとえば、「用途が終わったので壊したい」など、補助金のメニューでできる事業かどうかの問い合わせがある。

福島県の窓口は高齢福祉課である。

## ⑤ 特色のある市町村の取り組み

岩手県では、釜石市の平田地区サポートセンターが挙げられた。当該サポートセンターは東京大学が支援し、要援護者の手厚い見守り、24時間テレビ電話対応、定期的に血圧測定しデータを医療機関に送りフィードバックする等に取り組んでいる。

宮城県では、石巻市と東松島市のサポートセンターが推薦された。石巻市では、仮設住宅内の相談事や困りごとや福祉課題への対応を行い、専門機関につなぐ地域福祉コーディネーターを配置している。地域福祉コーディネーターには、生活支援相談員をとりまとめていた人やエリア主任を登用している。現在、全被災市町村で同様の取組ができないか養成研修の研修体系を県サポートセンター支援事務所を中心に検討中であり、モデル研修を実施する予定である。地域コーディネーターは石巻社会福祉協議会が育成・研修し、人件費は地域支え合い体制づくり事業で賄っている。

宮城県社会福祉協議会の推薦は、南三陸町、石巻市、東松島市であった。

福島県では、相馬市と郡山市のサポートセンターが挙げられた。相馬市は役場は無事で、仮設住宅も市内に設置されており、総合相談とサロンと大きな風呂が特徴である。風呂は仮設の風呂がまたげず入れない人がいるためである。郡山市ではスタジオ（FM放送）に特徴がある。イベントにより、閉じこもりがちな高齢者に出てきてもらって交流している。

## (2) サポートセンターの機能と運営

### ① 県の担当部局と他の部局の調整

岩手県の担当部局は長寿社会課であり、建築住宅課、地域福祉課、復興局生活再建課などの他部局とは随時調整している。調整の内容は、土地の借地権（契約が切れる）、サポートセンター撤去の費用等についてである。

宮城県の担当部局は社会福祉課であり、前任の長寿社会政策課と緊密に連絡をとっている。

福島県の担当部局は高齢福祉課であり、主に土木部と連携している。

### ② 設置市町村や運営組織との連絡や調整

岩手県では、国の交付金を県からの補助金という形で市町村に出しているの、厚生労働省からの定期的な運営状況の調査を県を通じて各市町村、各サポートセン

ターに実施し、年度末には実績報告を求め、それを国にフィードバックしている。

宮城県では、県社会福祉協議会を通じて、サポートセンターの活動状況、災害ボランティアセンターの活動状況の連絡をもらうことになっている。県サポートセンター支援事務所主催のサポートセンター会議を定期的に行っており、そこでは、サポートセンターの現状と課題、今後の方向性が報告される。

福島県では、国費が10分の10入っているもので、年に1回、県が訪問し、市町村から実績報告を受け取っている。

### ③ 重視しているサポートセンターの機能

岩手県では、発災当初は、津波で被災した介護保険事業者が多々あったので、介護提供体制の再建という観点から、従来その地域にあったデイサービス、通所介護、訪問介護等を重視し、各市町村が考えたスキームに対して補助していた。最近では、仮設住宅の生活の長期化に伴い、「一人ではないのだ」という精神的なフォローの支援が必要になり、地域コミュニティの形成・再生、例えば、「お茶っこ会」とか趣味のサロン活動が重視されてきているという印象を受ける。精神的に不安定になってアルコール依存となる人への個別支援も必要であるとのことである。

宮城県では、生活支援相談員が個別に各戸訪問し生活課題を把握し、専門員につなげる総合相談支援を重視している。

福島県では、最初の頃は「相談」、今になると「こころのケア」、介護予防と、大事なものは変わってきており、各市長と運営団体と話し合っつくっている。ただし相談についてみると、それぞれの役場で総合相談をやっており、生活支援相談員を配置し戸別訪問をしているので、サポートセンターが自治体すべてのエリアをカバーしているわけではないとのことである。

## (3) 災害公営住宅におけるサポートセンター機能

### ① サポートセンター機能についての考え

岩手県：阪神淡路大震災の例を見ても現在も見守り活動を行っているので、サポートセンター機能は必要であるが、財政力がないので、一定期間は県が、その後は、地域の自治会に委ねたい。そのため、今の内からコミュニティの再生・形成支援を重点的にやりたい。

県整備の住宅については、住民同士の交流に配慮した集会場とともに、その

横にサポートセンター等として将来的に活用できる事務所（1坪程度）をつくっている。市町村との協議の中で「別の所につくるからそのようなものは要らない」という場合等は省いている。設置の判断は、長寿社会課と建築住宅課で行っている。

宮城県：仮設住宅がある内は、仮設住宅での住まいの長期化に配慮し、こころのケア、孤立死の防止等生活支援相談員の見守りは必要であるため、サポートセンター機能は必要である。

災害公営住宅に入居した場合、市町村は今のままの見守り体制を続けるとは考えていないようである。これからは自助・互助など地域のコミュニティ力を高めていく必要があるが、神戸の事例を見てもコミュニティ形成に時間がかかるので、引き続きサポートセンター機能は必要であると考えている。財政的支援・補助については工夫が必要である。現在は国の基金を活用した補助事業（「地域支え合い体制づくり事業」「社会的包摂再生事業」）であるが、単年度事業のため不安定であり、複数年での事業の継続、基金の積み増しを国に要望している。場合によっては国への新規事業の要望も必要と考える。県単独での財政支援は難しいため、既存の事業にソフトランディングできるように市町村との相談が必要である。

福島県：サポートセンター機能は大きな役割を果たしている。災害公営住宅については、サポートセンター機能のための用地取得費や造成費が入っていないのは困るので、国と相談している。

## ② 特色ある市町村の取り組み

岩手県では、釜石市の取り組みが挙げられた。釜石市では、生活応援センターを拠点に地域の再生・形成を考えている。生活応援センターは、震災前から設置されており、公民館に市役所の保健師や専門職種が常駐し、地区の見守りやサロンのような活動の拠点としているイメージである。

宮城県では、石巻市の取り組みが挙げられた。石巻市では、仮設住宅団地内に地域包括ケアのモデル拠点を整備し、今後全市に広げる取り組みをすすめている。支え合いセンターが統括し、その下に何カ所か地域包括ケアセンターを設置する構想である。なお、石巻市立病院の長純一先生が在宅医療に熱心である。

（\*東部保健福祉事務所が、石巻市、東松島市、女川町を管轄している。）

福島県は、これからの問題であるとしている。

#### (4) サポートセンター機能（地域支え合い体制）の今後

被災地以外の地域・場所でも「支え合い事業（サポートセンター機能）」を重視すべきという考え方について県の考え方をきいた。

岩手県：各市町村がそういった体制を構築する必要があるだろうと考えているが、県は必要に応じて、各市町村に対する支援・助言を今後も継続していければ良いと考えている。特に県として地域支え合い体制の構想を持っている訳ではない。

また、サポートセンター機能は地域包括ケアの生活支援サービスに該当すると思うが、部局横断での検討が進まず、「地域支え合い体制」は厚労省の老健局が所管しているの、県も市町村も高齢福祉担当課が所管することになる。担い手の確保も難しく、障害・児童など既存の枠組みで考えると、NPOではやりたいという団体がない。

財政面では、復興住宅ライフサポート事業は災害公営住宅と周辺地域の見守りもできるが、財源は国の交付金で、実施期間が1年更新なので、市町村は持続的な見守りの仕組みをつくりにくい。運営が1年刻みで、雇用も1年更新らしいので、仕事がハードなわりに雇用が不安定で、定着がむずかしいのではないか。

宮城県：沿岸部の被災地で行われている地域における支え合いや多職種連携等の仕組みは、図らずも仮設住宅のサポートセンターという仕組みのなかでできあがったが、これを地域コミュニティの再生や地域包括ケア体制の確立に向けた取り組みとなるように、全県的な展開につながるよう進めていくことが必要ではないかと考えている。県としては、地域支え合い体制の構想をもっていないが自治体で言えば石巻市、団体で言えばCLC（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」）にあるのではないか。

福島県：地域包括ケアでも地域の支え合いは重要視されているし、地域の支え合いは不可欠である。むしろ、地域で支え合いをせざるを得ない。

## (5) 仙台市の取り組み

### ① 仙台市のサポートセンターの特徴

すでに述べたように、仙台市の2014年3月1日現在「応急仮設住宅入居世帯状況」をみると、プレハブ仮設住宅11.4%、借上げ民間賃貸住宅81.0%、借上げ公営住宅等7.6%であり、既存の住宅ストックを大量活用している。

そのため、また、市内の福祉的な基盤が機能している状況であったので、拠点整備というやり方ではなく、その資源を使いながら、社会福祉協議会、一般社団法人、NPO法人と手分けをして被災者の生活支援をしている。仙台市には9カ所のサポートセンターが指定されているが、仙台市は実質的には設置しておらず、介護基盤整備事業や地域支え合い体制づくり事業を行っている事業所等を後づけで指定している。

住宅ごとの取り組みをみると、プレハブ仮設住宅は、主に区役所が担当し、保健福祉センターや地域包括支援センターと連携しながら、仮設住宅の集会所や市民センターを利用して健康講座等や指導を行って支援している。

民間の借り上げ賃貸住宅については、社会福祉協議会が独自に宮城県から補助金を受けて、自主事業として、戸別訪問やサロン活動を行い、主に孤立防止をしている（2011年10月に、中核支えあいセンターを開設。12月から5カ所の支え合いセンター事業をスタートし、2012年度から常設）。

一般社団法人「パーソナルサポートセンター」は市と協働で仮設住宅に住んでいる人への就労支援や仕事づくりを行っている。NPO法人「POSSE（ポッセ）」も、協働で仮設住宅に住んでいる人への就労支援を実施している。

### ② 被災者の現況調査に基づく支援

仙台市は、一人暮らし高齢者の緊急通報システムの設置、孤立防止・孤立死予防の見守り、定期的な被災者全世帯への訪問現況調査（2012年秋から1年間かけて9,000世帯を対象に実施。世帯の3割は他都市からの住人である。調査はシルバー人材センターに依頼した）、「復興定期便」「情報コーナー」など情報提供を行っている。

9,000世帯をマスでとらえては、必要な人に必要な支援が届かないため、戸別訪問という方法を取り、全世帯個別訪問結果により世帯を類型化したところ、「生活再建可能世帯」5,686世帯66.0%、「日常生活支援世帯」540世帯6.3%、「住まい

の再建支援世帯」2,133世帯24.8%、「日常生活・住まいの再建支援世帯」251世帯2.9%であった（『仙台復興レポートVol.17』p.34）。世帯の特徴をとらえ適切な支援を行うようにしている。

具体的な支援は、支援の内容や結果を各区ごとに「被災者生活再建支援ワーキング」（司会は生活再建支援室長）に持ち寄り、生活再建に向けたサポートについて個別対応している。総合調整には復興事業局があたっている。

2014年2月には、「被災者生活再建推進プログラム」を発表した。プログラムでは、個別支援とコミュニティ支援を2つの柱とし、取り組むべき課題、支援策・支援体制を明らかにした。

### ③ 災害公営住宅の建設等に向けて

今後はとりわけ新しいコミュニティをつくってもらわなければならないので、それを支援したいという方針である。

まずは、入居段階で世代が偏らないような募集をし（コミュニティミックス）、最終的には地域の小地域ネットワークにうまく軟着陸させたい。そのためには、被災者支援の延長として戸別訪問を行い、ワーキングで共有し、継続してサポートしていく。地域とのつなぎ役はCSW（地区社会福祉協議会）にしてもらい、災害公営住宅の入居者が地域福祉ネットワークにうまく入れるように支援する。

なお、戸別訪問調査で、手続き支援、入居支援金制度など復興公営住宅入居支援も行っている。

## 3. サポートセンターの抱える問題と 地域支え合い体制づくりについて提起された課題

ここでは、サポートセンターの抱える問題・課題、そこから見えてくる、平時における地域支え合い体制づくりについての課題を考える。

### （1）サポートセンターの構想

そもそも、仮設住宅にサポートセンターを設置する発想はどこから生まれたのであろうか。

すでに述べたように、厚生労働省老健局から2011年4月19日に出された通知「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」（事務連絡）には、資料の一つとして、「新潟県中越地震に係る応急仮設住宅地におけるデイサービスセンターの設置（サポート拠点）」を添付している。このことから分かるように、中越地震後、長岡駅近くの仮設住宅地に社会福祉法人長岡福祉会「高齢者総合ケアセンターこぶし園」が自主運営した「サポートセンター千歳（せんざい）」（2004年12月8日から2006年12月18日）がモデルである。ここでは、通所介護（定員20名）、訪問看護（サテライト）、訪問介護（サテライト）、在宅介護支援センター（サテライト）、配食サービス（3食365日）、地域交流スペース、介護予防事業、心のケア・各種相談室が提供され、避難生活における二次災害（介護災害）の予防に大きな成果をあげたという。

この内容が、サポートセンターのメニューに反映されたと見る事が出来るが、重要なことは、こぶし園が社会福祉法人の使命として主張するように、「介護の基本は生活支援、平時の介護体制が24時間365日体制でないと役に立たないため、24時間365日連続する支援体制をつくってきた。災害時にもそれが必要だということでサポートセンターをつくったのであって、平時にやっていないことは被災時には出来ない」ということである。介護保険以前から介護付きの地域社会（介護付き住宅ではない）を目指し、24時間365日連続する訪問介護、訪問看護、3食365日の配食を実施し、旧長岡市内エリアに18カ所のサポートセンター（1～3km範囲を担当）を整備していたのである（2015年8月「認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード」10周年記念第15回研修フォーラム講演資料）。

また、サポートセンターは、年齢や相談内容等で対象を限定せずにサポートする所に特徴があり、サポートセンターのほとんどが「総合相談支援」に取り組んでいる。しかしながら、平時において高齢者、障害者、子どもと、対象別の福祉を経験してきたスタッフ等してみると、初めての「被災者相談支援」に加えて初めての「総合相談支援」であり、また、研修も不十分で、戸惑いながら取り組むことが多かったのではないだろうか。

したがって、次の実態調査に見るように、目標をしぼりきれないまま、また、環境も整わない中で、サポートセンターの運営が行われることになったのではないかと思われる。

## (2) サポートセンターの実態と問題、課題

サポートセンターの実態と問題、課題については、いくつかの調査が実施されている。

「認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード」（サンダーバード）が実施した2011年度「仮設住宅のサポートセンターの運営支援に関する検討事業」、2012年度「東日本大震災仮設住宅サポートセンターの実態調査」、2013年度「東日本大震災仮設住宅サポート拠点を中心とする地域包括ケアの検討」、CLCが2012年度に実施した「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」等である。

2012年度調査から明らかになったことは、

- ・サポートセンターの理念や役割、機能についての共通認識が浸透しておらず、その理解不足は、運営者のみならず、行政、社会福祉協議会、住民に及んでいる。
- ・運営者が手探りで運営しており、研修・マニュアル・運営支援の要望が多い。
- ・サポートセンター設置より以前に生活支援員による支援などがバラバラに始まり、十分な連携体制が出来ていない場合が多い。

等である。

筆者は2012年に気仙沼市のサポートセンター4カ所のヒアリング調査を行ったが、「何をしてよいか分からない」「手探り」という言葉を聞く機会も多く、同じ印象を持った。また、訪問した一つのサポートセンターでは、「今後必要なこと」をまとめていたが、次に示す課題と重なっていた。

サンダーバードは2012年度の調査結果より、次の4つの課題を挙げている。

- ・サポート拠点についての共通認識を浸透させる。そのために、理念の統一、具体的で実践的な研修の実施、支援事務所の設置が必要。
- ・サポート拠点の機能と役割を再整理する。そのポイントは、介護事業の見直し、基本理念は「元の暮らしに戻るための支援」であること（元の暮らしとは自立した生活にもどること。支援としては介護予防、健康増進、就職なども）、生活支援は24時間365日が原則、復興住宅移転後を含めた段階的で長期的な支援、みなし仮設住宅（借り上げ仮設住宅）や在宅者（近隣住民）を含めた支援、連携に基づく事業展開が必要。
- ・サポートセンター運営者が活動しやすい仕組みをつくる。そのために、十分かつ柔軟な予算（事業縮小の事例が多数あった）、たとえば開館時間や体制等を運営者が

自主的に決められるような柔軟な制度が必要。

- ・迅速かつ継続的なしくみづくり。

そして、2013年度のまとめには、「当初の構想では、サポート拠点は仮設住宅および周辺の被災住民の暮らしを支え、生活の拠点が復興住宅へ移った後も、そのまま新しいまちを支え続ける構想であった。しかし、現状は、仮設住宅の生活を支える拠点としての役割を十分果たせないまま、仮設住宅と共に役割を終える予定のサポートセンターも少なくないようである」と述べ、その原因のひとつとして、「サポートセンターの役割への周知が不十分なまま東日本大震災が発生してしまったこと」を挙げている。そして、理解の遅れは設置の遅れとなり、当初想定されていた機能を十分果たすことができなかったというのである。つまり、平時における準備が整う前に大震災が発生してしまったということである。残念ながら、中越地震の経験は、平時に活かされていなかった。

CLCの2012年度調査では、「サポートセンターの支援機能の強化課題」について、宮城県サポートセンター支援事務所所長は運営上の課題を4つ挙げている。

- ・サポートセンタースタッフのアセスメント力は高まってきたが、マネジメント・コーディネイト力の不足が目立ってきた。
- ・個別支援が閉塞し、支援員が抱え込んでしまうような状況が目立つ。
- ・地域支援にはいろいろな活動があるが、単発的であったり、参加者が限定的であったり、ニーズにマッチしたメニューに苦勞している。
- ・被災者支援活動の基本は、地域福祉の基本でもある。市町社会福祉協議会に課せられた「地域福祉」を疎かにしたための「追試」と思ってもらいたい。

その後のサポートセンターの活動の検証が必要であるが、ここからも、サポートセンターの構想を実現する運営には、日常の地域支え合い体制づくり（人づくり、事業づくり、仕組みづくり）が重要であることが分かる。

### (3) 今後のサポートセンター・地域支え合い体制づくりに向けて

#### ① サポートセンター機能を有した仮設住宅の設置を法的に位置づける。

ヒアリング調査で指摘されたことは、主に次の3つであった。

- ・サポートセンター事業には法的根拠がないため、設置しにくい。
- ・サポートセンター事業は行政にも、福祉団体にも、社会にも理解が得にくい。

・複数年の継続が自明の事業であるにもかかわらず、人も資金も単年度事業を継続するという不安定な状況にある。

3点目について言えば、サポートセンターの整備運営経費は、各年度末を期限とした介護基盤緊急整備等臨時特例基金で措置されており、支援スタッフも同基金や緊急雇用創出事業等による単年度雇用である。複数年雇用による安定した人材確保、人材育成のためには、基金設置期限の延長と更なる積増が必要であり、国に対して継続的に要望しなければならない状況にある。

そこで、サポートセンターの法的位置づけ（災害救助法）が必要である。法的裏付けがあれば、迅速に、継続的に被災者の健康確保や生活支援、孤立予防、コミュニティ形成事業等が実施できる。また、単年度事業ではなく、復興のための特別な措置が必要である。

## ② サポートセンターの目的、役割、機能の明確化と理解の促進を図る。

今後、東日本大震災を契機に設置された複数のモデルを参考に、サポートセンターの役割を明確にしていくことが必要であろう。これまでのモデルは、唯一、「高齢者総合ケアセンターこぶし園」が運営した（している）、介護付きの地域社会を目指すサポートセンターであった。健康増進・介護予防センター、地域交流スペース、災害時避難場所に主に高齢者への介護サービスを提供するモデルである。

私は、サポートセンターには、千葉県地域中核生活支援センター（中核センター）が持っているような、地域コーディネート機能、相談支援機能、権利擁護機能が必要であると考えます。中核センターは「千葉県地域福祉支援計画」により誕生し、2004年10月から設置運営されている県独自のセンターである。県内13カ所設置され、この10年間に寄せられた相談件数は約83万件である。各センターは、80から100の機関や人と連携して活動している。

中核センターは、「福祉・生活なんでも相談」「誰にでも対応」「24時間365日いつでも対応」「個別の相談事業から地域づくり」「問題を抱えている人を独りぼっちにせず最後まで寄り添う」「県と中核センターが共同で地域のことを考える」「自分たちの地域は自分たちでつくる（地域住民が基盤）」センターであり、地域コーディネート事業、相談事業、権利擁護事業の3事業として展開している。

まずは、サポートセンターは「総合相談支援機能」を持っていた。中核センターでは、相談機能を「地域に必要な相談機能」ととらえ、6つの機能を挙げている。

- ・いつでも対応する相談支援機能（生活は24時間の営みなので24時間365日）
- ・誰にでも対応する相談支援機能（制度の対象になっていない住民も支援が必要）
- ・どんなことにも対応する相談支援機能（ワンストップ、複合的問題、地域も支援）
- ・寄り添い型の相談支援機能（その人の「いるところ」から信頼関係を築き一緒に）
- ・問題解決型の相談支援機能（支援を受けながら自ら生活を運営していけるまで）
- ・相談者の「生活支援」をする機能（支援サービスにつなげるまで）

なお中核センターへの実際の相談者は、稼働年齢で、障害のない人も多い。

「地域のコーディネート機能」には、一人ひとりのためのネットワークの形成、一人ひとりのための支援活動を通してそこから見える福祉課題を地域に発信する、現在ある地域の資源のネットワークの形成をコーディネートする、新たな資源をつくるためのコーディネート、人づくりのコーディネートが含まれ、「権利擁護機能」には、緊急に介入する、シェルター、自立支援、生活支援、司法機能との連携、人権侵害のない地域づくり、三位一体となるべき機能の連動性があげられている。

対応方法を見ると、直接相談者の生活の場に出向くアウトリーチ型の支援が重視されている。訪問先は自宅の他、職場や行政機関、福祉サービス事業所や学校、医療機関への同行訪問もある。

平時において、中核センターのような先駆的取り組みを参考に、サポートセンターの目的、役割、機能の明確化と理解の促進を図ることが必要である。

この点については、2015年4月から、生活困窮者自立支援制度が始まり、生活全般の困りごとの相談窓口ができた。現在は生活保護を受給していないが、生活保護に至るおそれのある人で、自立が見込まれる人が対象となっている。この相談窓口が総合的な生活相談支援の実質的な成果をあげることができれば、緊急時にも効力を発揮するであろう。そして、もちろん、平時にその成果を発揮するには、相談支援機関と連携する、具体的なサービス提供機関の質の向上と充実が不可欠である。

### ③ サポートセンターを運営できる人材の育成・キャリア形成である。

サポートセンターは、高齢者、障害者だけでなく子どもも対象とし、仮設住宅や避難所、地域への「アウトリーチ」を行う新しいタイプの仕事であるにもかかわらず、担い手の養成が事業の枠組みにきちんと位置づけられていなかった。人材の養成・研修は、サポートセンター設置とともに始められた。

人材養成・研修についてみると、民間団体と各県の努力で行われたと言ってよい。

民間団体とは、CLCとサンダーバードである。CLCは、「東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブック【初任者用演習テキスト】」や、「東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブック【災害公営住宅等への転居期編】」（東北関東大震災・共同支援ネットワーク被災者支援ワークブック編集委員会）の作成に加わり、阪神淡路大震災の経験を生かして、宮城県を中心に研修をリードした。サンダーバードは、サポートセンターの設置から運営までをコーディネートできる人材養成を、「災害福祉広域支援システム」に位置づけ、テキストを作成し行っている。

各県の状況をみると、岩手県のサポートセンター支援員は、LSA（ライフ・サポート・アドバイザー）、生活援助員で、管轄は厚労省老健局、財源は地域支え合い体制づくり事業で補助率は10分の10である。研修は年1回（グループワークや交流も行う）、2013年度より回数を増やしてCLCに依頼している。県社会福祉協議会職員、市町村社会福祉協議会職員、市町村職員（研修担当と福祉担当）の研修は、兵庫県社会福祉協議会に依頼している。

宮城県は、県サポートセンター支援事務所を設置することにより、サポートセンター支援員の研修を行い、質の標準化や今後の福祉人材としての活用に取り組み始めた。

宮城県のサポートセンター支援員も、岩手県同様、LSA、生活援助員で、管轄は厚労省老健局、財源は地域支え合い体制づくり事業で補助率は10分の10である。なお、社会福祉協議会に配置されている生活支援相談員の管轄は厚労省社会・援護局で、財源は緊急雇用創出事業臨時特例基金と、社会的包摂・「絆」再生事業で補助率は10分の10である。

研修は、県サポートセンター支援事務所により被災者支援従事者研修を実施している（気仙沼、石巻、仙台地区等で開催、2012年度実績：基礎研修282名、ステップアップ研修417名）。

県サポートセンター支援事務所の地域福祉コーディネーター研修は主に沿岸部中心である。

現在の仮設住宅サポートセンター支援員は、支援経験・知識の蓄積があり、シルバーハウジングのLSAとして有望な人材であるので、介護職員初任者研修（旧ヘルパー2級研修）を開催し、スキルアップと同時に介護人材確保につなげたいとしている（2013年度予算計上）。

県社会福祉協議会職員、市町村社会福祉協議会職員、市町村職員の研修は、県社会福祉協議会と県で内陸部のCSW（コミュニティ・ソーシャル・ワーカー）の養成についても勉強会を始めている（沿岸部の方も構成メンバー）。2日間くらいの研修を予定している。

したがって、今後必要なことは、民間団体と行政の協働による、サポートセンター機能を果たせる職員研修の体制づくりと、現在すでに存在する人材（サポートセンター支援員等）の継続的なキャリア形成である。

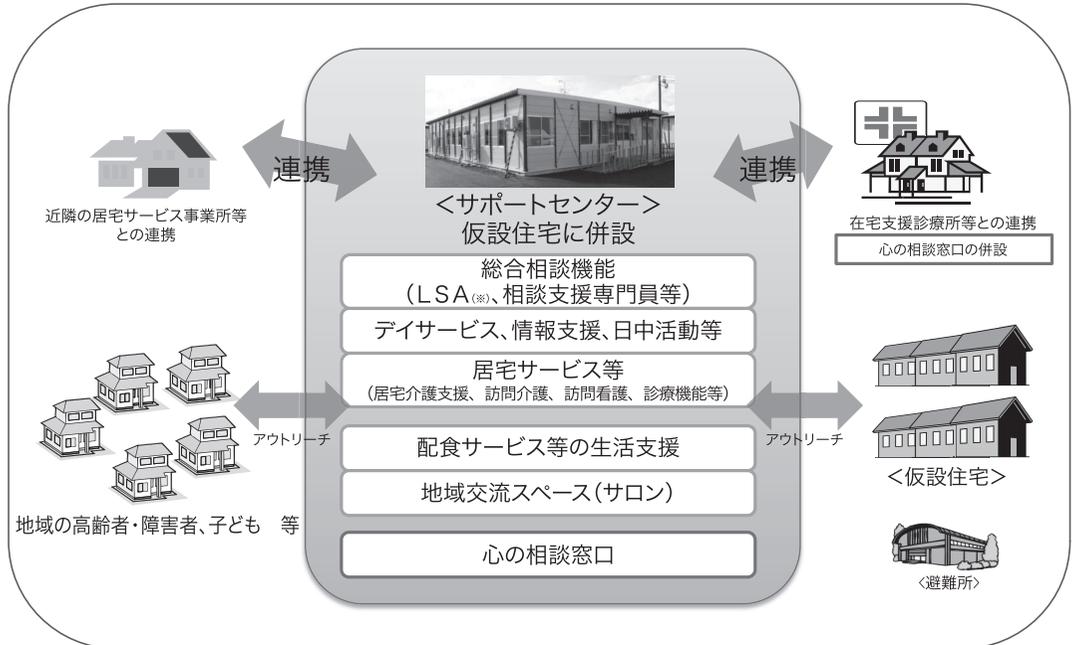
さまざまな生活困難を抱えている人に寄り添い、縦割りの仕事の仕方ではない（高齢、障がい、子ども、貧困等）、総合的な相談にのり、ライフプランを一緒に考え、具体的な支援に結びつけ、不足するサービスや仕組みについてはアクションプランを立て、地域住民と一緒に実現に向けて動ける人材養成と、実施のための仕組みづくりが重要である。前述した中核センターはもちろん、コミュニティ・ソーシャル・ワーカーが活躍している地域の取り組みは大いに参考になる。

最後に、サポートセンターを設置した自治体、社会福祉協議会など運営主体、関連機関、仮設住宅等の住民が、今回の貴重な経験により、主に今後の超高齢社会、少子社会における生活支援、地域福祉（コミュニティ形成）という観点から何を学び、今後どのように生かそうとしているのか（人材養成、仕組みなど）の検証が必要である。その際、震災以前の生活支援の取り組みとの継続性、断続性も含めて検証する必要がある。

（ほりこし えいこ 日本女子大学教授）

キーワード：東日本大震災／サポート拠点／地域支え合い体制／  
応急仮設住宅／介護基盤緊急整備等臨時特例基金

＜図1＞ 仮設住宅等における介護等のサポート拠点について（イメージ）



※ LSA：ライフサポートアドバイザー＝住民からの様々な相談を受け止め、軽微な生活援助のほか、専門相談や具体的なサービス、心のケア等につなぐなどの業務を行う者

出所：厚生労働省老健局振興課事務連絡平成23（2011）年4月27日

「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」

＜表1＞ 介護基盤緊急整備等臨時特例基金による事業内容

<p>■介護基盤緊急整備等臨時特例交付金、介護支援体制緊急整備等臨時特例交付金、被災地健康支援臨時特例交付金により都道府県に造成された基金により行う</p> <p>■基金事業</p> <p>■特別対策事業</p> <p>1 介護基盤の緊急整備等特別対策事業及び既存施設のスプリンクラー等整備特別対策事業、認知症高齢者グループホーム等防災改修等特別対策事業、介護基盤復興まちづくり整備事業（岩手県、宮城県、福島県）</p> <p>2 地域支え合い体制づくり事業</p> <p>(1) 地域の支え合い活動の立ち上げ支援事業</p> <p>(2) 地域活動の拠点整備</p> <p>(3) 人材育成</p> <p>(4) 東日本大震災による被災者生活支援に係る事業</p> <p>ア 仮設住宅等における専門職種による相談・生活支援</p> <p>イ 仮設住宅等における介護・福祉サービス等の拠点づくり</p> <p>(ア) 事業内容</p> <p>仮設住宅や避難所等の要介護高齢者・障害者（児）等の安心した生活を支援するため、総合相談、デイサービス、訪問サービス、生活支援サービス、を包括的に提供するサービス拠点を設置する。</p> <p>(イ) 事業の対象者</p> <p>東日本大震災により被災した高齢者・障害者（児）等の援護を要する者等（県外避難者に対する支援を含む）</p> <p>(ウ) サポート拠点の機能</p> <p>サポート拠点の機能は、以下の通りである。なお、サポート拠点の機能は、地域の実情に応じて、様々に組み合わせて行うことが可能である。</p> <p>i 総合相談（L S A（生活援助員）、心のケア等）</p> <p>（参考）L S Aの行うサービスの内容</p> <p>生活指導・相談/安否の確認/一時的な家事援助/緊急時の対応/関係機関等との連絡/その他日常生活に必要な援助</p> <p>ii デイサービス</p> <p>iii 訪問サービス（訪問介護、訪問看護等）</p> <p>iv 地域交流サロン</p> <p>v 配食サービス</p> <p>vi 被災地域におけるボランティア活動の拠点</p> <p>vii 生活不活発病の予防のための活動や健康相談</p> <p>viii その他要介護高齢者・障害者（児）・子育て支援等の安心した生活の支援に資する機能</p> <p>ウ その他、特に被災地の高齢者等の生活の復興に資すると認められる事業</p> <p>3 被災地健康支援事業（岩手県、宮城県、福島県）</p> <p>4 1から3の事業に係るその他事業</p>
---

出所：「介護基盤緊急整備等臨時特例基金管理運営要領」（平成26（2014）年4月1日）より抜粋

<表2> 仮設住宅におけるサポート拠点の取組状況（2013年7月31日現在）

■合計（開設済） 117カ所：岩手県28カ所、宮城県63カ所（うち後方支援事務所1カ所）、

	被災自治体	担当地域 同じ自治体は記入無し	運営主体						機能		
			自治体	社会福祉協議会	社会福祉法人（社協以外）	医療法人	NPO法人・一般社団法人・公益財団法人	株式会社・有限会社	1 総合相談支援	2 デイサービス	3 居宅介護支援
岩手県 1	釜石市							ジャパンケアサービス	●	●	●
2	釜石市							ニチイ学館	●	●	●
3	釜石市				●				●	●	
4	宮古市				●				●		
5	大船渡市				●				●		
6	大船渡市					●			●		
7	大船渡市				●				●		
8	大船渡市				●				●		
9	陸前高田市				●				●		
10	遠野市			●					●		
11	奥州市							NPO法人	●		
12	大槌町			●					●	●	
13	大槌町						●		●	●	
14	大槌町			●					●		
15	大槌町			●					●		
16	大槌町						●		●		
17	大槌町			●					●		
18	大槌町				●				●	●	
19	山田町						●		●	●	
20	山田町						●		●		
21	山田町						●		●		
22	山田町						●		●		
23	山田町						●		●		
24	山田町						●		●		
25	山田町						●		●		
26	山田町						●		●	●	
27	野田村		●						●		
28	野田村		●						●		
宮城県29	気仙沼市			●					●		
30	気仙沼市				●				●		
31	気仙沼市							有限会社	●		
32	気仙沼市						NPO法人		●		
33	南三陸町			●					●		
34	南三陸町			●					●		
35	南三陸町			●					●		
36	南三陸町			●					●		
37	南三陸町			●					●		
38	南三陸町			●					●		
39	南三陸町			●					●		
40	石巻市			●					●		
41	石巻市			●					●		
42	石巻市			●					●		
43	石巻市			●					●		
44	石巻市			●					●		
45	石巻市			●					●		
46	石巻市			●					●		
47	石巻市			●					●		
48	石巻市			●					●		
49	石巻市			●					●		
50	石巻市			●					●		
51	石巻市			●					●		
52	石巻市							一社			
53	石巻市							一社	●		
54	石巻市							一社	●		
55	石巻市・女川町						NPO法人		●		
56	東松島市			●					●		
57	東松島市			●					●		
58	東松島市			●					●		
59	東松島市			●					●		
60	東松島市			●					●		



	被災自治体	担当地域 同じ自治体は記入無し	運営主体					機能			
			自治体	社会福祉協議会	社会福祉法人(社協以外)	医療法人	NPO法人・一般社団法人・公益財団法人	株式会社・有限会社	1 総合相談支援	2 デイサービス	3 居宅介護支援
61	東松島市			●					●		
62	女川町							●	●		
63	女川町				●				●		
64	女川町				●				●		
65	女川町								●		
66	女川町			●					●		
67	女川町			●					●		
68	女川町								●		
69	女川町							●	●		
70	多賀城市		●						●		
71	多賀城市			●					●		
72	多賀城市			●					●		
73	多賀城市			●					●		
74	塩竈市			●					●		
75	七ヶ浜町							NPO法人	●		
76	名取市			●					●		
77	名取市		●						●		
78	岩沼市		●						●		
79	亶理町		●						●		
80	亶理町							NPO法人			
81	山元町		●						●		
82	仙台市		(委託)						●		
83	仙台市				●				●		
84	仙台市				●				●		
85	仙台市			●							
86	仙台市			●							
87	仙台市			●							
88	仙台市			●							
89	仙台市			●							
90	仙台市			●							
91	宮城県		●						●		
福島県	相馬市☆		●						●		
93	相馬市☆		●						●		
94	南相馬市☆			●					●	●	●
95	浪江町☆	二本松市			●				●	●	
96	浪江町☆	伊達郡			●				●	●	
97	浪江町☆	二本松市						NPO法人	●	●	
98	浪江町☆	本宮市						NPO法人	●	●	
99	浪江町☆	福島市						NPO法人	●	●	
100	富岡町☆	大玉村			●				●	●	●
101	富岡町☆	郡山市		●					●	●	
102	富岡町☆	三春町			●				●	●	●
103	富岡町☆	いわき市							●	●	
104	楡葉町☆	いわき市		●					●	●	
105	楡葉町☆	会津美里町		●					●	●	
106	楡葉町☆	いわき市		●					●	●	
107	大熊町☆	会津若松市		●					●	●	
108	大熊町	いわき市		●					●	●	
109	新地町☆			●					●	●	
110	広野町	いわき市		●					●	●	
111	葛尾村☆	三春町		●					●	●	●
112	川内村☆	郡山市		●					●	●	
113	川内村			●					●	●	
114	飯館村☆	福島市					●		●	●	
115	双葉町☆	いわき市		●					●	●	
116	双葉町	郡山市		●					●	●	
117	福島市							NPO法人	●		
岩手県計	28カ所 (100.0%)		2 (7.1%)	4 (14.3%)	8 (28.6%)	11 (39.3%)	1 (3.6%)	2 (7.1%)	28 (100.0%)	8 (28.6%)	2 (7.1%)
宮城県計	63カ所 (100.0%)		7 (11.1%)	39 (61.9%)	5 (7.9%)	0	9 (14.3%)	3 (4.8%)	54 (98.2%)	0	0
福島県計	26カ所 (100.0%)		2 (7.7%)	14 (53.8%)	4 (15.4%)	1 (3.8%)	4 (15.4%)	1 (3.8%)	26 (100.0%)	18 (69.2%)	4 (15.4%)
3県合計	117カ所 (100.0%)		11 (9.4%)	57 (48.7%)	17 (14.5%)	12 (10.3%)	14 (12.0%)	6 (5.1%)	108 (99.1%)	26 (23.9%)	6 (5.5%)

①

⑥

⑨

4 居宅サー ビス (2と3 以外)	5 診療機能	6 配食 サービ ス	7 生活支 援サー ビス (6以外)	8 地域交 流サ ロン	9 心の相 談 窓口	10 その他	4または10の内容
				●			
				●	●		
				●	●		
				●	●		
				●	●		
				●	●		
				●	●		
	●			●	●		
			●	●	●		
			●	●	●		
			●	●	●		
			●	●	●		
				●		●	仮設住宅のメンテ、自治会組織のサポートなど
						●	コミュニティづくり支援
				●	●	●	健康づくり教室
				●	●	●	園芸支援
		●		●	●		
				●		●	仕事・生きがいの場の提供と就業支援
						●	特別養護老人ホーム
						●	ケアハウス
							記入無し
							記入無し
							記入無し
							記入無し
							記入無し
						●	全県のサポート拠点の後方支援
				●			地域交流の中心的機能
				●			地域交流の中心的機能
●		●		●		●	訪問介護、三世交代、安否確認
				●		●	介護予防、生きがいデイサービス、学童保育
				●		●	介護予防、生きがいデイサービス、学童保育
●				●		●	子供の一時預かり保育、学童保育、安否確認
		●		●		●	子供の一時預かり保育、学童保育、安否確認
				●		●	学童保育、体操教室
●		●		●		●	安否確認、訪問介護、介護予防、健康教室
		●		●		●	介護予防、健康教室、安否確認
●		●		●		●	安否確認、訪問介護、介護予防、健康教室
				●		●	安否確認
				●		●	健康教室
				●		●	健康教室
				●		●	健康教室、子供の一時預かり、児童館
		●		●		●	安否確認、介護予防、外出支援
		●		●		●	外出支援、安否確認
		●		●		●	健康教室
				●		●	体操教室
●				●		●	訪問介護、介護予防、健康教室
		●		●		●	介護予防、健康教室、安否確認
				●		●	安否確認、体操教室
				●		●	介護予防事業、安否確認
				●		●	介護予防事業、安否確認
				●		●	多世代間の交流
5 (17.9%)	1 (3.6%)	3 (10.7%)	15 (53.4%)	27 (96.4%)	7 (25.0%)	4 (14.3%)	
0 (19.2%)	1 (1.8%)	1 (3.6%)	15 (27.3%)	46 (96.2%)	39 (70.9%)	12 (21.8%)	分母は記入のあった55カ所
10 (9.2%)	2 (1.8%)	13 (11.9%)	30 (27.5%)	98 (89.9%)	46 (42.2%)	39 (35.8%)	分母は28+55+26=109カ所
⑧	⑩	⑦	⑤	②	③	④	

<表3> I 仮設住宅入居者等の避難者に対する健康支援への対応 ～ I <主要な課題①から④>の対応施策として

担当省	事業名	事業内容	実施状況等	対応
厚生労働省	被災地健康支援事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・継続的な保健活動</li> <li>・巡回による健康状態確認</li> <li>・健康課題に沿った活動支援</li> <li>・保健師等の確保</li> </ul>	2014.3末 保健師確保 岩手県15名 宮城県8名 福島県55名	I ①②③ ④
復興庁・厚生労働省	被災地の保健師確保依頼の通知発出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災地の保健師確保に向けた協力依頼</li> </ul>	2014.3に発出	I ①②③ ④
厚生労働省	地域支え合い体制づくり事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災地の生活支援を目的</li> <li>・仮設住宅に置ける安心した日常生活を支えるため総合的な機能を有する「サポート拠点」の運営を推進</li> <li>・被災県、市町村、運営事業者間で事業内容を調整し、地域固有の実情に応じて柔軟なサービス提供ができるよう支援</li> </ul>	2014.1 設置箇所数 岩手県27か所 宮城県62か所 福島県26か所	I ①②③ ④
厚生労働省	東日本大震災被災者の健康状態等に関する調査研究	<ul style="list-style-type: none"> <li>・継続的に把握し、保健指導の実施、医療機関等の紹介</li> </ul>		I ①②③ ④
厚生労働省	被災者の心のケア支援事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災3県に心のケアセンターを設置</li> <li>・相談対応（訪問・来所）</li> <li>・市町村保健師の後方支援</li> <li>・連絡調整会議を実施し意見交換や情報共有</li> </ul>	2014.4 専門スタッフ配置数 岩手県46名 宮城県65名 福島県59名	I ①②③ ④⑤⑥
総務省	復興支援員	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティの再構築を図る</li> <li>・復興支援員を配置する市町村を支援</li> <li>・復興支援員：被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援を行う</li> </ul>	2013年度 活動数 13団体 (3県10市町村) 181名	I ①②③ ④ IV ①②③ ④⑤ V
厚生労働省	地域コミュニティ復興支援事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢者、障害者、若者など地域のつながりを持ち続けることができるよう（孤立化防止）</li> <li>・ニーズ把握、総合相談、交流場所（公民館・空き店舗等も活用）等のサービス提供</li> <li>・見守り等支援体制の構築</li> <li>・地域コミュニティの復興支援を図る</li> <li>・関係者間（被災者、民生委員、児童委員、社会福祉協議会（生活支援相談員）、NPO、ボランティアセンター等）の総合調整等を一体的に実施。社会福祉士、精神保健福祉士等の配置も可能</li> </ul>	2013.4 実施自治体数 3県51市町村	I ①②③ ④ IV ①②③ ④⑤

出所：復興庁、内閣府、総務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省『被災者に対する健康・生活支援の手引き』平成26（2014）年5月13日より作成

#### I 仮設住宅入居者等の避難者に対する健康支援への対応 〈主要な課題〉

- ① 多様化する被災者の問題や悩みへの対応（仮設住宅に残された人の取り残され感への対応、健康・介護の観点で状況の深刻な人への支援、支援する側の心のケアや体制の強化等）
- ② 疾病予防をはじめとした健康支援の実務担当である保健師不足への対応
- ③ 仮設住宅等への見守り、心のケア、健康支援の継続及び変化にあわせた柔軟な対応が可能な予算の確保
- ④ 災害公営住宅等への円滑な以降（人間関係や生活環境の変化への対応、新たな見守り体制づくり等）のための取組
- ⑤ アルコール依存への問題の対応
- ⑥ 震災のストレスによるDVや家庭環境悪化の防止
- ⑦ 高齢者、子ども、障害者に対して区別無く支援する多機能事業所の整備
- ⑧ 仮設住宅の1年ごと更新への不安の解消

#### IV 恒久住宅の整備と仮設住宅等からの移転に伴う課題への対応 〈主要な課題〉

- ① 仮設住宅のように住居がまとまっていない恒久住宅における見守り体制の構築
- ② 高齢者が生活支援・医療・介護などのサービスを受けられる恒久住宅の整備
- ③ 恒久住宅における住民も担い手になるような地域包括ケア体制の構築
- ④ 仮設住宅から恒久住宅への移行における公平性にも配慮した新たなコミュニティづくり
- ⑤ 災害公営住宅棟への円滑な移行（人間関係や生活環境の変化への対応、新たな見守り体制づくり等）のための取組
- ⑥ 住宅の整備における商業地の移動等に伴う交通の便への影響（特に、交通弱者への移動支援）への配慮

#### V 市町村の業務負担に対する支援の強化