

被災者コーディネート事業2021年度3県合同シンポジウム
東日本大震災で育まれたレジリエンス
～受け継がれるバトン～

分科会 3 「震災復興過程におけるセクター間連携の変容と成果」

令和3年11月30日(火)

真壁さおり

社会福祉士、ファシリテーター

◆真壁さおり プロフィール

宮城県サポートセンター支援事務所 コーディネーター（2021年3月まで）
宮城県地域支え合い・生活支援推進連絡会議 運営委員会アドバイザー
認定NPO法人 杜の伝言板ゆるる 副代表理事
公益財団法人 地域創造基金さなぶり 理事



高齢者福祉施設での介護、相談員の仕事を経て、2002年、NPO法人せんだい・みやぎNPOセンターに勤務。地域のお困りごとや課題を解決する市民活動団体・NPOの立ち上げや運営の相談、NPO法人化相談などに携わる。

2011年の東日本大震災後は、同センターの震災復興支援部門であるみやぎ連携復興センターにて、県内のNPONGOの活動の後方支援を行う。2012年8月からは、宮城県サポートセンター支援事務所にて、県内外の行政、社協、NPO、住民等、被災者支援従事者のバックアップを行う。

2021年4月から、フリーランスの社会福祉士として、丸森町新たな地域コミュニティ形成等支援事業、コーディネーター等に従事。仙台市在住。犬、散歩、ビールをこよなく愛する。

東日本大震災後の宮城県のセクター間連携

- ①宮城県サポートセンター支援事務所
- ②宮城県広域支援団体連携担当者会議(みこしれん)

①宮城県サポートセンター支援事務所

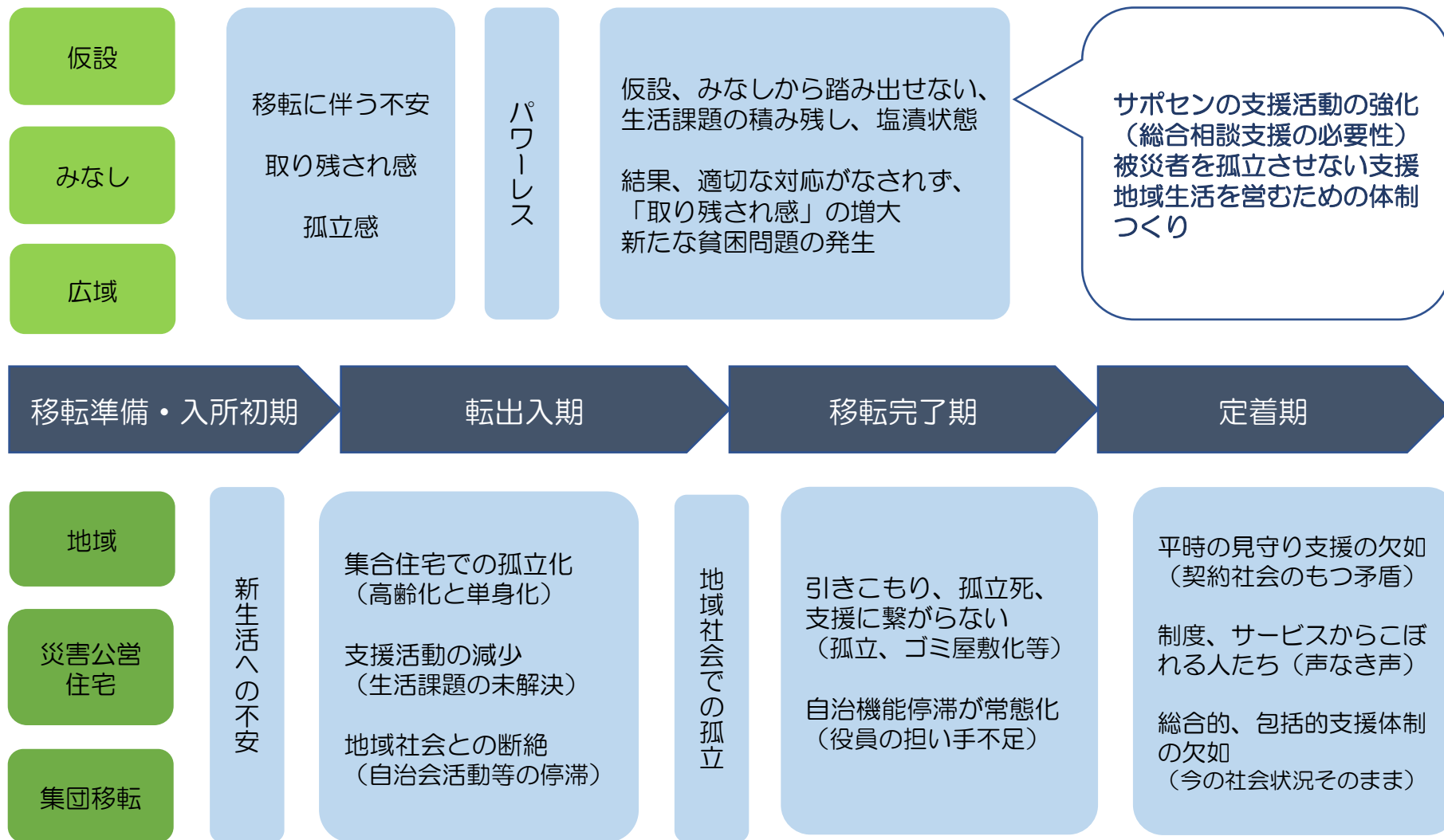
宮城県の特徴①

○2011年6月から、被災各市町では応急仮設住宅（民間賃貸みなし仮設住宅も含む）への入居が本格化。同時期、仮設住宅の住民を対象とした見守りや生活・健康相談などの支援の拠点、「仮設住宅サポートセンター」が沿岸13市町に最大で62箇所開設された。市町社会福祉協議会、NPO、企業等様々な事業所が委託を受け、その運営にあたった。

○甚大な被害を受けた宮城県では、サポートセンターのスタッフとして積極的に被災当事者の雇用促進を行った。

宮城県の特徴②

- 県は、非専門職である支援員等を中心とする支援者が現場で同じ目標を共有しながら活動ができるよう、雇用の主体である市町村、そして雇用された支援者を支援する**県域レベルの支援機関が必要だ**と判断。
- 2011年9月、県が**宮城県サポートセンター支援事務所**を設置（県社会福祉士会が運営受託）、被災市町の支援従事者支援にあたる。



宮城県の特徴③

○非専門職である支援員の活動をバックアップするためには、**計画的な育成プログラムが必要不可欠**との判断で、2011年10月、CLC（全国コミュニティライフサポートセンター）が支援事務所の協力団体の一つとして、被災者支援従事者研修の運営に携わる。

※2012年度からは、宮城県長寿社会政策課からCLCに直接委託。

宮城県被災者支援従事者研修は、被災者の生活の変化に寄り添い、支援者に求められる心構えやスキルを体系的に学ぶ機会を被災地において網羅的に提供。

- 対象：

サポートセンター支援員や生活支援相談員、仮設住宅連絡員、絆支援員、復興支援員などの被災者の生活支援に従事する職員、県・市町村職員、社会福祉協議会職員、地域包括支援センター職員、民生児童委員、仮設住宅（みなし仮設・広域避難者等含む）支援に従事するNPOスタッフ等あらゆる支援従事者

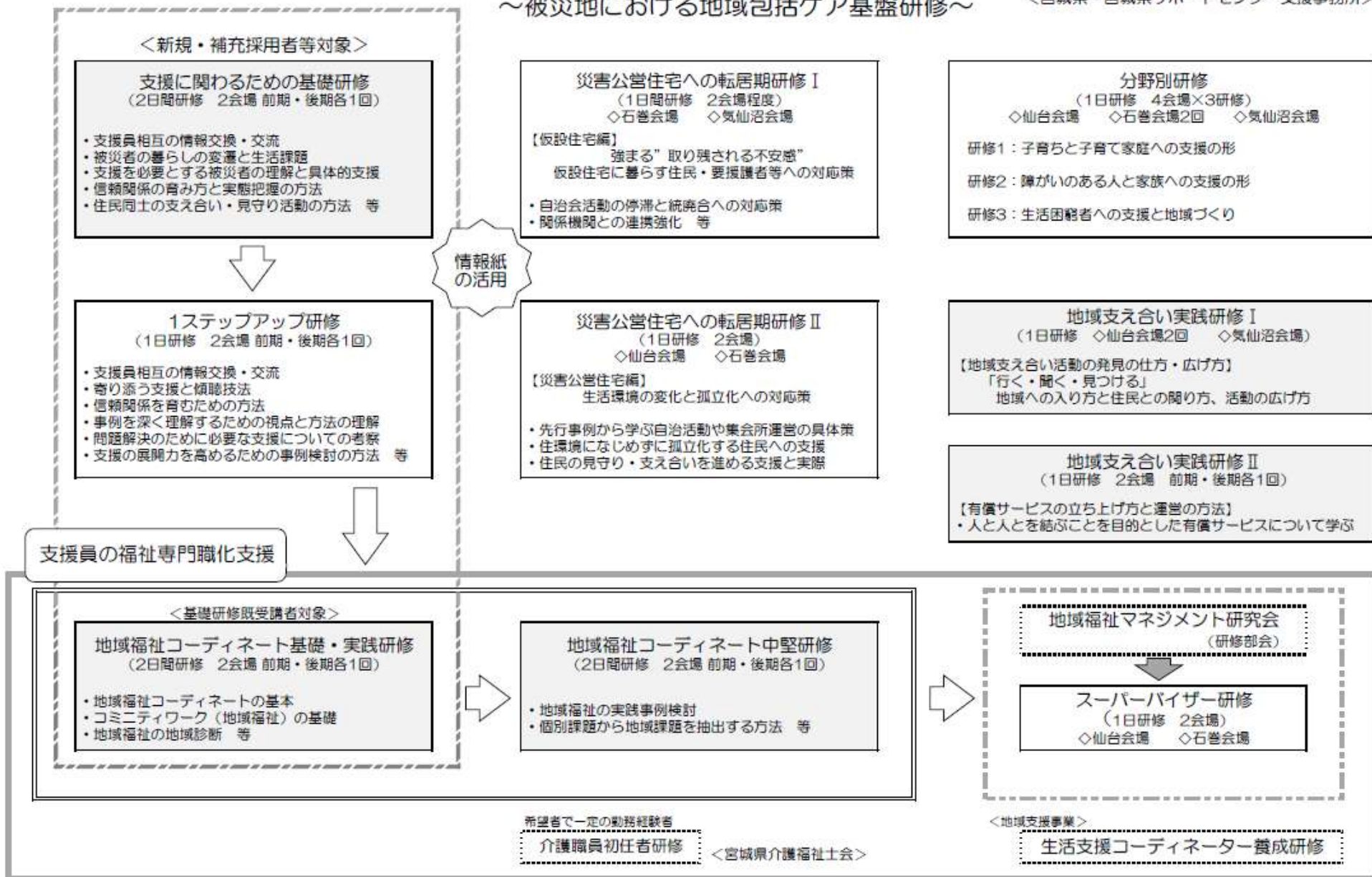
- フェーズに応じた内容：

仮設住宅から自立再建や防災集団移転・災害公営住宅への転居などの状況に応じて、毎年研修プログラムを組み立てた。

平成28年度 宮城県被災者支援従事者研修 研修体系

～被災地における地域包括ケア基盤研修～

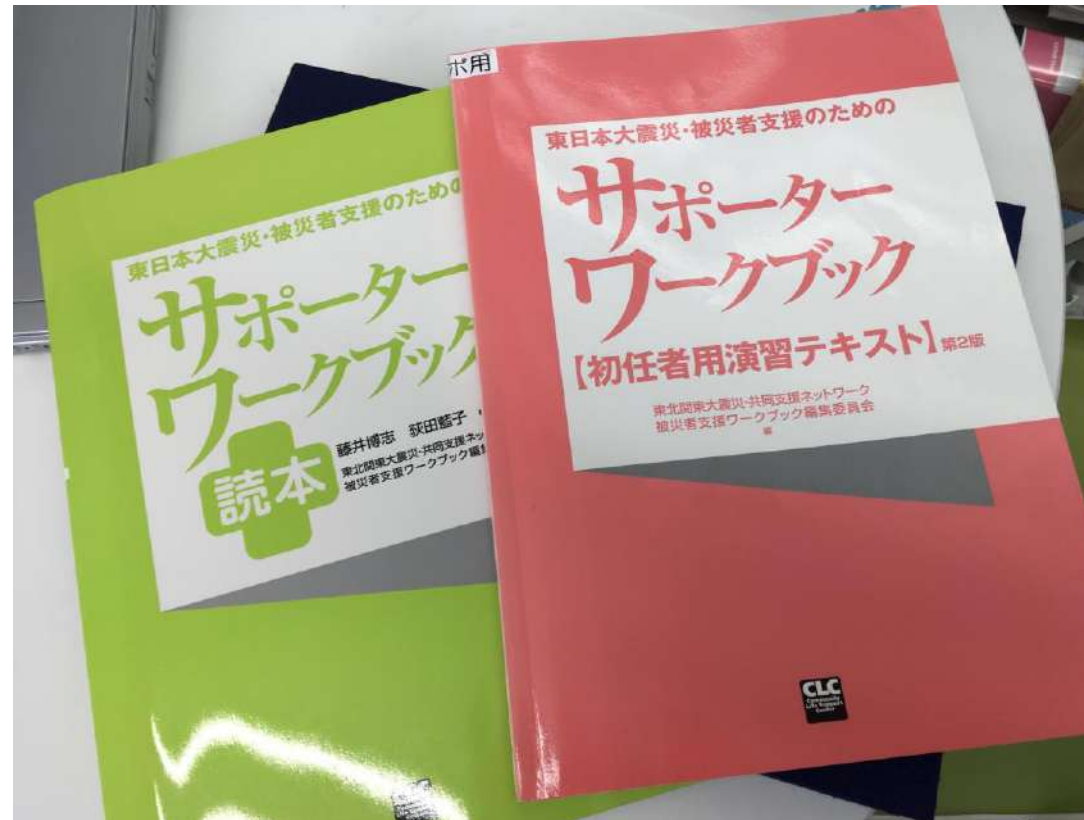
＜宮城県・宮城県サポートセンター支援事務所＞







○CLCが参画する「東北関東大震災・共同支援ネットワーク」で開発した、テキスト『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』（CLC刊）は、宮城県の被災者支援従事者研修の公式テキストとして2011年度より採用されている。



○一方で、宮城県サポートセンター支援事務所では、オーダーメイドの研修やワークショップ、会議等でのファシリテーションの依頼も受けた。例えば、

- ▼被災者支援に関する事業計画策定のアドバイス（例：社会福祉協議会地域福祉活動計画等）
- ▼被災者支援事業に関する各市町の連携会議、情報共有会議等のファシリテーション／アドバイス
- ▼行政、社協、NPO等の支援者への励まし、傾聴、スーパーバイズ
- ▼被災者支援における対人援助、地域づくり等の事例検討会のファシリテーション／スーパーバイズ

○学びの機会である研修の場と、日常的なOJTやスーパーバイズ、そして、会議等における十分な意思疎通と共通認識づくりが組み合わさることで、支援員の意欲や安心感、そしてスキルの向上につながる。

多職種による連携も意識 「サポ弁」 みやぎ被災者支援サポート弁護士（仙台弁護士会所属）

- 各地の被災者支援従事者は、被災者の生活再建に向けて多様な相談に対応。その際には、制度や法律など専門的な知識を必要とするものも多かった。
- しかし、被災者自身が自分の問題を認識・整理し、自ら法律相談を活用することは少ない。そのため、支援事務所では平成26年度から、仙台弁護士会の有志グループとの協働により、被災者と日常的に接している支援従事者からの相談を受け付ける仕組み「サポ弁」を整備した。

・「被災者の多重債務を解消・整理したい」「仮設住宅からすぐに退去できない人をどう支援すればいいか」「災害公営住宅の入居者どうしの紛争にどう関わればいいのか」など、被災者支援での困りごとを、電話やファックスで気軽に相談できる仕組み。

・被災者自身と専門職の間に支援員等が入るこの仕組みによって、支援を必要としているがなかなかつながらないという課題を解消。

サポートセンター・
被災者支援NPOを支える
無料法律相談サービスが
できました！

サポ 弁！



被災者を支えるみなさんを、
弁護士がいつでもサポートします。

例えばこんなことで困っていたら、
お気軽に電話・FAXでご相談ください！！

相談無料！

：被災者の多重債務を解消・整理したいけどどうしたらいいの？
：成年後見制度を導入するときの手続きはどうしたらいいの？
：仮設住宅からすぐに退去できない人をどう支援すればいいの？
：支援している人と紛争になってしまったけどどう解決したら…？
：災害公営住宅の入居者どうしの紛争にどう関わればいいの？
：相続問題に困っている人から相談を受けたいけどどうしよう？
…など、被災者支援業務の「困った！」に対応します。



※被災者支援に関わる支援組織からの相談を受け付けます。困りごとを抱えた当事者の方ご本人からの相談には対応できません。
※いただいた相談へのご返答には数日を要する場合があります。あらかじめご了承ください。

電話：022-265-8845

(平日 10:00~16:00) 青葉法律事務所内

「サポ弁！の相談です」とお伝えください

FAX：022-227-4628

(24時間受付可能)

必要に応じて出張面談にも対応します

協働運営：宮城県サポートセンター支援事務所・みやぎ被災者支援サポート弁護士(仙台弁護士会所属)

お問い合わせ：宮城県サポートセンター支援事務所：〒980-0014 仙台市青葉区本町 3-7-4 宮城県社会福祉会館 3F

TEL:022-217-1617 FAX:022-217-1601 E-mail:miyagisaposen@mbr.sphere.ne.jp

○被災者は、個別支援の対象者というだけでなく、**自らの暮らしを豊かに創り出す地域づくりの担い手**である。

当事者性を活かした支援員の経験を経て、現在は福祉の専門職、介護現場や地域づくりの実践者として活動する人材に育っている。

まさに「地域の宝」！

○宮城県サポートセンター支援事務所および被災者支援従事者研修は、2020年度で終了。宮城県では、この被災者支援従事者研修の実績と考え方を、2015年介護保険制度改正で新設された生活支援コーディネーターの養成研修に活用し、住民リーダーを含めた人材育成につなげている。
平時の県域レベルの支援機関の必要性については、議論が終着せず。
→福祉、地域福祉の領域を超える視点が必要と考える。

②宮城県広域支援団体連携担当者会議(みこしれん)

宮城県広域支援団体連携担当者会議（みこし連）とは？

◆みこし連が目指す地域の姿

「 多様な世代がそれぞれの役割を担い、
ほどよい距離感で支えあう自立した地域 」

◆みこし連で行うこと

- ・ **情報共有**

地域や分野ごとに異なる課題を共有し、県域課題の全体像を把握すること。
（支援団体の状況／復興関連事業施策の動向／市町支援体制の確認など）

- ・ **情報整理、検証**

地域課題に対し様々立場から検証を行い、課題の背景を探ること。
（共通課題の抽出／支援の在り方の提言／目的意識の共有など）

- ・ **情報発信及び協働アクション**

地域課題に対し、必要があれば協働のアプローチを検討し実行すること。
（勉強会、研修会／ヒアリングの同行／担い手育成など）

⇒ 今の課題解決と、今後の国内災害に東日本大震災の教訓を活かすための
枠組みとなること

宮城県広域支援団体連携担当者会議（みこし連）とは？

◆参画団体（宮城県域の中間支援団体）

宮城県社会福祉協議会／宮城県サポートセンター支援事務所

みやぎ連携復興センター／みやぎ心のケアセンター

せんだい・みやぎNPOセンター／地星社

東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）／

地域創造基金さなぶり／ジャパン・プラットフォーム（JPF）

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）

<オブザーブ参加>

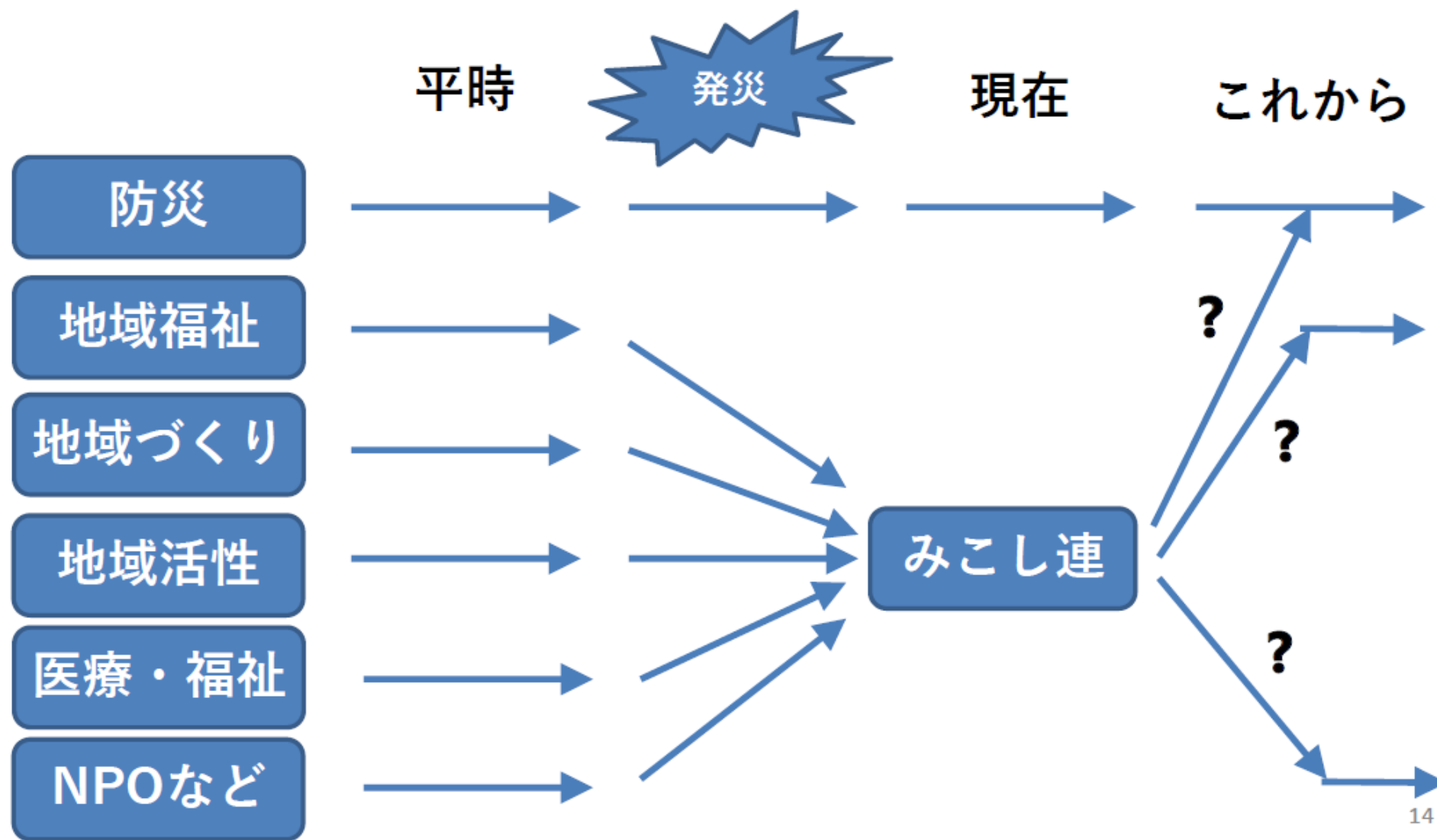
復興庁／宮城復興局

◆これまでの取り組み

- ・支援の在り方の目線合わせ（目指す地域の理想像）
- ・情報共有（市町支援体制／復興施策／団体情報／研修情報など）
- ・被災者生活支援における研修会／フォーラム等に対する協力
- ・緊急課題に対する協働アプローチ（石巻市在宅被災者支援対応など）

これまでの取り組み（平時の支援体制検討）

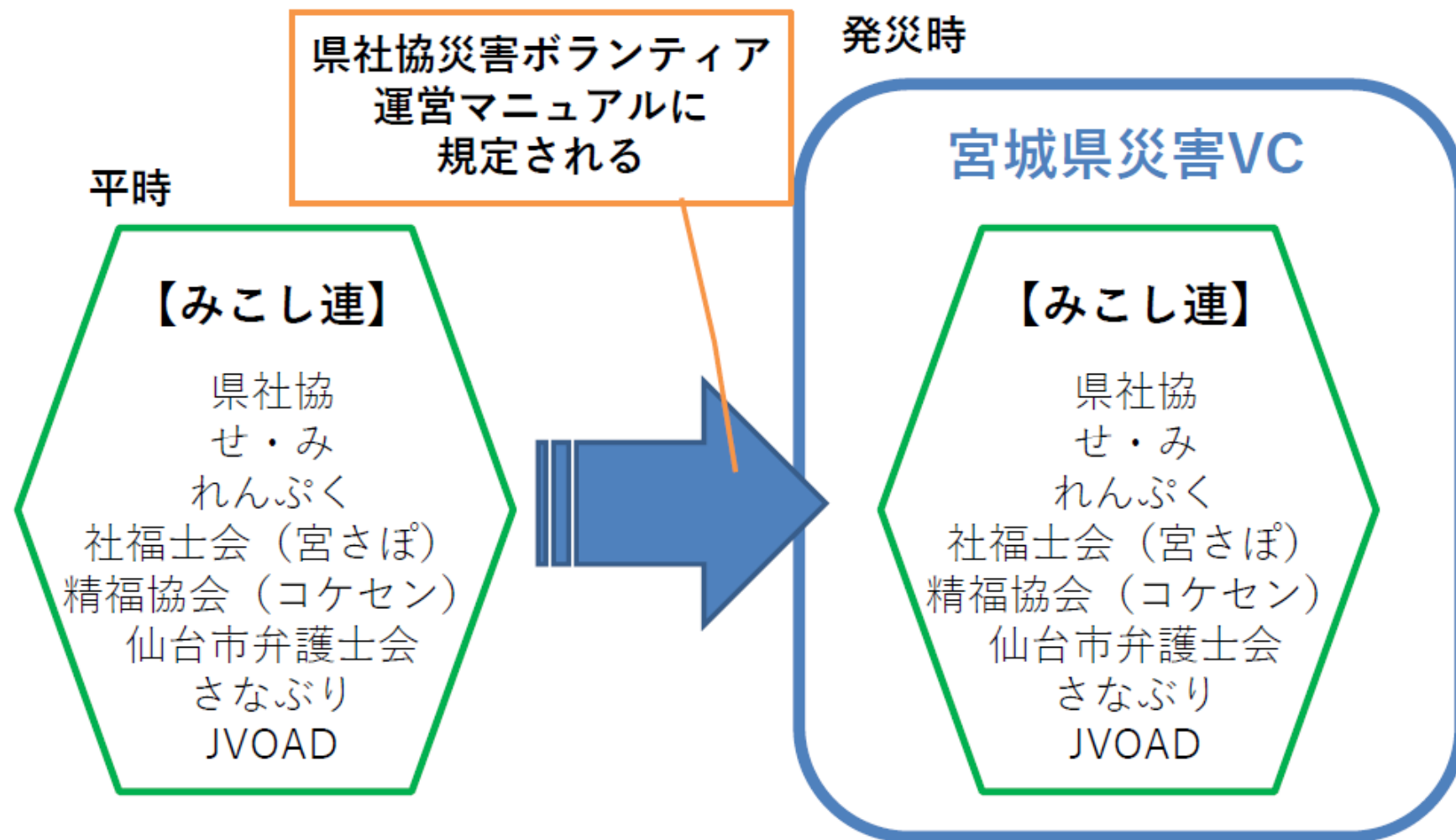
◆平時と災害時の支援プラットフォーム



これまでの取り組み（平時の支援体制検討）

仮説 5年後の宮城県を想定

『名前から「担当者」が抜けた宮城県広域支援団体連携会議が
災害対応も行い、宮城県災害VCに参画』



◆東日本大震災におけるみこし連参加団体の活動と課題

(1) 支援対象

- ・企業、行政、NPO、住民組織、県内の支援調整、県外の支援受け入れまで幅広く対応
- ・みこし連参加団体の支援対象は重複が多い。
- ・団体毎に福祉関係部署、自治体被災者担当課、NPOなど、つながりの深いセクターに傾向があった。
- ・被災者支援に関わる制度が複数あり、自治体の担当課も異なったため、自治体内の支援調整も一部行う必要があった。
- ・支援対象の情報は包括的に集約される機能は十分ではなかった。

(2) フェーズにおける支援対象の目指す状況

支援対象の目指すべき状況として、以下、11のテーマが挙げられた。

「情報把握」、「情報発信」、「関係構築」、「支援調整」、
「確実な支援の実施」、「課題の先読み」、「地域や住民の主体性」、
「環境整備・体制構築・基盤強化」、「協働の実践」、「通常体制での活動」、
「次の災害への備え」

特に、初動期において被災状況や支援者の状況が把握され、課題の先読みに基づいた支援の調整がなされ住民の主体性を高める支援を行うことが重要となる。

◆東日本大震災におけるみこし連参加団体の活動と課題

(3) 起こりうる課題

被災者や被災地が抱える課題と、支援対象の活動を円滑に行うための課題、二つの視点での記載があった。以下 11 のテーマに整理した。

「情報不足」、「課題の複合化、複雑化」、「調整不足」、「支援の断絶」、
「支援領域の認識の軋轢」、「場当たりな活動」、「人材不足」、「経験不足」、
「地域の主体性の損失」、「震災の風化」、「その他」

適切な支援活動を行うためには、被災地情報の把握と支援調整が必要となった。ただし、その情報を分析判断し、支援団体を調整する人材には一定の知識や経験が必要となり、その人材を育成し、支える資金や制度が必要となる。

(4) 自団体の取り組み

団体ごと支援対象が異なるものの、同じ目的で実施している取り組みが多く、またフェーズの変化に対する傾向も近似していた。以下 8 つのテーマに分類した。事前に役割分担など整理することで支援の効率化が期待できる。

「情報収集・調査」、「支援調整」、「支援活動支援」、「支援活動（自団体）」、
「外部支援要請」、「県域プラットフォーム構築」、「通常体制への移行」、
「次の災害への備え」

東日本大震災における広域支援団体対応振り返り報告書

◆東日本大震災におけるみこし連参加団体の活動と課題

(5) 他団体、他社への期待

復興の各フェーズにおいて、みこし連参加団体間でどんな事業や協力を期待していたのか以下の7つのテーマに整理した。

「情報共有」、「支援調整」、「支援活動支援」、
「県域プラットフォームへの参画」、「運営支援・協働」、
「団体・人材育成」、「東日本大震災の教訓を活かす」

情報共有や支援調整は目指すべき状況にも、課題にも自団体の取り組みにも共通してあげられるテーマであるにも関わらず、他団体、他社への期待にもテーマとして抽出された。単体では十分に対応できない領域であることが明らかとなった。

(6) 東日本大震災の経験・知見

みこし連参加団体が実際に経験したこと、またそこから導き出される知見については 報告書Appendix参照。

◆今後の大規模災害に向けて

1. 連携体制の構築

発災後、地域や、復興のフェーズ毎に必要な情報や支援調整の対象や質・量が変化していく。地域での課題に対応するため、連携の形や目的も柔軟に変化していくことが必要となる。

広域災害時に特に必要となる機能役割として、以下、3つの連携体制について検討が必要となる。

「災害VCの運営やボランティアの受け入れに関する連携」

「避難所の運営や炊き出し、救援物資の提供や医療福祉や弁護士などの専門性の高い支援リソースとの連携」

「国、県、市町村行政と民間の連携調整」

上記は一つの体制で調整されるのが理想だが、連携対象や範囲が大きくなると運営体制も大きくなる。それぞれの連携に求められる役割を果たせる体制をどのような形にするのか、関係機関と調整していく必要がある。

東日本大震災における広域支援団体対応振り返り報告書

◆今後の大規模災害に向けて

2. 役割分担の整理

東日本大震災では課題の先読みができず、情報把握や情報共有のための連携会議が場当たりの乱立し、効率の良い支援が行われなかった。県域支援団体には繋がり深いセクターの傾向がある。復興のフェーズと目的に応じた適切な団体が連携を行ない、参画する団体とその役割を、事前に想定しておかなければ効率のよい支援調整が行われない。

「災害VCの運営やボランティアの受け入れに関する連携」

「避難所の運営や炊き出し、救援物資の提供や医療福祉や弁護士などの専門性の高い支援リソースとの連携」

「国、県、市町村行政と民間の連携調整」

特に上記の連携において、行政、社協、NPOがどんな役割を担うのか平時より定めておく必要がある。

◆今後の大規模災害に向けて

3. 平時の関係性の再考

東日本大震災以前から防災や地域福祉、地域づくりなど様々な分野で連携は行われてきた。しかし、分野を超えた連携の必要性は認識されず分野を横断した連携は行われてこなかった。

東日本大震災以降、地域防災計画や災害支援協定、覚書など更新されているが、広域災害発災時の支援調整を想定したセクターを超えた関係構築の場は、復興支援活動の縮小と共に少なくなっている。興味関心から始まるようなまちづくりの領域と、個別相談支援を行うような福祉領域の間には、災害支援の文脈で一時、橋渡しがなされたが、現在は再び枝分かれが進んでいる。

広域災害時の多様な分野の連携を想定し、多様なセクターの団体間の信頼関係が維持され続ける平時の仕組みについて再考する必要がある。

東日本大震災後、中間支援組織として 意識した視点・考え方

組織間・セクター間の連携をつくるには

協働とは…

「異種・異質の組織」が、「共通の社会的な目的」を果たすために、「それぞれのリソース（資源や特性）」を持ち寄り、「対等の立場」で「協力して共に働く」こと

（日本NPOセンターによる定義）

組織間・セクター間の連携をつくるには

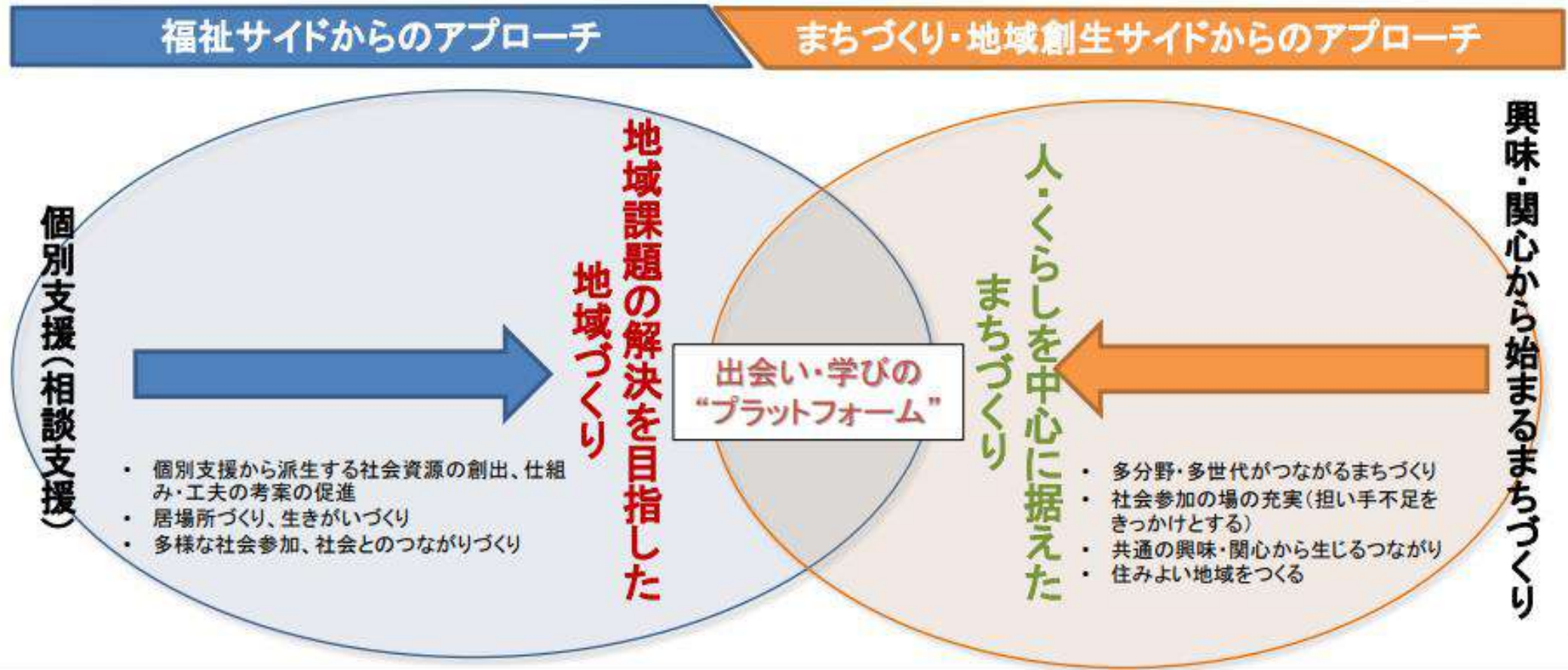
「共通の社会的な目的」を持てるか？



- それぞれの組織の「裏目的」を調整する
- 「幸せな呉越同舟（ごえつどうしゅう）」をつくる

仲の悪い者同士でも同じ災難にあったり、利害
が一致すれば、協力したり助け合ったりする

被災者・地域と向き合う基本的姿勢：福祉とまちづくり



令和元年7月5日「第4回地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」資料（一部改変）

被災者・地域と向き合う基本的姿勢：ミッションと体制づくり

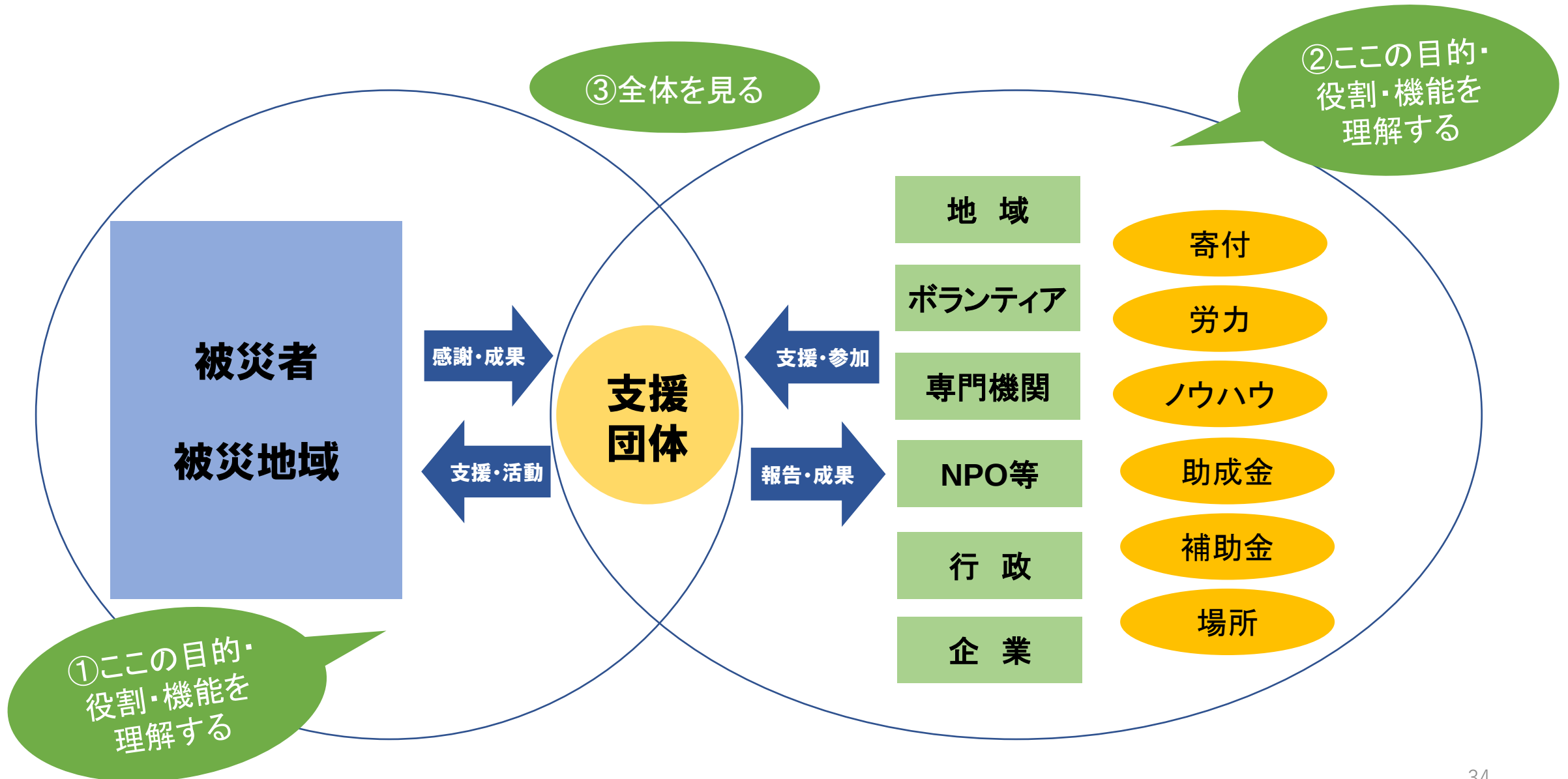
支援者は個人・地域・
社会の問題解決の
ために活動します

被災者・地域の困っ
ている現状
なんとかしたい現実

こうなったらいいな
という理想の状態

このギャップを埋めるための
組織間・セクター間連携のと
りくみ(持続可能なしくみとし
かけ)をどう生み出していくか。

被災者・地域と向き合う基本的姿勢：協働のしくみづくり



未来に私が渡したいボタンは、

期待しすぎない、でもあきらめない、

「協議（話し合い）の場づくり」と「学びの場づくり」

資料編：地域における協議の場、学びの場の事例

①宮城県南三陸町

②宮城県多賀城市

③福島県郡山市

①南三陸町 結の里住民検討会



結の里での活動として発案された「みんな食堂」は、隣接する災害公営住宅集会所で試行的にスタートし、住民同士が食を通じてまじわる機会に

DATA

結の里

〒986-0728 宮城県南三陸町
志津川天王山 38-152
TEL 0226-29-6452
平日 午前8:30～午後5:00に
「えんがわカフェ」、
毎月第3日曜日に
「にちようカフェ」がオープン



結の里をきっかけに、施設内外で住民主体のイベントが開催される



住民検討会にて、住民が希望する交流活動などについて意見交換



災害公営住宅の隣で、福祉の複合的な機能を備え、支え合いを推進

隔月刊 地域支え合い情報
VOL.82 2019.8

②宮城県多賀城市

「我が事・まるっと会議」

- ・多賀城市
平成27年4月に生活困窮者自立支援制度施行
- ・（一社）パーソナルサポートセンターが多賀城市から委託を受け、社会福祉部生活支援課に相談窓口を設置。
- ・多様な相談に対応する各セクションの横串を通し、早期のアプローチを可能にするための協議の場として、「我が事・まるっと会議」を設置。

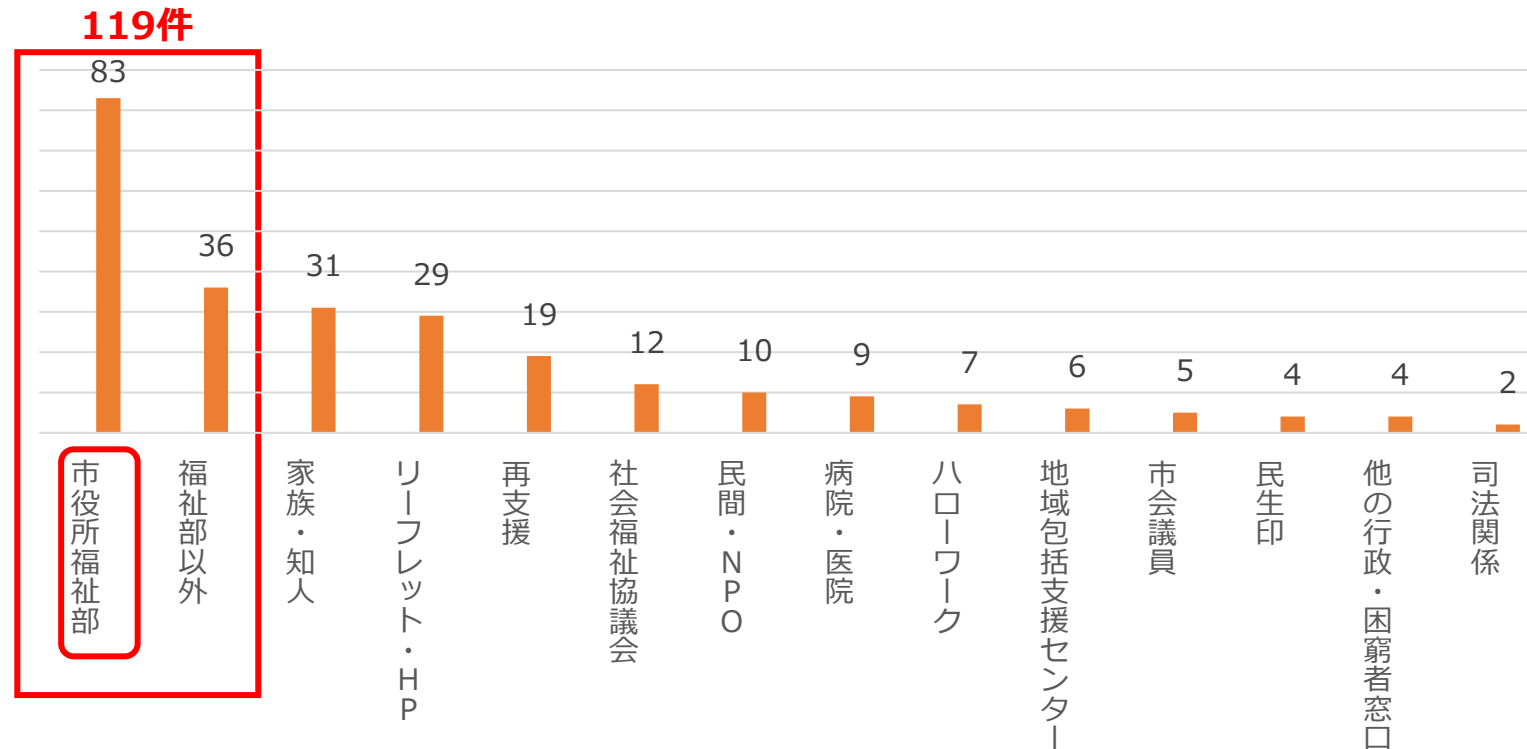
多賀城市自立相談支援窓口実績

資料：PSC 中島ゆき子さん作成

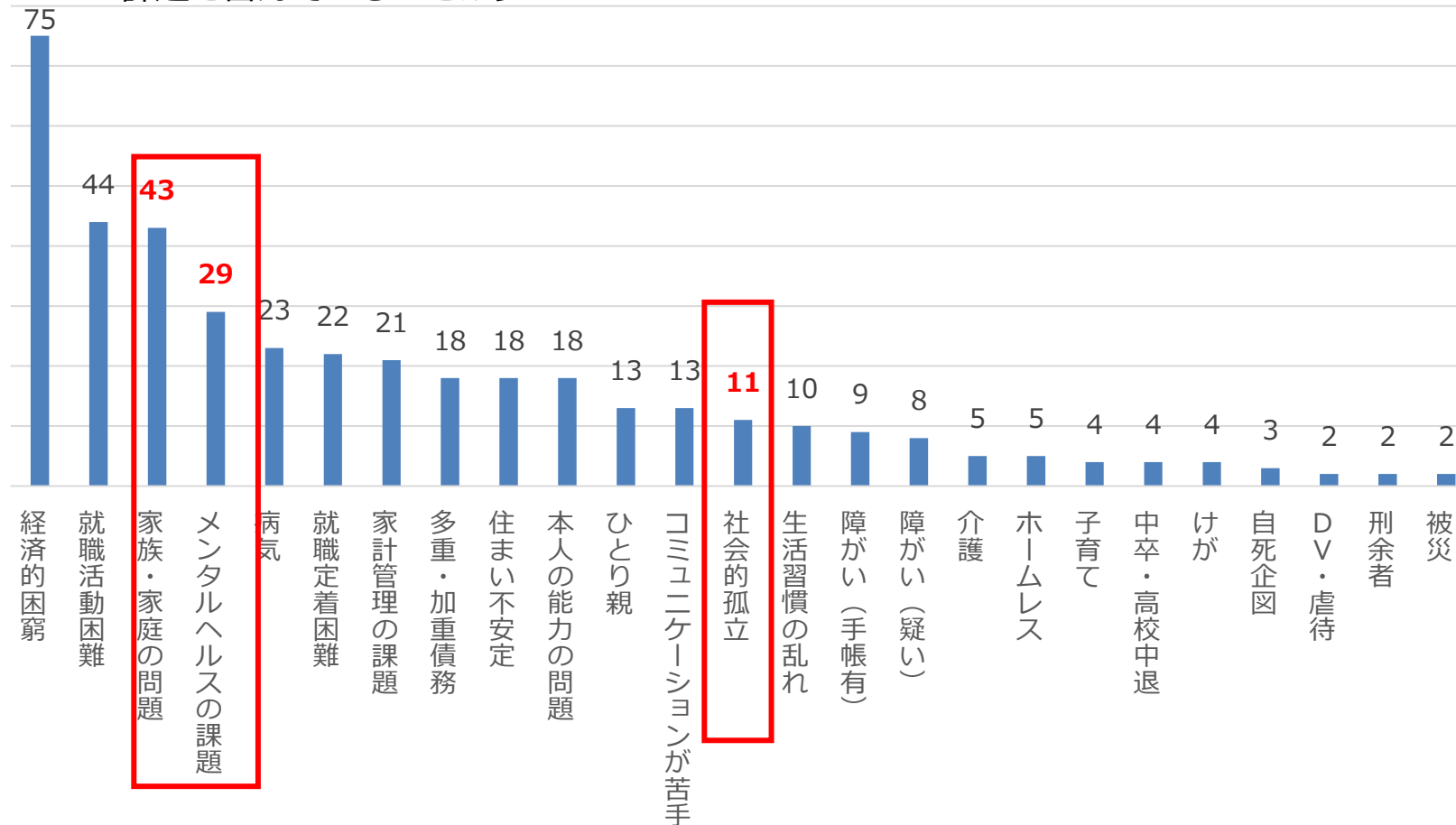
多賀城市人口 約62,400人
平成30年度
新規相談受付 275件
述べ支援回数 2828回

相談経路

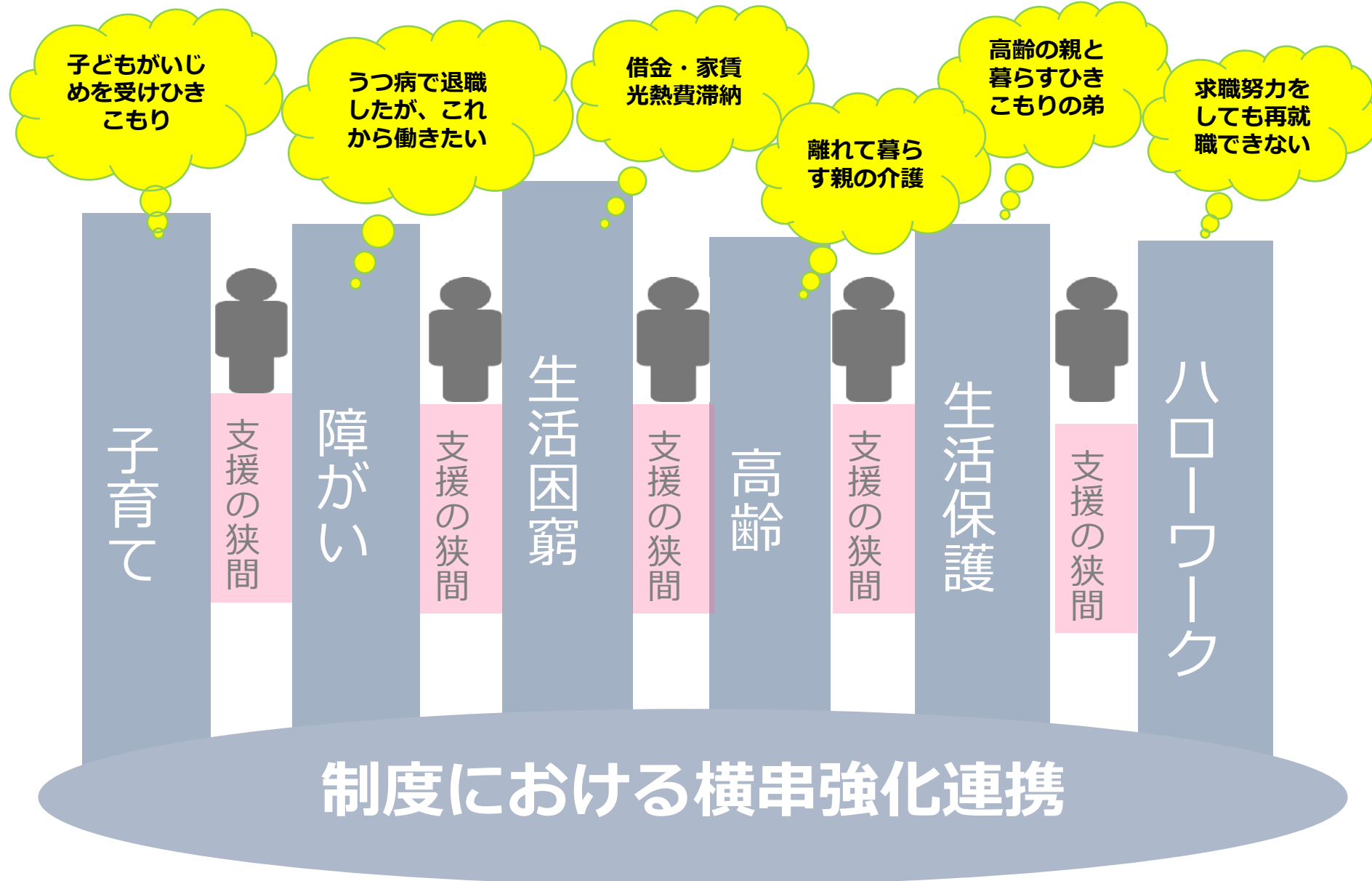
- 庁内からのリファーが119件あり**全体（275件）の43%**と半数近くを占めている
- 庁内からのリファー**119件**の内、福祉部からのリファーが**83件、約70%**を占めている

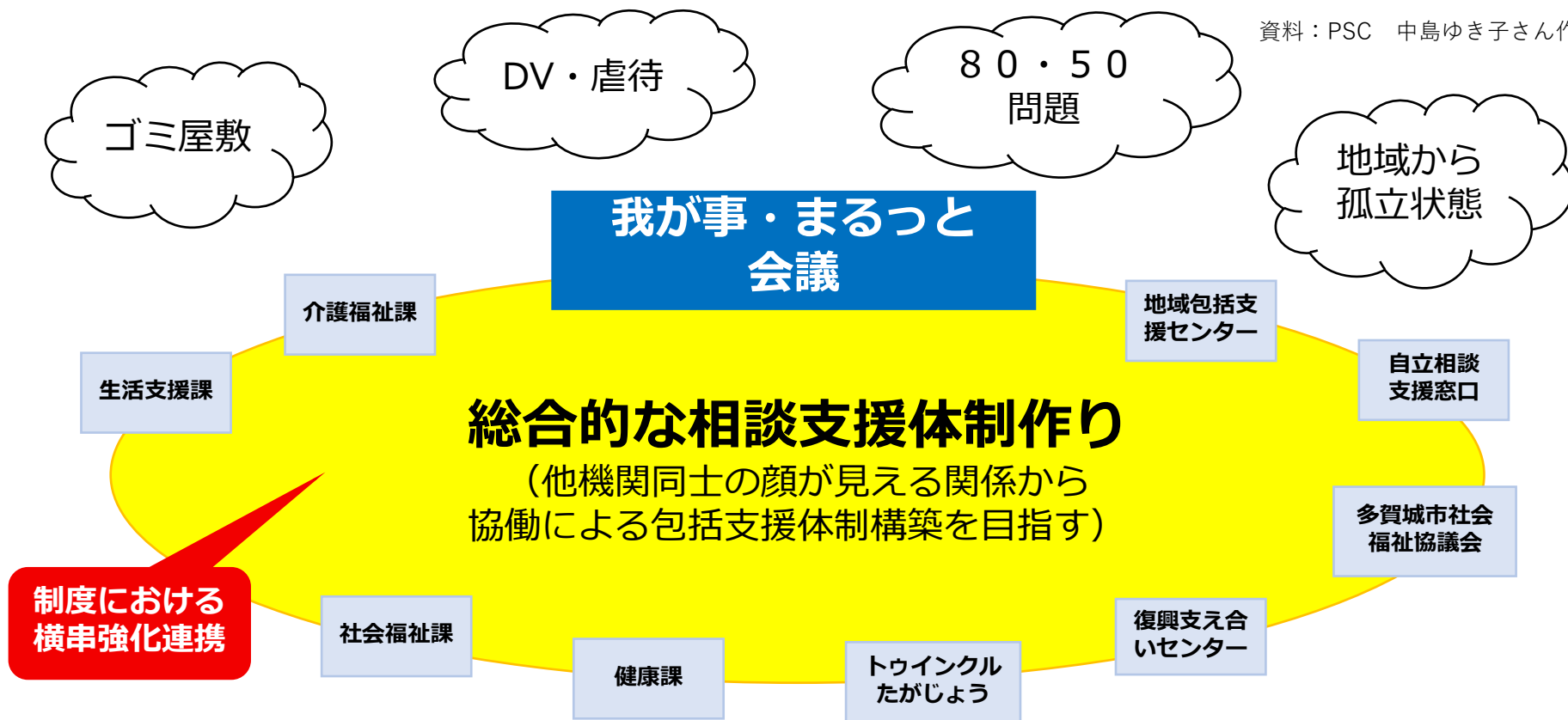


- 相談内容：「生活費・収入」「求職・就職」が多いが、「家族関係」と「引きこもり」を合計すると3番目に多い相談になっている
 - ①「生活費・収入」 140件
 - ②「求職・就職」 80件
 - ③「家族・人間関係」+「引きこもり・不登校」 67件
- 「社会的孤立」11件(2%)であるが、いずれ社会的孤立に繋がると思われる「家族・家庭の問題」と「メンタルヘルスの課題」を合わせると72件(18%)となり、経済的困窮とほぼ同数となる。
- 主訴は生活費、住まい、求職で相談に来所するが、同時に「家族・家庭の問題」「メンタルヘルス」の課題を含んでいることが多い

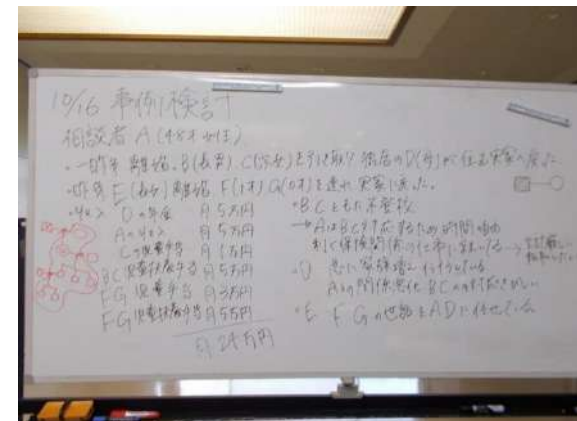


家庭内の様々な問題は、その問題ごとに各々の制度で対応できるが、家族全体は誰が担当するのか？





我が事・まるっと会議の様子



相談者プロフィール

- 50代女性・独身無職 父は介護施設入所 10年前に母は亡くなる
- 生まれつき内臓疾患があり、小・中学校は病院内で教育
- 公立高校に入学したが、3年間同級生からいじめ
- 高校卒業後に仕事に就いたが直ぐに退職（職場でのいじめ）

相談のきっかけ

地域包括支援センターからリファ－

- ・ 父の施設入所に伴い自身の生活費を捻出することが難しくなる。



課題

生活全般

- ◆ 一人っ子で病弱だったためか、欲しい物はすべて親から与えられた（物・お金）
- ◆ コミュニケーションを身に付ける時期に長期入院していたためか対人関係をうまく築くのが難しい
- ◆ 15年前、糖尿病発症しインスリン治療が必要な状態であるが、お金がもったいないと受診拒否
- ◆ 物が捨てられず、居室内及び自家用車には物が溢れている
- ◆ 本に対する執着が強く月に8万円を本購入に費やしている。すべて読んでいるわけではなく買い物依存や収集癖が疑われる

就労・お金

- ◆ 就労ブランク、就労への意欲低下がある
- ◆ 母が亡くなった後、父と2人で父の年金で暮らしていたが、父の施設入所と後見人がついたことで年金から本人の生活費がまかなえない

相談者プロフィール

- ◆ 40代男性・独身 家族構成：両親・兄
- ◆ 大学卒業後、広義のひきこもり
- ◆ 就労経験は短期アルバイトのみ
- ◆ 趣味の陶芸で製作した作品をフリーマーケットに出店し小遣いを稼ぐ

相談のきっかけ

兄の就労支援～就労が決定し定着支援を行う中、ひきこもりの弟について相談を受ける。
兄から弟に窓口のことを伝えてもらい来所



支援経過

- 昼夜逆転生活を解消するため、被災者サロン『トゥインクルたがじょう』に通い、規則正しい生活を身に付ける。
- 地域清掃に参加し、他者とのコミュニケーションを図る。
- **広域連携 就労準備訓練合同プログラム『私たちの〇〇絵本』に参加し自己肯定・有用感を得る。**
- 実際の仕事に触れるため職場見学実施。フォークリフトに興味を持ち、教習所に通い資格取得。
- 協力企業から「失敗してもいいからやってみよう」と背中を押してもらい仕分けの仕事に就く。
- 高齢の両親について、民生委員と情報共有。

関係機関

トゥインクルたがじょう・民生委員
就労準備訓練合同プログラムチーム
介護福祉課・包括支援センター



③福島県郡山市

「こおりやま福祉よりあい会議」
(こおりやまコミュニティソーシャルワークス)

○こおりやま福祉よりあい会議 とは

支援によって制度や活動領域が異なるからこそ、また、目の前の課題への対応だけでなく、予防やアウトリーチ、自立支援、地域での包摂まで、多様な時間軸で見る必要があるからこそ、異なる支援者同士がケース検討や勉強会、ワークショップ等を通じてお互いの専門性や得意領域を理解し、実践で連携を増やすための自主的な集まりです。

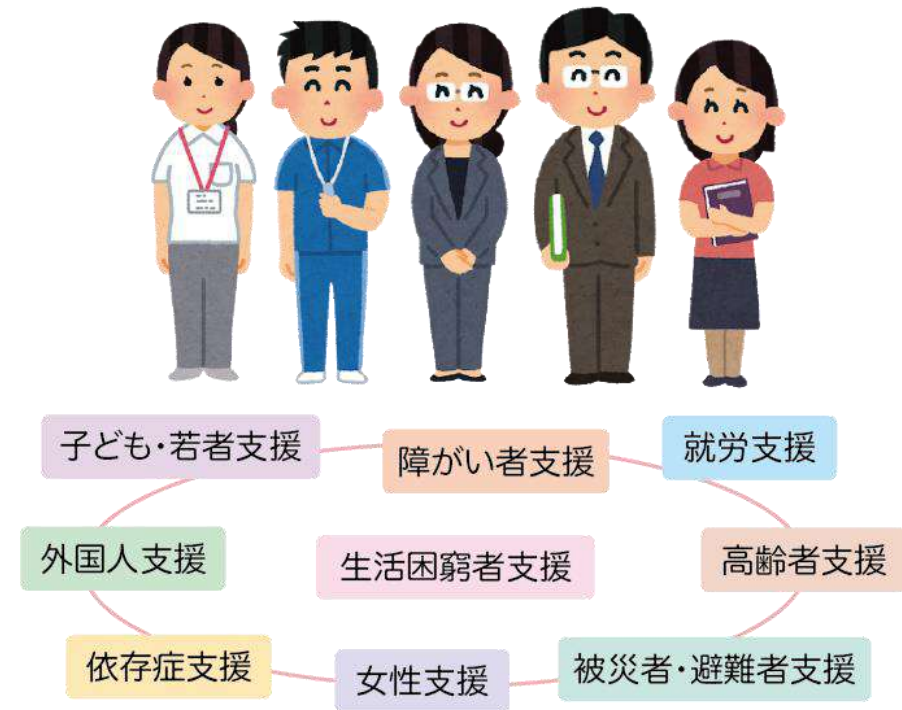
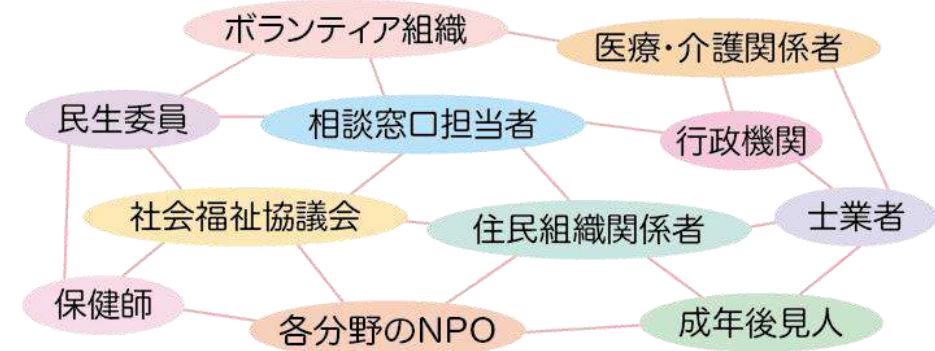


○だれが参加するの？

広義の福祉に関わる多様な方々に参加を呼びかけています。

団体でも個人としてでも参加は自由です。

連携することで、地域のセーフティネットをより充実させることに興味のある各支援者・専門家なら誰でも参加できます。



○何をするの？

参加者で課題を持つ方々のケースを持ち寄り、

- ①情報の共有、事実確認
- ②課題の整理と明確化
- ③対応と役割分担
- ④今後の支援の確認

のシミュレーションをくりかえし、
また、勉強会やワークショップを通して、

- ・ 支援者の支援力の向上、選択肢の増加
- ・ 支援者同士が連携できる信頼関係の構築
- ・ 連携による、地域の支援力の強化

を図ります。

