

## 第5章 災害時における社会福祉協議会の取り組み

中 村 健 治

社会福祉協議会（以下「社協」）は、1951年に制定された社会福祉事業法（現在の「社会福祉法」）に基づき、設置されている民間の社会福祉活動を推進している組織（社会福祉法人）で、全国及び都道府県並びに市区町村ごとにある。

社協の組織構成や事業は、社会福祉法の第109条と第110条で明記されており、それぞれの都道府県並びに市区町村で、地域に暮らす住民のほか、民生委員・児童委員、社会福祉施設・社会福祉法人等の社会福祉関係者、保健・医療・教育など関係機関の参加・協力のもと、地域の人が住み慣れたまちで安心して生活することのできる「福祉のまちづくり」の実現をめざした様々な活動をおこなっており、具体的には、総合（生活・福祉）相談や各種の福祉サービス、ボランティアや市民活動の支援、共同募金運動への協力など地域の特性を踏まえ創意工夫をこらした事業をおこなっている。

災害時においては、被災者の生活支援として生活福祉資金貸付事業や災害支援資金（緊急小口資金特例貸付）などをおこなうほか、災害ボランティアセンター（拠点）の設置並びにボランティアの需給調整及びボランティア活動の推進など、行政と連携した復旧・復興にあわせた取り組みをおこなっている。

なお、災害時におけるボランティア活動は不可欠であり、ボランティア活動が効果的に災害支援につながるために組織体制の整備が重要である。このことから、日常的にボランティアセンターの設置・運営をおこなっている組織である社協が、ボランティア連絡協議会などボランティア活動に関わっている人やNPO並びに行政と協働で災害ボランティアセンターの設置・運営をおこなっていることが多いのが現状である。このことについては、災害対策基本法の『第5条の3 国及び地方公共団体とボランティアとの連携』において、「国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。」と災害時におけるボランティアの活動の重要性をうたっており、また、厚生労働省防災業務計画の第2編・第4章・第6節・第2においても「被災地の都道府県・市町村、社会福祉協議会、全国社会福祉協議会、日本赤十字社等は、速やかに現地本部及び救援本部を設置し、行政機関等関係団体との連携を密にしながら、以下により、ボランティアによる支援体制を確立する。」と国においても整理している。

2011年3月11日に発生した東日本大震災における被災地のボランティアの確保においても、同年5月27日付けで内閣官房長官から各日本経済団体連合会などの企業・団体に対してボランティアの要請をおこなっており、その文書の中で、各市町村社協、NPO・NGO、団体等がボランティアの希望者受付をおこなっていると明記されており、社協等における災害ボランティアセンターをボランティア活動の拠点としている。

この章では、前述しているとおり、災害時における社協の役割である災害ボランティアセンター活動や地域のサポート体制についてまとめる。

## 1. 被災者緊急対応としての資金貸付けの取り組み

被災直後の被災地においては、金融機関が再開していないことや緊急対応の生活資金としての現金が不可欠なことから、社協による災害支援資金（緊急小口資金特例貸付）の貸付けを各被災地域でおこなうために、生活資金等の貸付けの相談窓口を開設することになる。また、被災地の状況や避難者の実態に合わせて、必要に応じアウトリーチ型の相談・貸付け活動をおこなうことになり、東日本大震災においても2011年3月16日から相談・支援等がおこなわれた。

東日本大震災における緊急小口資金特例貸付の概要は、被災者で当面の生活費の確保が困難な世帯に対し10万円以内の生活費の貸付をおこなうもので、詳細は次のとおりである。

### <参考1> 緊急小口資金特例貸付の概要

#### 【緊急小口資金特例貸付の概要】

##### ○貸付対象世帯

次のいずれかに該当する世帯

- ・東日本大震災の津波被害が報告されている市町村に住居している世帯
- ・東日本大震災発生後、避難所で生活している世帯
- ・東日本大震災発生後、勤務先が休業となり、当面の生活費の確保が困難である世帯

○貸付限度額 10万円以内（特に必要と認められる場合には20万円以内）

○据置期間 貸付の日から1年以内

○償還期間 据置期間経過後2年以内

○貸付利率 無利子（延滞利子10.75%）

また、2011年7月19日からは、東日本大震災の被災により失業や休業等で、日常生活全般に困難を抱えた方々に、生活の復興に向けて一時的に必要な資金を貸付け、世帯の自立を図ることを目的に生活復興支援資金の貸付けもおこなわれた。（貸付実績は、表1「資金貸付状況」のとおり）

生活復興支援資金は、①生活復興の際に必要な生活費を対象とした「一時生活支援費」、②住宅の移転、家具什器、日常的な交通手段の自動車等の購入に必要な経費を対象とした「生活再建費」、③住宅の補修等に必要な経費を対象とした「住宅補修費」の3種類である。

なお、自治体の復旧・復興だけではなく、住まいや仕事、家族の変化などの様々な要因により緊急小口資金特例貸付や生活復興支援資金の償還が困難になる世帯も予想されることから、被災者の生活状況等の把握が重要であり、そのための相談・支援等の仕組みの充実が不可欠であった。

<表 1> 資金貸付状況

	岩手県	宮城県	福島県
緊急小口資金 特例貸付	貸付件数： 3,004件 貸付金額： 4億305万円	貸付件数： 40,252件 貸付金額： 56億8,222万円	貸付件数： 25,016件 貸付金額： 35億4,367万円
生活復興 支援資金貸付	貸付件数： 49件 貸付金額： 約3,100万円	貸付件数： 158件 貸付金額： 約1億1,300万円	貸付件数： 27件 貸付金額： 約1,900万円

注1) 緊急小口資金特例貸付は2012年3月31日現在

注2) 生活復興支援資金貸付は2012年3月23日現在

## 2. 災害ボランティア活動の取り組み

### (1) 国における災害ボランティア活動の推進と取り組み

国における災害ボランティア活動の推進と取り組みについては、東日本大震災復興対策本部事務局震災ボランティア班が、2011年9月30日に「震災ボランティア活動の果たしてきた役割と、今後の政府の取組～東日本大震災から半年を経過して～」を発表している。

国においては、震災ボランティア活動は被災地支援に大きな役割を果たすことから、発災直後の3月15日に内閣官房のもとに震災ボランティア連携室の設置を決定し、16日より稼働している。その後、9月16日までの半年間、下記の取り組みをおこなった（参考「政府の取り組み等」のとおり）。

### <参考2> 政府の取り組み等について

#### 【内閣官房震災ボランティア連携室を中心とした政府のこれまでの取り組み等】

##### 1) 震災ボランティア活動の促進

- 官房長官記者会見等により、官民、さらに広く国民に対し、ボランティア活動参加の呼びかけ（5/27、7/29）
- 観光庁を通じて、旅行業界に対し、ボランティアと観光を組み合わせたツアーの設定を呼びかけた（5/27）結果、具体的な商品が展開

##### 2) 震災ボランティア活動に関する情報発信

- 官邸ホームページや、内閣官房震災ボランティア連携室と連携する民間ウェブサイト（助けあいジャパン）により、受入れ先、ニーズ、交通情報、ボランティアツアー、注意事項等についての最新情報を発信

##### 3) 震災ボランティア活動を円滑かつ効果的にするための側面支援

- NPO等の長期的な活動を確保するため、国の助成制度（雇用創出基金事業、地域支え合い体制作り事業、新しい公共支援事業等）及び民間団体の助成制度について、わかりやすくまとめて周知するとともに、活用を働きかけ
- ボランティア車両の高速道路無料通行手続きの簡素化、ボランティアバスの

運行ルールの明確化等について、関係省庁と調整・実現

- 内閣広報室が作成した生活支援ハンドブックやチラシが、社会福祉協議会やNPO等を通じて被災された方々に直接届くよう、仲介・調整

なお、今後の仮設住宅におけるコミュニティづくり支援や心のケア、さらには復興まちづくりへの参画・協力等、復興に向けたボランティア活動が重要になってくることから、より一層、緊密に連携していくために、内閣官房震災ボランティア連携室を9月16日に廃止し、震災ボランティアに関する事務を内閣官房から東日本大震災復興対策本部に移している。

また、同年12月7日には、東日本大震災復興特別区域法が成立し復興特別区域制度を活用した東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進を図るため復興特別区域基本方針（以下「基本指針」）が策定されている。

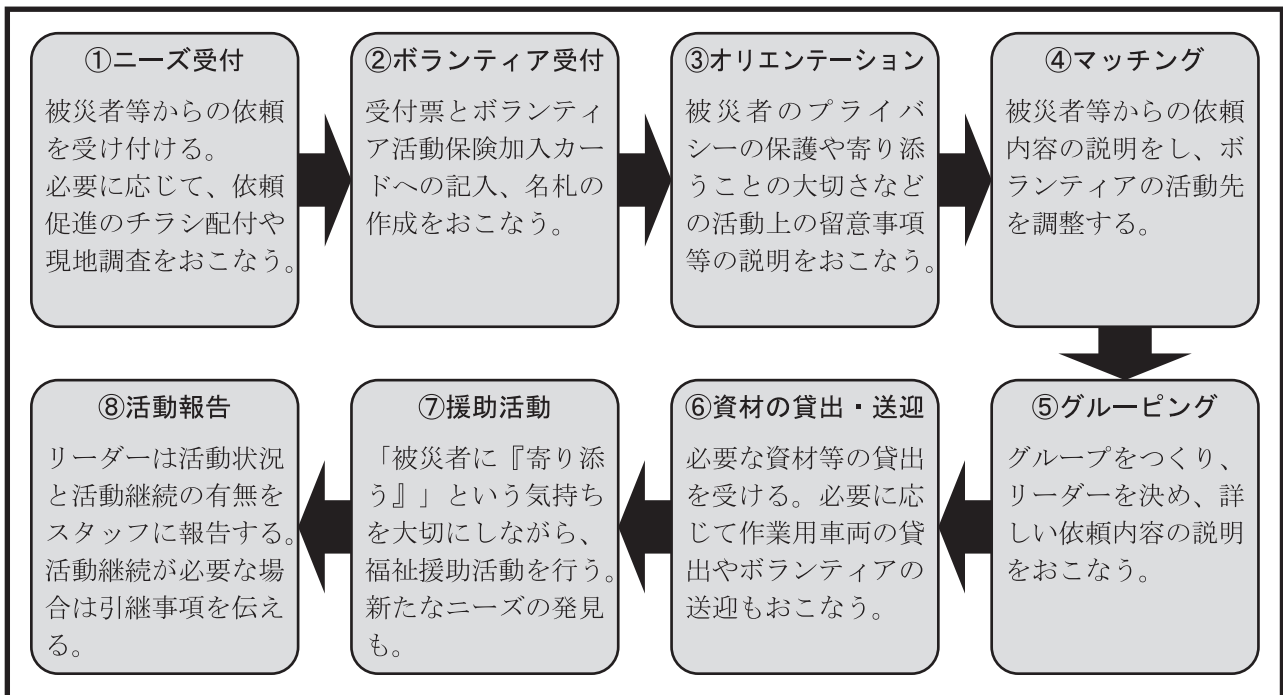
基本指針の「第2 復興特別区域における復興の円滑かつ迅速な推進のために政府が着実に実施すべき地方公共団体に対する支援その他の施策に関する基本的な方針」の1 政府における推進体制、(3)地域の多様な主体との連携において、「被災地域の復興は、市町村のみならず、地域の住民、住民団体、農業者、漁業者、企業、商工団体、自営業者、NPO等の地域の多様な主体が協働して行うことが必要であり、復興庁、復興局及び支所は、被災地域、被災者のニーズを的確に把握するとともに、現地において国、地方公共団体、民間事業者その他の多様な復興の推進主体が意見交換を行い、具体的な復興事業に結び付けていくことができる場などを柔軟に構成するなど、復興事業を迅速に推進できる十分な体制を構築するものとする。」と官民協働の迅速な復興を進めるとしている。

## (2) 災害ボランティアセンターの役割

災害ボランティアセンターは、災害時におけるボランティアの受け入れ体制の確保を図り、ボランティアによる福祉救護活動が円滑かつ効果的に展開されることを目的に設置される。

具体的には、図1のとおりボランティア活動参加希望者からの問い合わせや登録・調整業務、被災地からの活動依頼（ニーズ）などへの対応や現地調査を含めた状況把握とボランティア活動対応の可能性の確認、ボランティア活動にあたってのボランティア活動保険の加入手続き、的確な対応や継続的・連続的な取り組みが可能となるための活動報告などの会議をおこなっている。

<図1> 災害ボランティアセンターにおける活動の流れ



参考) 熊本県社会福祉協議会「市町村災害ボランティアセンターマニュアル」より

### (3) 東日本大震災における災害ボランティアセンターの設置状況

東北3県（岩手県、宮城県、福島県）においては、震災地社協そのものの人的・物的被害が大きく、インフラの復旧もなかなか整わない中で、余震への対応並びに被災地の後方支援や避難者の受入れなどのために、災害ボランティアセンターの設置が進められた。なお、震災発生直後は、コンテナハウス等を設置して拠点にあて、電源やIT環境を整備するなどをおこない、災害ボランティアセンターに取り組んだ社協もあった。

今回の災害対応のために設置されたセンター数は、2011年11月段階で表2のとおり全国で187センターあり、特に、被災地の東北3県では101センターが設置された。東北3県以外の災害ボランティアセンターは、現地への物資支援並びに避難者の受入れ支援などに従事していた。なお、災害ボランティアセンターを設置していなくても、多くの社協では通常のボランティアセンターで支援に関わっていた。

<表2> 通常ボランティアセンターと別に災害対応で設置された災害ボランティアセンター数

地域	岩手県	宮城県	福島県	他都府県	合計
センター数	27センター	35センター	39センター	86センター	187センター

参考) 全国社会福祉協議会調べ (2011年11月実施)

#### (4) 東北3県におけるボランティア活動の状況

各市町村に設置された災害ボランティアセンターを経由したボランティア活動者数は、全国社協調べで926,200人（2012年2月末集計）であり、2011年5月3日のピーク時には、3県内の災害ボランティアセンターで、1日に約12,000人のボランティアが活動していた。

また、全国の社協では、表3のとおり生活福祉資金関係やボランティアセンター支援関係として、全国規模でブロック単位に継続的に社協職員を8月31日までで延べ32,094人を派遣し被災地の社協活動や災害ボランティアセンターの運営支援をおこなっている。

ボランティア活動の具体的内容は、当初は、炊き出し、泥の除去、片付け、食糧・水の配達、在宅者の安否確認等であったが、震災後半年を経てこれらのニーズが徐々に収束する中で、被災された方々の住まいが、避難所、仮設住宅、自宅、復興住宅と多岐にわたり、ニーズも個々の生活支援ニーズに変化してきているとともに、復興のまちづくりとしてのコミュニティづくりへの参画・協力など、ボランティアへのニーズが拡大・多様化し、設置されている災害ボランティアセンターも「復興支援（ボランティア）センター」などに名称変更したところが増えてきていた。

<表3> ブロック派遣による全国の社協職員の派遣状況（3月17日～8月31日）

派遣先	担当ブロック	ボランティアセンター関係			生活福祉資金関係	
		延べ人員	1日平均	最大時	延べ人員	最大時
岩手県	北海道、青森県、秋田県、関東ブロック(B)、東海・北陸ブロック	12,158	72.4	113		
宮城県	山形県、近畿ブロック、中国・四国ブロック	12,285	73.1	128	464	32
福島県	関東ブロック(A)、九州ブロック	6,242	37.2	59	945	44
合計		30,685	182.4	272	1,409	62
総合計						32,094

※ 岩手県への派遣は、災害ボランティアセンター支援業務及び特例貸付業務を含めた生活相談を一体的に展開したため、ボランティアセンター関係の数値にまとめている。

参考) 「東日本大震災災害ボランティアセンター報告書」（全国社協/2012年3月発行）より

#### (5) 国における今後の災害ボランティア活動に関する取り組み

国における災害ボランティア活動に関する取り組みについては、東日本大震災復興対策本部事務局震災ボランティア班（平成23（2011）年9月30日付け）の「震災ボランティア活動の果たしてきた役割と、今後の政府の取組～東日本大震災から半年を経過して～」において、①仮設住宅への対応、②復興のまちづくりや特定テーマへの対応、③県外等遠隔地からのボランティアへの支援、の3つに整理している。

一つ目の、仮設住宅への対応については、ボランティア活動の状況・予想される今後の展開として、「仮設住宅での生活におけるコミュニティづくり支援、心のケア等

のニーズへの対応については、①活動が長期間にわたることが想定されること、②状況の異なる仮設住宅団地それぞれに対するきめ細かい対応が必要なことなどから、地域行政と密接に連携した地元中心の息の長い活動が求められる。特に、行政サービスの届きにくい細かなニーズへの対応が期待されている。」としており、国として次のとおり具体的な支援を考えている。

- NPO等の活動にも活用できる官民の資金的な支援制度について、情報を解りやすくまとめ、NPOのネットワーク等を通じてPRし、積極的に活用いただけるようにする。
- 行政、社会福祉協議会、NPO等が連携して取り組んでいる好事例を把握し、必要に応じて他の地域にPRする。
  - (例1) 行政からの委託に基づいてNPO等が仮設住宅の生活環境アセスメントを実施する取り組み
  - (例2) 各地に点在する仮設住宅の住民に対する見守り等をおこなうに当たり、NPO間で連絡を取り合いながら過不足なく効果的に活動できるよう役割分担を明確化する取り組み など
- NPO等が行っている先進的な取り組みの具体例を把握し、必要に応じて他の地域にPRする。
  - (例) いわゆる「みなし仮設」(民間住宅の借り上げ)に居住している方々や自宅の2階等に避難している方々を戸別訪問して様々な援助活動をおこなっている取り組み など

二つ目の、復興のまちづくりや特定テーマへの対応については、ボランティア活動の状況・予想される今後の展開として、「今後、地元NPOを中心に、復興まちづくりに参画・協力して、地域の活性化や雇用の拡大を支援する活動、また、被災された方々の多様性や多様なニーズに着目した特定テーマに対応する活動などが展開されると予想される。」としており、国として次のとおり具体的な支援を考えている。

- 各被災市町村における復興計画策定と歩調を合わせて、復興まちづくりへの支援活動を展開されているNPO等の関与の具体例を把握し、これを必要に応じて他地域に伝播する。
- 震災を契機とする特定のテーマに対応したNPO等の活動の実態を把握するとともに、必要に応じ、関係行政機関との調整を図る。
  - (例1) 児童生徒の生活環境の変化に対する支援(校庭等での活動が制限されている児童生徒を連れ出して野外で遊ばせる取り組み、自宅から離れた学校への通学を余儀なくされている児童生徒の通学支援など)
  - (例2) 被災者の雇用に資するコミュニティビジネス等への取り組み など

三つ目の、県外等遠隔地からのボランティアへの支援については、ボランティア活動の状況・予想される今後の展開として、「地域によっては、泥の除去、片付け等の

従前からのニーズも残っており、また、被災された方々の思い出づくり支援（写真洗浄など）や、仮設住宅におけるイベントの手伝いなど、遠隔地からのボランティアについても、まだまだ活躍の場があると考えられる。」としており、国として次のとおり具体的な支援を考えている。

- 現地のボランティアへのニーズの状況やボランティアツアー等の情報発信。
- ボランティア車両の高速道路無料化措置の延長に伴い、その手続きが社会福祉協議会の過度な負担とならないよう配慮。

### 3. 復興支援と社会福祉協議会

被災時の仮設住宅等における被災者に対する支援策については、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の教訓を踏まえ、厚生労働省社会・援護局による支援員等の配置、厚生労働省老健局による高齢者等のサポート拠点へのL S A（ライフサポートアドバイザー）の配置、総務省による復興支援員の配置など、多様な取り組みがなされている。

厚生労働省社会・援護局による支援員等の配置については、阪神・淡路大震災での多くの孤独死の発生の教訓や新潟県中越地震などの大震災時において、仮設住宅における見守りやコミュニティづくり、また、仮設住宅からの生活の復興に向けた支援などの取り組みのための支援員等の配置がなされるようになり、東日本大震災においても、被災地の多くの社協に生活支援相談員を配置し支援体制を構築している。

また、厚生労働省老健局による高齢者等のサポート拠点へのL S Aの配置については、応急仮設住宅における要介護高齢者等の安心した日常生活を支えるために新潟県中越地震の際に応急仮設住宅地域に設置されたサポートセンター等を参考に、平成23（2011）年4月19日の通知で厚生労働省老健局から「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点の設置について」が被災者支援策として示され、仮設住宅等に介護・福祉サービス拠点を設置して、入居した要介護高齢者等を対象に専門職種による総合相談機能（L S Aの配置等）やデイサービス、居宅サービス等の生活支援サービス活動拠点として、また、高齢者、障がい者や子どもたちが集う地域交流スペースとして取り組みが進められている。

総務省による復興支援員の配置については、被災者の見守りやケア、地域おこし活動の支援等の「復興に伴う地域協力活動」を通じ、コミュニティ再構築を図ることを目的に復興支援員が配置されている。

このように、様々な政策に基づき被災者支援が取り組まれているが、ここでは、復興支援における社協についてみる中で、県の災害復興計画と社協の関連、多くの市町村社協において配置されている生活支援相談員による仮設住宅等におけるサポートセンターの取り組み等についてみてみる。

#### （1）県の災害復興計画と社協

県の災害復興計画への社協の関わりは、3県とも計画策定段階における参画はして



いなかったが、宮城県のように「災害ボランティア」「地域コミュニティの再生」「県のサポートセンターの支援」など、通常の社協機能を踏まえた位置づけや役割を県側としてとらえて明示しているケースが見受けられた。なお、震災直後においては、被災現場だけではなく行政を含めて情報過疎・混乱や緊急性の高い現場対応などに追われる中、当初からの関係機関・団体や専門職を含めた検討がなされていなかったこともうかがわれる。

また、岩手県では、県社協の事務局が入っている「ふれあいランド岩手」が盛岡日赤病院の近くにあるため、病院に運ばれてきた方の家族の避難所として、震災直後の2011年3月13日から6月29日まで避難所の一つになり最大110名の方が避難しており、県社協が避難所運営をすることとなった。（※避難所としては、後追い指定となっている。）

なお、政令指定都市である仙台市においては、仙台市における被災者生活支援に関する検討に市社協もメンバーとして参画していた。このことは、仙台市の被災者の約8割が民間賃貸住宅の空き家を活用した『みなし仮設』で生活をしており、プレハブ仮設と異なり、被災者が広域点在したこと、また、一般市民と同様のアパート・マンションに住むことになるため被災者の区別がつかないことなど、被災者に対する情報提供や支援等で格差がでてしまい、組織的・計画的支援の展開が不可欠であったと思われる。

## （2） 社協における震災支援計画

県社協における災害支援の計画的取り組みについてみると、被災当初の県社協は、県社協自体（ハード及びソフトの両面）が被災を受けている中、災害支援資金等の貸付けと災害ボランティアセンター運営、その他、被災現場の対応などの目前に表出した問題解決に翻弄しており、計画的な取り組みが難しかったのが当時の状況である。2013年度に入りようやく、3県社協とも災害支援についての全体像や今後の取り組みについての整理・検討がなされ、特に、災害支援から新たな地域コミュニティの構築や支援策に取り組みが移る中、社協としての計画や指針づくりが開始された。

岩手県社協では、今後の復興にかかわる県社協の方針・指針（2014年度からの5年計画）として、県社協として被災地の社協に寄り添う、あるいは今被災地に配置されている生活支援相談員（約190名）の方々の活動（訪問活動）の実践を、被災地以外でも普及させるような仕組み、その実践を伝えるといったことが検討された。

宮城県社協では、「被災地の地域福祉活動指針（ガイドライン）」を2013年5月に作成した。ガイドラインでは、「県社協としてできること」「県社協と市町村社協でやれること」「地元社協としてやれること」についての方向性を整理している。災害時における社協については、第1に社協の理念をもう一度追求すること（介護保険、法人運営、会計、等々）、第2に災害ボランティアの運営（社協だけでやろうとしないこと）、第3に仮設やみなしなどの住宅問題、コミュニティワーク、第4が生活福祉資金や日常生活自立支援事業などの社協ならではの事業をおこなうなどで、今後については、県の「地域福祉活動計画（復興計画）」策定に県社協が参画する。また、市町村社協相互の協定の提携を進めるなどである。

福島県社協では、県社協が策定している県社協活動計画（2011年度～2015年度）を2013年度に見直し、2014・2015年度の震災復興に関わる内容を明記し取り組んでいる。

仙台市では、2011年当初から行政と協働した取り組みがなされており、特に社協に期待されている生活再建支援の具体的な取り組みとして、体制整備も含めて計画的に取り組みがなされている。

### （3） 仮設住宅等における支援体制

仮設住宅等における支援体制については、前述しているが、仮設住宅等においては厚生労働省老健局で進められている介護・福祉サービス拠点（L S Aの配置等）の設置と、厚生労働省社会・援護局による仮設住宅等における生活支援相談員等による支援体制がある。

#### ① 仮設住宅等における介護等のサポート拠点の状況

平成23（2011）年の4月19日の通知で、厚生労働省老健局から「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点の設置について」が被災者支援策として示され、仮設住宅等に介護・福祉サービス拠点を設置して、入居した要介護高齢者等を対象に専門職種による総合相談機能（L S Aの配置等）やデイサービス、居宅サービス等の生活支援サービス活動拠点として、また、高齢者、障がい者や子どもたちが集う地域交流スペースとして取り組みが進められた。

3県における介護等のサポート拠点の設置状況は、2012年12月7日現在で岩手県が9市町村で27カ所、宮城県が13市町で61カ所、福島県が13市町村で24カ所であった。

なお、宮城県のみサポートセンターの後方支援拠点を1カ所設置していた。具体的には県の社会福祉士会弁護士会に委託し、「宮城県サポートセンター支援事業所」を開設して、ケアマネ協会、NPO法人、県社協等と協力し、仮設住宅棟の相談会への専門職派遣、被災者支援の助言、人材育成などを行っている。

また、仙台市はプレハブ仮設とみなし仮設ではニーズや課題が異なることから、プレハブ仮設はNPO等が、みなし仮設は市社協が直接支援しており、みなし仮設に市社協が中核支えあいセンターを2011年10月1日に開設し、同年12月1日には中核支えあいセンター以外に5地区に地域支えあいセンターを設置している。

#### ② 社協における生活支援相談員の取り組み

##### 1) 生活支援相談員の配置

社協における生活支援相談員の配置については、社協の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が国において予算化され、表4（2012年度時点）のとおり岩手県が18市町村191名、宮城県が県社協に7名、13市町186名、福島県が30市町村203名配置された。

また、仙台市はみなし仮設支援として、絆再生事業の補助金で中核支えあいセンターと5地域の支えあいセンターに42名の配置がされた。

なお、宮城県においては2014年度から県社協の7名が4名に減員されており、福島県では生活支援相談員の配置計画が2015年度から約400名となったが2015年

7月段階で265名となっている。

<表4> 生活支援相談員の配置数の考え方

社 協	県社協配置	配置数	特 記
岩手県	17名	18市町村 191名	<p>※ 当初、看護師（准看護師含む）、保健師、介護福祉士、保育士、児童厚生員、ホームヘルパー2級以上の者、社会福祉主事任用資格を有する者の他、保健衛生や社会福祉に関する相談等実務経験のある者を採用要件。</p> <p>※ 実際には、ヘルパー、介護福祉士、介護支援専門員等の有資格者の他、資格を持っていない、相談業務・福祉関係の経験のない場合も多かった。</p>
宮城県	7名 ※ 2014年度より4名 ※ 2015年度より財源変更	13市町 186名*	<p>※ 被災社協の中には、生活支援相談員等による被災者支援活動とともにサポートセンターを受託している社協あり。</p> <p>※ 他に、被災地社協の身近な立場から助言や情報提供を行う被災地社協復興支援員を12市町村社協に13名配置。</p>
福島県	5名	30市町村 203名 ※ 平成27年度から400名予定(実数265名)	<p>※ 原子力発電所の事故に伴う放射線汚染による全町民避難が9町村の役場等行政機関も他市町村内に置かれている。</p> <p>※ 県内の仮設住宅も複数の市町村に分散して建設。</p> <p>※ 生活支援相談員の配置では、①当該社協に配置、②避難先の社協に配置、③全住民が避難している避難元社協に配置と様々な配置がなされている。</p>
仙台市	【中核S】 主任3名 個別訪問18名	【地域S】 生活支援相談員 21名	<p>※ プレハブ仮設はNPO等が、みなし仮設は市社協が直接支援している。</p> <p>※ 中核支えあいセンターの生活支援相談員（18名）は、被災者の生活状況やニーズ把握、情報提供、地域内関係者の連携等をおこなう。</p> <p>※ 地域支えあいセンターは、個別訪問や交流イベント・サロン等の開催をおこなう。</p> <p>※ 主任の3名以外の生活支援相談員は特別な資格要件なし。ただし、パソコンと運転可能の方。</p>

\*：宮城県においては、各市町村で様々な財源によるマンパワーを配置しており特定した生活支援相談員の数字が不特定のため、全国社協が「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在り方研究報告書～」の人数を明記

## 2) 生活支援相談員の役割

生活支援相談員は、孤立死防止や被災者に寄り添う訪問型の支援体制を構築するために配置されている。具体的活動は、被災者の顕在・潜在を問わずニーズの把握と掘り起こしをおこない、生活立て直しの各種相談・支援等の役割を担っている。

時間が経過することで生活支援相談員の役割が変わってきており、宮城県では、災害復興から地域福祉やまちづくりへステージが変わってきており、災害公営住宅でのサロン活動や地域づくり、仮設住宅での個別支援など生活再建の取り組みが重要となってきた。

なお、仙台市の地域支えあいセンターの生活相談支援員は上記役割以外に、交流イベントやサロン等の担い手にもなっている。

## 3) 生活支援相談員の設置財源

生活支援相談員の設置財源は、表5のとおり2011年当初は社協として活用できる財源ということから、生活福祉資金事務費に財源を積み上げて相談員を配置していた。なお、2012年度以降については県として活用できる財源を国と協議し活用したことから3県統一ではなく、県としての理由づけを踏まえての財源となったようである。

岩手県では、セーフティネットの住まい関係の財源、宮城県では絆再生事業の財源、福島県では緊急雇用再生事業（基金）の財源を活用していた。しかし、2015年度からは主たる目的が災害復興から生活再建や地域づくりにステージが移ってきたことにより、復興庁の被災者健康生活支援総合交付金等に3県とも財源が変わっていた。このことは、これまでの単年度財源から3～5年の複数年の財源として支援していくという考え方もあるようであった。なお、福島県では2015年度から生活支援相談員の400名体制が計画されており、その財源として被災者健康生活支援総合交付金以外に地域コミュニティ復興支援事業の財源も活用することとなっている。

生活支援相談員の今後の活躍の場については、被災地でアウトリーチ型の相談支援に取り組んできた生活支援相談員のスキルを踏まえて、生活困窮者自立相談支援事業や介護予防・生活支援サービス事業の生活支援コーディネーターなどへの移行も検討されている。

## 4) 生活支援相談員の研修実態

生活支援相談員設置の2011年8月頃から、表6にあるように、各県において相談員の人材育成・スキルアップの観点から研修を実施していた。

研修は基本的には、生活支援相談員の採用時の基礎研修とその後のステップアップ（フォローアップ）研修であった。

なお、下表のとおり、各県における支援機関（者）は異なっていた。

仙台市では、採用後2～3週間かけて研修をして対人支援の相談に出向いてもらっていた。

<表5> 生活支援相談員の設置財源

社 協	財 源
岩手県	2011年度 : セーフティネットの生活福祉資金事務費 2012年度～ : セーフティネットの住まい関係の財源 2015年度 : 被災者健康生活支援総合交付金 (復興庁)
宮城県	2011年度～ : 社会的包摂「絆」再生事業 (地域コミュニティ再生事業) (10/10) 2015年度 : 市町社協は従来通り、県社協は被災者健康生活支援総合交付金 (復興庁)
福島県	※制度根拠がないことから、都道府県とか国の財源を活用 2011年度 : 生活福祉資金相談員として配置 2012年度～ : 緊急雇用資金活用 2015年度 : 地域コミュニティ復興支援事業、被災者健康生活支援総合交付金 (復興庁)
仙台市	2011年度～ : 社会的包摂「絆」再生事業 (地域コミュニティ再生事業) (10/10)

<表6> 生活支援相談員の研修

	岩手県	宮城県	福島県
実施主体	県社協	県社会福祉士会	県社協 (統括生活支援相談員 (5人) が企画)
プログラム	<ul style="list-style-type: none"> <li>●採用時: 「基礎研修」</li> <li>●一定業務経験者: 「フォローアップ研修」</li> <li>●各社協事務局長等を中心としたOJTによる育成支援</li> <li>●OJTが有効に機能するための管理者等研修</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●基礎研修</li> <li>●ステップアップ研修</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●基礎研修 (1日)</li> <li>●テーマ別研修 (認知症対応)</li> <li>●スキルアップ研修</li> </ul>
開始時期	平成23年8月より	平成23年9月より	
協力	○神奈川県保健福祉大学の顧問 山崎美貴子先生が震災直後から全社協と一緒にテキストをつくり支援	○コミュニティライフサポートセンター (CLC)	○日本ボランティアコーディネータ協会 (JVCA) [東京本部] が協力 ○プログラム、テキストづくりはJVCA
他の研修			JVCA中心に、自治体毎の生活支援相談員是認を対象にした研修

#### 4. 災害時における社会福祉協議会の現状と課題

本稿での課題については、以下の通りであった。

- ① 県社協は災害支援資金等の貸付や災害ボランティアセンターを担っているが、災害復興計画への参画がなされていない。
- ② 災害時に公共施設等に事務局を置いている社協が避難所となっている場合があり、避難所支援として日々の活動に追われながら災害支援資金等の貸付や災害ボランティアセンターをおこなわなければならない実態もある。
- ③ 多くの社協において、災害ボランティアセンターとサポートセンターを運営することとなったが、その関係や連携が十分でなく、表出した問題解決に翻弄し計画的な取り組みとなっていない。
- ④ サポートセンターにおける生活支援相談員が単年度財源で安定した雇用となっていないくサポート体制の構築が難しい。
- ⑤ スキルアップした生活支援相談員の専門的マンパワーの今後の活用が不透明であるとともに、新たな活躍の場に向けた研修等が確立していない。

災害時における社協は、災害支援資金等の貸付や災害ボランティアセンター活動を第一義的に行うこととなるが、災害後の地域づくりの拠点（機能）も期待されていることが明らかになった。しかし、被災地社協自体が避難所等の役割を担うことも多く、また、個々の取り組みで表出した問題解決に翻弄し計画的な取り組みとなっていないのが現状であった。このことから、日常的な地域福祉の推進や地域づくり、まちづくりにおいて行政とより密接に連携しまちづくり計画（地域福祉計画や災害計画等）等に社協が参画することが重要であると言える。

誰もが安心して住み続けることのできる地域づくりに取り組む社協として、災害時における高齢者や障がい者、子ども等の災害時要援護者の把握や支援方策の検討なども不可欠であり、また、災害後の住居等の建物や仕組みづくりだけでなく、人間関係や地域関係づくりが重要で、そのためには、地域の支え合いの風土やマンパワー養成などをはじめ、日常的な地域の仕組みづくりが社協として求められている。

最後に、今回の被災地における社協の取り組みから、サポートセンター（機能）や生活支援相談員の取り組みを日常化し、新たな地域福祉の推進や地域づくりに生かすことが災害支援の大きな武器となるだけでなく、安心・安全なまちづくりにつながると言える。