

東日本大震災からの生活再建期における地域生活支援の 現状と課題

—— 宮城県本吉郡南三陸町の事例から ——

永 井 彰

1 問題の所在

東日本大震災の津波被災地においても、ようやく仮設住宅での生活が終わり、防災集団移転地や災害公営住宅団地へと暮らしの場を移す段階になった。仮設住宅では、被災者生活支援がなされた。仮設住宅での被災者生活支援の取り組みにおいてとくに意識されたことは、居住者の孤立防止であり、そこでの明確な目標は孤独死を防ぐということであった。孤独死の防止は、保健・医療・福祉に携わるスタッフの思いでもあったし、大震災を生きのびた近隣のひとたちの思いでもあった。この目的の達成のために、日頃からたがいのことを気に掛け合う近隣関係の構築が、必要な課題として意識された。この意味において、被災者生活支援は、個別支援であると同時に地域生活支援でもあった。

仮設住宅での被災者生活支援のために、多くの被災自治体において「被災者支援従事者」（東北関東大震災・共同支援ネットワーク地域支え合い情報編集委員会編2018：2）が配置された。この被災者支援従事者は、個々の自治体によって名称は異なっていたし、体制や組織も異なっていた。ただ、多くのばあい、被災者への個別支援だけでなく、近隣関係構築の支援といった地域生活支援をその業務のうちに含んでいた。被災者生活支援者によって、福祉視点での地域づくりが実践された。

生活再建期になり、防災集団移転地や災害公営住宅団地へと生活の場が変わった。だが、住宅再建が終わったら支援はいらないということにはならない。生活再建期において必要な支援は何だろうか。この問いを考えるために、三つの視点をあらかじめ提示したい。まず第一に、生活再建した場所の特性におうじた支援が必要だということである。災害公営住宅団地では、高齢者の多い住宅地が人工的に作り出される。また団地によっては、さまざまな地区から人が集まってくることになり、近隣関係を新たに構築しなければならない。それゆえ、これらの事情にみあった支援が必要となる。この点において、個別支援に加えて地域生活支援が必要だという状況は、仮設住宅期と変わらない。第二に、仮設住宅期での被災者支援の仕組みとの連続を考えるということである。この視点からすると、仮設住宅期の支援業務のなかで育った被災者支援従事者の力を生かす仕組みはできないか、という問いが浮かび上がる。第三に、「復興期間」以後のことを見据えた支援の仕組みづくりが必要だということである。現在は被災者支援のため特別な予算措置がなされている。復興期間は2020年度末で終了する。この区切りで現行の予算措置がすべ打ち切られるわけではなく、必要な施策は継続されることが想定されるが、地域生活支援も、いずれは

通常の仕組みのなかでおこなわなければならない。その時に必要な支援は何か、さらにはその時にも維持可能な支援の仕組みは何かを考えながら、現在の支援に取り組まなければならない。

東日本大震災からの復興過程において、地域生活支援という支援のあり方や手法が、被災者生活支援という課題のもとに沿岸部被災地各地に導入された。本稿では、その現状と、今後に向けた課題について、宮城県本吉郡南三陸町の事例をもとに明らかにする⁽¹⁾。

2 対象地の概況

宮城県本吉郡南三陸町は、宮城県北東部の太平洋沿岸部に位置し、北は気仙沼市、南は石巻市、西は登米市にそれぞれ接している。町域は、東西約18km、南北約18kmで、面積は16,340haとなっている（面積は、2015年国勢調査結果による）。人口は12,837人、世帯数は4,538（2019年3月31日現在の住民登録人口）となっている。

表1 南三陸町における世帯数および人口の推移（住民登録人口）
各年次3月31日現在

年次	世帯数	人口
2005	5,348	19,131
2006	5,344	18,868
2007	5,359	18,568
2008	5,344	18,285
2009	5,357	18,035
2010	5,365	17,815
2011	5,251	17,064
2012	4,877	15,352
2013	4,831	15,066
2014	4,723	14,505
2015	4,653	14,068
2016	4,594	13,717
2017	4,577	13,426
2018	4,581	13,141
2019	4,538	12,837

注) 『南三陸町統計書』各年次および南三陸町ウェブサイト掲載データより作成

2012年7月の外国人登録法の廃止にともない2013年3月の数値より外国人登録者を含む。

四一

自治体としての南三陸町は、2005年10月1日に本吉郡志津川町と歌津町が合併して新設された。合併後の役場庁舎は旧志津川町役場に置かれ、歌津町役場は総合支所となった。合併前の志津川町は、1955年3月1日に志津川町、戸倉村、入谷村が合併して設置された。他方、歌津村は、明治期の市町村制施行以来自治体合併を経験せず、1959年4月1日に町制を施行し歌津町となった。自治体合併をめぐるこうした経緯から、南三陸町は、志津川、戸倉、入谷、歌津の4地区によっ

て構成されている。もともとこの4地区それぞれに中学校が置かれていたが、2009年に入谷中学校が閉校、2014年に戸倉中学校が閉校となった（いずれも志津川中学校と統合）。

南三陸町では、リアス式海岸の近くまで山が迫っており、平地は限定されている。そのため町域の7割を山林が占めている。八幡川河口部の比較的まとまった平地に志津川地区の市街地が形成され、官公署や病院、スーパーマーケットやホームセンター、個人商店などの生活関連業種、地方卸売市場や水産加工場などが立地した。歌津総合支所（旧歌津町役場）周辺の伊里前では、国道45号線の旧道沿いに町並みが形成され、銀行や個人商店が立地した。内陸部のところどころに農業集落が形成され、沿岸部では浜ごとに漁業集落が形成された。

南三陸町は、2011年3月11日に発災した東日本大震災で甚大な被害を受けた。地震（本震）の震度は6弱であり、その後の大津波により低地は水没した。町内での死者は620人（直接死600人、間接死20人）、行方不明者は211人となっている。沿岸部の浸水のため、行政機関や病院などは機能停止し、漁港や水産加工場といった産業基盤は壊滅状態となった。住家の被害は全壊3143戸、半壊・大規模半壊178戸となっており、半壊以上の合計が3321戸にのぼる（戸数全体の61.9%）（2019年3月末時点）（南三陸町企画課2019：3）。被災した住宅の多くは浸水地にあったため、現地での住宅再建ができず、高台への移転が必要となった。山林を切り開き、宅地を造成し、そこに移転するというやり方をとったため、避難所および仮設住宅での長期にわたる仮住まいの生活を余儀なくされた。震災により、住居、生活環境、職場などが失われたため、南三陸町では、震災後急激な人口減少が起こった。避難生活の長期化が、人口流出に拍車をかけた。

3 仮設住宅の状況と被災者生活支援センターの活動

南三陸町では、震災後、応急仮設住宅を整備した。整備戸数は、町内1709戸、町外486戸であり、地区ごとの内訳は、志津川地区648戸、歌津地区644戸、入谷地区161戸、戸倉地区256戸、（登米市）南方地区351戸、横山地区135戸であった。応急仮設住宅には、2011年4月29日に入居開始（横山1期）し、8月末までに整備完了した。その入居者は、2012年2月時点で町内4756人1506世帯、町外1085人435世帯（南三陸町企画課2019：4）であった。他方、南三陸町社会福祉協議会の把握する2012年1月25日現在の数値によると、応急仮設住宅の入居者は、志津川地区1785人（587世帯）、歌津地区1853人（534世帯）、入谷地区394人（151世帯）、戸倉地区715人（232世帯）、南方地区964人（313世帯）、横山地区388人（120世帯）であり、合計で6099人（1937世帯）となっていた。また、この時点での見なし仮設の利用世帯は、南三陸町内65世帯、宮城県内682世帯、宮城県外226世帯であり、宮城県内と県外で区分すると、県内が747世帯、県外が226世帯で、合計973世帯となった。

南三陸町では、被災家屋が多かったため、大量の仮設住宅を必要とした。そのさい、浸水域が広範であったため、仮設住宅を建てることのできる公共用地が、高台に立地する学校のグラウンドや運動公園などに限定された。そのような事情から、町外（登米市内）にも仮設住宅の場所を求めざるをえなかった。借り上げ民有地に設置した小規模な仮設住宅団地はその地区の住民を優

先して入居させるという優先入居方式をとったが、大規模な仮設住宅団地では、抽選による一般入居方式となり、多くの地区住民の寄せ集まりとなった。そのため、震災前の地縁的な社会関係を壊すことになった。

被災者生活支援センターは、南三陸町が南三陸町社会福祉協議会に事業委託し、2011年7月19日に発足した。8月1日には、本部（志津川）およびサテライト6箇所（志津川、歌津、入谷、戸倉、登米市南方、横山）を設置し、生活支援員120名体制で本格稼働した。この支援員は、巡回型支援員と呼ばれた。巡回型支援員は、サテライトを拠点とし、二人一組で個別訪問し、見守りや相談業務などにあたった。生活支援員の雇用は、緊急雇用創出事業を利用した。そこで勤務したのは、震災によって職を失った地元の住民であった。このひとたちは、もともと福祉の仕事に就いていたわけではなく、福祉や介護の有資格者ではなかった⁽²⁾。

その後、滞在型支援員という仕組みを創設した。これは、自分が住む仮設住宅団地の見守りを主な任務とするひとで、登録された高齢者を朝夕2回訪問することになった。滞在型支援員には、高齢者や独居のひとなど、自分じしんが見守りの対象となるようなひとを依頼した。この事業には、孤立するリスクのある人に、役割を与えるという意味があった。滞在型支援員については雇用ではなく、定額の謝金を支払うという形をとった。この仕組みは、2011年11月1日から4箇所ですべてテスト実施し、12月1日から本格稼働した。

さらに、これらに加えて、訪問型支援員という仕組みを創設した。これは、宮城県内の見なし仮設を訪問することを業務とするもので、2011年11月28日にテスト実施し、12月8日に本格稼働した。南三陸町では、これら三つの種類の生活支援員が活動することになった。

2012年12月11日時点での被災者生活支援センターの体制は、次のようなものであった。総務班は11名で庶務、調整などの業務にあたった。志津川サテライトには巡回型支援員が17名、入谷サテライトには巡回型支援員が7名、戸倉サテライトには巡回型支援員が13名、歌津サテライトには巡回型支援員が20名、横山サテライトには巡回型支援員が7名、南方サテライト巡回型支援員が13名、それぞれ配置された。みなし班は、11名で訪問型支援員の業務にあたった。46箇所の仮設住宅には、滞在型支援員が107名配置された。なお、最大時での支援員の数は、訪問型・巡回型が132人、滞在型は109人であった（本間 2016：231）。

被災者生活支援の仕事というのは、大災害時に必要とされるが、その要員を確保するのが難しい。そもそも大量の人員が必要となるとともに、時限的なものであり、高給が保証されるわけでもない。業務内容も難しい。見守りや相談ということにはなるが、何が起きるかわからない。現場で臨機応変に対応することが求められる。仕事内容が不定形で、決まった仕事の繰り返しではない。自立を支援するというのが業務の趣旨でもあるので、何かをしてあげることがよいとはかぎらない。相手にかかわりすぎてもいけない。むしろ距離を置くことが必要となる。いわばコミュニティソーシャルワーカー的な仕事である。こんなことができるひとは、そもそも限定されている。都市部だと専門的な教育を受けた有資格者を見つけられるかもしれないが、南三陸町にはそのようなひとはいない。この状況のなかでは、一般の住民を雇用するしか方法がなかった。

南三陸町では、業務のなかで実地訓練することで、生活支援員としての能力を獲得させるというやり方を選択した。もっとも、現実的にこの方法しか残されていなかったことが事実だったとしても、本間が強調するように「町民を主役にする被災者生活支援」（本間2016：223）であるということには、積極的な意義が認められよう。

4 生活再建に向けた取り組み

南三陸町では、災害公営住宅を整備するにあたって、三つの基本方針を定めた。その第一は、「福祉やコミュニティに配慮した設計検討」であった。住居をバリアフリー化し、介護や介助をしやすい間取り設計するとか、住戸の玄関を向かい合わせにし、住民どうしが自然に配慮しあえるような配置にするなどの工夫をした。第二は、「見守り支援の継続」であった。具体的には、災害公営住宅の集会所に設置した高齢者生活相談室を拠点としたLSAによる見守りであり、60戸以上の団地にLSAを各2名配置（志津川東地区は、東と西に分け、各2名配置）した。第三は、「高齢者生活支援施設（福祉モール）の整備」であった。これは、デイサービス、訪問介護、食事サービス、見守り拠点など複合的な機能を持った施設であり、多世代が集う交流の拠点でもあった。つまり、この施設は、地域包括ケアの拠点的施設をめざすものとされた。

災害公営住宅の整備

災害公営住宅の建設戸数を決定するにあたっては、意向調査を実施した。2011年12月に第1回目の調査をおこない、その後、年1回程度の調査を実施した。2011年度の希望世帯は1000戸だったが、2013年度に仮申し込みを実施したところ770戸になり、2014年度には752戸に減少した。整備戸数は、最終的には2015年度に738戸で確定したが、実際の被災者入居戸数は652戸であり、86戸が空き住戸となった。もともと1000戸の希望があったのが、実際にはその65%しか入居しなかったというのは、町外で長期の避難生活を経験し、そこで住居を再建したことが理由になっている。仮申し込みの手続き以降も減少したという理由は、登米市で住宅再建したり、登米市の災害公営住宅に入居を決めたケースが多いためであるとみられている。

災害公営住宅は、2014年度に入谷地区（51戸）、名足地区（33戸）、柞沢地区（20戸）が、2015年度に伊里前地区（60戸）、戸倉地区（80戸）が、2016年度に志津川東地区（265戸）、志津川中央地区（147戸）、志津川西地区（82戸）がそれぞれ供用開始となった。

災害公営住宅の整備にあたっては、次の三点を重点項目とした。その第一は、希望団地への入居であり、第二は、集合住宅の階数を抑える（最高で4階建て）ということであり、第三は、集会所に高齢者生活相談室を設置するということである。希望団地への入居を原則としたというのは、仮設住宅への入居において、抽選方式によってそれまでの地縁的な社会関係を壊してしまった（壊さざるをえなかった）ことへの反省にもとづいている。

見守り支援の継続

仮設住宅から退去する人が増えるにつれて、生活支援員の数は減少していった。他方、2014年度から災害公営住宅への入居が始まった。そのなかで、2016年2月より、LSA事業が開始された

(さしあたりは、2021年3月までとされた)。LSAは、60戸以上の団地の集会所に2名常駐という形をとった。この時点では、生活支援員事業も継続していた。ただし、財源が変わることとなった。復興予算であることは同じであるが、2015年度までは緊急雇用創出事業および地域支え合い体制づくり事業であったが、2016年からは被災者支援総合交付金事業となった。被災者生活支援センターは、2017年度末で閉所し、新たな高齢者支援施設に引き継ぐことになった。

拠点施設の整備

高齢者生活支援施設（福祉モール）「結の里」は、2018年4月1日に開所した。結の里は、デイサービスセンターであると同時に、交流スペース（えんがわカフェ）であり、総合相談窓口（居宅介護支援事業所の事務所）であり、「ささえあい支援オフィス」（社会福祉協議会のスタッフが常駐する地域福祉拠点）である。つまり、この施設は、デイサービスと生活サービス提供施設の合築であった。そして、結の里の南向かいに災害公営住宅の集会所が立地するが、そのあいだにウッドデッキを敷いた。そのことにより、集会所と一体となった空間配置が構成された。この広間のような空間は、イベント開催に利用している。えんがわカフェは、誰でもが自由に利用できる居場所になっている。

もともと災害公営住宅団地は、高齢化率が高い住区になる傾向があるが、事前の意向調査の結果、志津川東地区はとくに高くなることが見込まれた。またこの近隣には、南三陸町役場、南三陸病院など、ひとの集まる施設が立地することになっていた。これらの事情から、町では、施設整備をこの場所にする事とした。

2015年7月に公募型プロポーザルを実施した結果、1事業者のみの応募となった。それが南三陸町社会福祉協議会であった。8月に事業者決定し、10月に南三陸町と南三陸町社会福祉協議会とのあいだで基本協定を締結した。当初、2017年4月の開所を想定していたが、設計の見直しをしたため1年遅らせることになった。この施設にショートステイを含める予定だったが（もともと町からの公募条件に入っていた）、両者の協議の結果、除外することになったという事情である。建設延期になったことによって生まれたこの1年という時間を使って、施設についての住民検討会を実施した。住民参加で、この施設をどのように使いたいかの話し合いをおこなった。この検討会には、災害公営住宅に居住するひとだけでなく、防災集団移転によってこの地区に移り住んだひとや、震災前からある既存の住宅団地のひとにも参加した。この新たな施設の意味を近隣住民が理解する契機になったという意味において、1年の遅れは無駄ではなかった。

ささえあい支援オフィスには、LSAが配置された。ここが拠点施設で、ここから各団地の集会所へ出向いた。戸倉、志津川西、志津川中央、志津川東（西、東）、伊里前の5団地6室には、それぞれ2名のLSAが常駐した。本部の配属は5名であり、その内訳は、管理者1名、LSA2名、生活支援コーディネーター2名であった。この2名のLSAは、常駐者のいない残りの3団地（入谷、名足、柞沢）を担当した。生活支援コーディネーターは、結の里の開所と同時にこちらに配置替えとなり、LSAと一体となって活動している。2015年度の介護保険制度改正にもとづき、南三陸町では、2016年7月より南三陸町生活支援体制整備事業を実施していたが、この事業を南三

陸町社会福祉協議会が受託し、生活支援コーディネーター1名を地域包括支援センターに出向させた。地域包括支援センターは、行政の直営で、総合ケアセンター南三陸に入っている。総合ケアセンター南三陸は、南三陸病院と合築された建物であり、町の保健福祉課などが入っている。ここは、南三陸町の保健・医療・福祉の拠点施設となっている。2018年4月に結の里に配置された生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）2名のうち、第1層が1名、第2層が1名となっている。現在のLSAも生活支援コーディネーターも、もともと被災者生活支援センターの生活支援員だったひとである。いわば生活支援員のなかの精鋭が今の南三陸町の地域福祉を支えている。

5 地域生活支援としての被災者支援

これまでのところで、南三陸町における被災者生活支援の経緯と現況について確認してきた。南三陸町の被災者生活支援は、個別支援であると同時に、地域生活支援という性格を強く有するものであった。その重要な特徴を4点指摘したうえで、今後の課題について考察したい。

まず第一に、南三陸町における被災者支援は、地域生活支援の人材養成機能を担っていたということである。被災者生活支援センターは、スキルアップの現地訓練の場であった。宮城県において、被災者支援従事者にたいする座学での研修はプログラム化されており、一定の知識の伝達は必ずなされるようになってきている。この意味において、被災者支援従事者のスキルは標準化されており、どの自治体の従事者も共通の基盤のもとで仕事をしている。南三陸町のばあい、記録作成や、ミーティングでの報告や共有など、みずからのおこなった業務への振り返りを繰り返すことが促されており、日常業務そのものが実地研修となっていた。しかも、南三陸町には、行政ボランティアとしての福祉アドバイザーが常駐していた。外部からの助言者がつねに身近にいたことによって、被災者支援の業務がコミュニティソーシャルワーカーへの成長の場となった。これが、現在の結の里の体制に繋がっている。

第二に、結の里は、たんなる箱物の整備ではなく、地域生活支援の拠点づくりだということである。もちろん、結の里に、デイサービスと地域福祉施設の合築といった形で複合的な機能をもたせるなど、施設づくりを理念をもっておこなったことはきわめて重要である。誰もが自由に立ち寄ることのできる開かれた居場所になっていることも、この施設の優れた点である。しかし、結の里のもっとも評価できる点は、そこに地域生活支援の実働部隊がいるということである。実働部隊に活動の拠点を用意できるということ、しかもそこにこれだけの数のスタッフを抱えておけるということ、それは特筆すべきことである。

第三に、社会福祉協議会のミッションとしての地域福祉が実現できているということである。社会福祉協議会にとって、地域福祉の重要性は当然のことであるが、人口規模の小さな自治体の社会福祉協議会にとって地域福祉の体制を具体化することは困難であった。震災前の南三陸町社会福祉協議会において、その事業の大半は、訪問介護、訪問入浴、通所介護、居宅介護支援といった介護保険関連のもので占められていた。地方の社会福祉協議会はどこでもそうなのだけ

ども、ここもまた、「事業型社協」の典型だったのである。現在の社会福祉協議会は、被災者生活支援という文脈のもとではあるが、地域生活支援という役割を実際にはたしている。

第四に、結の里が地域づくり支援の担い手になっているし、ならざるをえないということである。南三陸町においても、政策的には「コミュニティ支援」の必要性は認識されている。しかし、この政策課題を、誰がどのようにして実行するのだろうか。地域づくりが必要だという問題意識と感受性を持ち、近隣関係を構築するというノウハウを持つ組織や主体が町内のどこにあるだろうか。このような問いを立てると、結の里の果たす役割がきわめて大きいことに気づく。

ここであらためて、南三陸町における生活支援員の意味について考えておきたい。生活支援員の業務は、見守り対象となる世帯にたいする支援と、近隣関係づくりの支援の両方を含むが、世帯にたいする支援といっても、何かを手助けしてあげるわけではない。生活支援員は、家事援助員ではないし、ましてや便利屋でもない。ただ訪問して、暮らしの様子をうかがうだけである。相談を聞くことはあるが、生活支援員本人が相談に答えるわけではない。生活支援員は、住民から聞いた相談を必要な部署に繋ぐことになる。困りごとはないかと住民に聞く。だが、その困りごとを直接解決してあげるわけでもない。生活支援員は、あくまでも窓口であり、繋ぎ役である。それが生活支援員の業務なのだが、しかし、生活支援員たちは、いったい自分に何をしてくれるのかという仮設住宅の住民の言葉にたじろぐ。生活支援員は、何かをしてあげるわけではない。できることといえば話し相手になることくらいである。訪問活動を繰り返すなかで、存在が認知され、住民から信頼されるようになるし、生活支援員もまた、状況が把握できるようになり、近隣関係づくりの手助けができるようになる。だが、地域福祉の仕事というのは、そもそもこのような性格をもっている。そして、この仕事のスキルは、実際に仕事をするなかではじめて磨かれるものでもある。

現在、福祉や介護の世界では、地域づくりの支援が重要な課題となっており、そのための人員配置が求められるようになってきている。たとえば介護保険制度における生活支援コーディネーターも、その一つである。ただし、生活支援コーディネーターの位置づけは、自治体によって異なっており、福祉専門職をあてるばあいもあれば、住民のなかから適切なひとを選ぶというばあいもある。そこで問題になるのは、専門職のばあいでも住民のばあいでも、さまざまな条件のなかで、はたして適任の人をみつけられるかということである。地域福祉のスキルをもっているひとはもともと少ない。福祉系の大学を卒業して社会福祉士の資格をもっているからといって、それだけでこの仕事ができるわけではない。ベテランのコミュニティソーシャルワーカーに指導してもらいながら、場数を踏むという過程を経てはじめて地域福祉のスキルを身につけていく。専門職ではない住民が研修を受講してコーディネーターになるケースもあるが、現場で継続的に指導を受けられるわけではない。南三陸町の被災者生活支援センターは、まさしく実地研修の場であり、生活支援員はそこでスキルを高めることができた。そこから仕事を続けてきた結の里のスタッフは、いまやベテランのコミュニティソーシャルワーカーとして活動している。その点でいうと、ひとによって期間の長短はあるが、132人ものひとが職業として生活支援員に就いたという事実

は、きわめて大きい。地域福祉の感覚やスキルをもったひとが、このボリュームで存在するということの意味しているからである。しかも、もともとの土地で生活していたひとだというのは、重要な点である。ひともノウハウも、あるいは地域福祉の文化も、南三陸町の地域社会に根づくことになるからである。

この文脈でもう一つ指摘しておきたいのは、福祉視点での地域生活支援の必要性ということである。災害公営住宅団地およびそれに隣接する集団移転地には、さまざまな地区出身のひとが住むことになった。それゆえ、新たに地域社会を作っていかなければならないが、現在そうした繋がりづくりの支援をおこなっているのが、災害公営住宅に配置されたLSAである。もちろん新たな住宅地において住民自治は基本だが、だからといって地域づくりのすべてを住民任せにするわけにはいかない。近隣関係の構築には、適度な支援をおこなう必要があるからである。現在の南三陸町において「コミュニティ支援」のできる組織は、結の里しかない。

このような現状を踏まえると、これから対応しなければならない重要な課題が浮上してくる。それは、現在の地域福祉活動を維持可能な形にしていくためにはどうすればよいのかという問題である。これは、きわめて難題である。というのも、財源問題と直結しているからである。現在の結の里の活動は、復興予算に大きく依存している。もちろん、短期的には、復興期間後の財政支援の継続を国に要望するということになる。他方、通常の制度との接続を考えながら、平常時の体制へと組み替えていくが必要になる。その一つのやり方としては、介護保険制度との接続があるが、このやり方は、南三陸町ではすでに実施されている。つまり、介護保険法2015年度改正との関連で、かつて生活支援員だったひとを生活支援コーディネーターとして採用し、LSAと一体となって活動させる、というのはそうしたところみである。生活支援コーディネーターをどのように位置づけるか、つまりどのようなひとを生活支援コーディネーターにするかは自治体によって異なっている。この位置づけは、東日本大震災の被災地でもさまざまである。ただ、タイミングの問題はあった。2011年の震災後に雇用した被災者支援従事者を、生活支援コーディネーターに採用するということが、東日本大震災被災地では現実的な選択肢の一つになりえた。つまり、被災者支援の業務のなかで地域福祉のスキルを身につけたひとが実際に何らかの職種で勤務しており、そのひとの処遇を考えなければならない時点になっていた。そこに、介護保険の新たな仕組みのなかで、生活支援コーディネーターを置くようにという方針が示された。だから、そのひとを生活支援コーディネーターに登用するという道が開けたわけであり、地元にとって必要な人材の人件費を復興予算から介護保険会計へとつけかえることが可能になった⁽³⁾。

被災から年月は経過するとはいえ、災害公営住宅団地は高齢者の多い住宅地であり続けるため、地域生活支援の必要性が減少することはない。他方、復興予算の減少は将来的には不可避であり、雇用可能なLSAの数が減ることが予想される。あるいは、LSAという形では雇用できなくなるという時期が来ることになるかもしれない。一つの考え方は、国への予算要求を続けて、LSAの配置をできるだけ継続させるというものであろう⁽⁴⁾。第二の考え方は、地域生活支援の担い手は、自治会などの地域住民自治組織に委ねる方向で考えるというものであろう。そのためには、地域

住民自治組織の強化が課題になるが、それはそれとして難しい課題になる。というのも、地域住民と行政とが本気で協働しなければ実現できないからである。ただし、もしこの方向が可能であれば、そこに第3層の生活支援コーディネーターを配置するというような構想もありうるだろう（いわば滞在型支援員の別の形で復活させるという構想である）。第三の考え方は、LSAにあたるひとの雇用を（LSAという名称でなくても）何らかの形で確保する道を探すというものであろう。こんにち、子育て支援であれ、生活困窮者の自立支援であれ、さまざまな生活支援の領域において地域福祉の発想が重視されるようになってきている。そうだとするならば、LSAにあたるひとが高齢者の見守り支援以外の業務も引き受けるというやり方も、考えられよう。現在の結の里が果たしている役割を考えると、かりに人員が少なくなったとしても、地域福祉の拠点として維持する道を模索する必要があるだろう。

注

- (1) 南三陸町の事例についての記述は、南三陸町役場および南三陸町社会福祉協議会からの聞き取りと提供資料にもとづいている。
- (2) 南三陸町の生活支援員およびLSAについては、本間照雄による詳細な研究がある（本間2016、2018）。本間は、現地に深くかかわっており、現場の事情を熟知している。
- (3) これと対照的なのが、熊本震災（2016年）のケースである。熊本市では、地震の時点ではすでに生活支援コーディネーターを配置していた。
- (4) 阪神淡路大震災後の神戸市がとった方針は、この類いのものであった。神戸市では、地域包括支援センター（神戸市の名称はあんしんすこやかセンター）に必置の3職種に加えて「見守り推進員」を追加配置してきた。この追加配置は、復興関連予算にもとづくものであり、神戸市は、この配置を継続的に国に要望し続けた。2015年の介護保険法の改正にもなっており、生活支援コーディネーターが制度化されたが、これにより神戸市は、見守り推進員を生活支援コーディネーター（神戸市の名称は地域支え合い推進員）に切り替えた。つまり、この時点ではじめて復興関連予算ではなく、通常の介護保険会計に財源を切り替えたわけである。

文献

- 本間照雄、2016、「住民主体の地域コミュニティづくり」長谷川公一・保母武彦・尾崎寛直編『岐路に立つ震災復興——地域の再生か消滅か』215-238、東京大学出版会。
- 、2018、「被災住民が担い手になった生活支援員（LSA）とコミュニティづくり——宮城県南三陸町被災者支援の事例から」『社会学年報』47：25-35。
- 南三陸町企画課、2019、『東日本大震災からの復興——南三陸町の進捗状況 令和元年12月1日』。
- 永井彰、2012、「福祉課題への地域住民の関与をめぐって」『文化』76（1・2）：99-114。
- 、2016、「自治体合併と地域住民自治組織の再編——長野市中条地区の事例」『東北文化研究室紀要』57：71-92。
- 、2017、「被災者支援を契機とした地域ケア・システム構築の取り組み——宮城県東松島市の事例」『文化』80（3・4）：294-306。
- 、2018、「大震災被災地における地域社会の再編をめぐるいくつかの論点」『社会学年報』47：1-9。
- 東北大学社会学研究室生活支援員聞き書きプロジェクト、2018、『支え手になったあの日から——地域をみまもる支援員の語り』宮城県サポートセンター支援事務所。
- 東北関東大震災・共同支援ネットワーク地域支え合い情報編集委員会編、2018、『月刊地域支え合い情報』74、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。

付記

本研究は、JSPS科研費18K01990の助成を受けたものである。