

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 24 日現在

機関番号：33918

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24330180

研究課題名(和文) 東日本大震災被災地における支え合いコミュニティの生成と中間支援組織の役割

研究課題名(英文) The development of communities of mutual support and the facilitating role of intermediary organizations in disaster-affected areas after the Great East Japan Earthquake

研究代表者

児玉 善郎 (KODAMA, Yoshiro)

日本福祉大学・社会福祉学部・教授

研究者番号：80243327

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 10,800,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災被災地における被災者相互の支え合いコミュニティの生成プロセスについて、被災3県5市町を対象に調査を行った。その結果、被災者相互の支え合いコミュニティの生成、発展には、住民が気軽に集える場の存在と、そこでの人と人のつながりづくりの調整役を担う人材の存在が必要であることが把握できた。また、中間支援組織として、サポートセンター支援事務所、NPO法人、計画づくりコンサルタントの果たした役割について調査し、被災地内外からの重層的な支援があることにより、被災地区個々のニーズに応じた復興支援とそれを支える人材の養成が可能になることが把握できた。

研究成果の概要(英文)：The study looks into development processes of communities wherein disaster-affected members extend mutual support each other for their livelihood reconstruction after the catastrophe. It covers 5 municipalities in Tohoku's 3 prefectures. It became evident that instrumental to the rebirth of such communities was the existence of places of casual gathering and social interactions and of key persons coordinating people to be linked together. The study also found that such intermediary organizations as a prefectural promotional office for local support centers, non profit corporations and planning consultants, together contributed multi-level support, from in and outside the affected areas, which effectively resulted in area-specific responses and human resource development.

研究分野：社会福祉学 福祉社会開発学

キーワード：地域福祉 災害福祉 福祉社会開発 生活支援 地域支援 中間支援組織 復興期 災害公営住宅

1. 研究開始当初の背景

東日本大震災とその後の状況が露わにしているのは、救援から復興へ至る道筋において、社会福祉、とくに地域福祉的介入の必要性が、現場の心ある人びとには強く感じられたにもかかわらず、その方法が未だ体系化されていない、という事実である。「災害福祉学」が提唱され、被災地内外からのソーシャルワーカーが献身的に活動してきた一方で、「福祉避難所」では混乱を生じ、さらに福祉避難所以前の問題が顕在化して「災害時要援護者」の孤立を招くことも生じた。仮設住宅地内外でのコミュニティの重要性が夙に指摘されていたが、その再建はこれまで基本的に住民のイニシアティブに任されてきた。したがって個別に注目すべき再建エピソードは散見するが、災害弱者を含めた包括的な地域支援の動きは決して大きくない。

国は被災地に「サポートセンター」を整備し専門職を配置することで仮設住宅居住者に医療や介護の個別支援を提供しようとしている。しかし地域福祉の観点からいえば、専門職による制度的個別支援に先立って重要なのは、被災者同士が語り合い、ニーズを確かめ、生活・生業再建の可能性を見出していく社会的空間を設定することである。そこでの社会関係の再構築が、仮設生活期の長期化の中で危惧される孤独死の防止にもつながる。

震災直後に本研究チームは、NPO 東北関東大震災共同支援ネットワーク(仙台、以下の全国コミュニティライフサポートセンターがその事務局を担った)と共同し、福祉社会開発的視点から被災地における「地域支え合い」構想づくりに関わった。すなわち避難所から仮設住宅そして復興住宅に至る全過程で福祉コミュニティを維持発展させる戦略を提示し、復興構想会議検討部会や被災地行政機関に対する提言活動を支えた。同構想は部分的に被災県の受け入れるところとなり、とくに宮城県においては生活支援相談員に対する研修に活かされている(全国コミュニティライフサポートセンター『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』)。同時に本研究チームは、かかる政策提言の核心をなす「支え合い拠点」実現の実験事業として、大槌町在住の本学大学院生とともに住民の「たまり場」の具体的な建設を支えている。

本研究はこれら実践的試みの参与型検証を行うことにより、まちづくりを展望するコミュニティ開発プロセスを検討するという点で、災害福祉学に新しい要素を導入する意義をもつ。

2. 研究の目的

本研究では、東日本大震災後の復旧・復興過程における地域福祉の対象として、被災者同士の「支え合いコミュニティ」の生成に注目し、それがどのようなプログラムやアクシ

ョンに応じて、いかなる「場」に、いかなる条件や要因の下で生まれてきているか、そのプロセスを同時進行的に明らかにする。特にこのプロセスの中で様々な中間支援組織が果たしている役割について分析し、災害福祉学への新たな貢献とする。知見については当事者との議論を重ねて共同的な認識を得るよう努め、この研究プロセスそのものが復興への実践的意義をもつよう取り組む。

支え合いコミュニティ生成プロセス検証の枠組みとして、「地域支え合い」の以下の4つの機能に着目する。住民が自由に集まり、困りごとを表明することができる「たまり場」、住民が役割を担うことによる相互の「支え合いの場」、住民の暮らしの復興に向けて、「仕事、雇用を創り出す場」、住民が生活の復興、まちの復興に向けて学び合い、まちづくりに参加する場、である。これらの「地域支え合い」の場が形成され、継続して運営されるなかで、場のなかで出された課題を解決する資源の開発等を支援する役割として、市町村自治体の範囲を超えて、いわゆる中間支援組織による支援に注目する。本研究では、こうした中間支援組織をも研究の対象に含める。

3. 研究の方法

東日本大震災被災地の中から5地区を選び、そこでの地域支え合い形成の「場」と「プロセス」を検証するとともに、そのプロセスの中で3つの「中間支援組織」が果たした機能(政策提言、ネットワークと情報交換、調整、計画や設計、資金提供、人材育成等)を検討する。研究方法としては、ヒアリング調査、参与観察を主に行なった。

<対象地域>

宮城県女川町
宮城県石巻市 - 開成仮設住宅団地における制度外仮設住宅
岩手県大槌町
岩手県釜石市
福島県浪江町(NPO Jinの取り組み)

<対象中間支援組織>

NPO 全国コミュニティライフサポートセンター(被災3県を対象)
宮城県サポートセンター支援事務所(宮城県下を対象)
株式会社生活構造研究所(女川町対象)

4. 研究成果

(1)地域支え合い生成プロセスの検討 宮城県女川町における地域支え合い生成プロセスの検討

被災率の最も高い女川町の独自の支援システムである「こことからだとくらしの相談センター(以下、ここからセンター)」の展開過程を、関係者からのヒアリングや記録の整理などから、支援の仕組み、連携会議、人材育成の3点により整理し、システム変化の時期によって区分を行なった。

加えて、町健康福祉課だけではなく福祉住環境に関するアドバイスを生活支援課も含めて行い、策定過程の実験的な取り組みへの提言も採用され、その進行にも関わった。地域福祉計画の柱立てや、健康福祉のまちづくりへの概念化などにも協力し、策定を受託した株式会社生活構造研究所とともに、住民懇談会やワークショップ実施にも関わった。「地域支え合い」の構築への、ソフト・ハード両面からの支援において、関係者からのヒアリング調査とアクションリサーチを実施したことになる。同社を、研究対象の中間支援組織としても位置づけた。

女川町では、本研究メンバーの働きかけもあり、地域福祉計画策定委員を選出せず、各種保健福祉の委員や民生委員、行政区長など幅広い住民の参加を求めた。計画策定準備からの住民懇談会やワークショップでの意見交換や、「ここからセンター」の参加するエリア会議での記録は、復興期の地域福祉推進の歩みともなっている。計画策定プロセス、策定後の進行管理を含め、被災地における地域福祉計画策定のモデルや健康福祉のまちづくりのモデルとして期待が持たれる。

宮城県石巻市・開成仮設住宅団地「あがらいん」による地域支え合い生成プロセスの検討

「あがらいん」は、2011年12月よりNPO全国コミュニティライフサポートセンター（以下、CLC）が石巻市から受託し、開成仮設住宅団地内で、1棟9室のグループホーム型制度外福祉仮設住宅として運営されている。被災者の抱える様々な問題への対応が、制度の枠組みによる支援だけでは解決できないという市の判断のもと、1棟は制度外ケア付き（職員24時間常駐）福祉仮設住宅として、もう1棟ではより弾力的な地域支援事業を展開している。なお、CLCは研究対象の中間支援組織としても位置づけている。

入居利用13事例（13名）の分析を通し、個別支援ニーズに呼応した役割と、地域支援の展開過程を把握したうえでその関連についても調査・考察を行った。

結果、地域支え合い活動の支援や、拠点性を活かした活動が、個別支援と地域支援の重なりや接点を生み出し、利用者の生活力や健康・精神面での回復につながり、在宅生活の再開や次なる生活の場の再考に結びつく例が見られた。地域食堂は、付近に飲食店が無かった当地の交流の場として、身近な「食」を通じ新たなコミュニティづくりに貢献していた。また、「たまり場」での声を拾い始めた子ども学習室、地域サロンの開催やキッチンカー（移動販売車）運行、共同菜園づくりなど、空間を活かした効果的な支援が行われていた。支援者間交流や講習・セミナー開催は、「地域の福祉力」の基盤強化につながっていた。

被災者支援に留まらず、恒常的な「地域支

え合い拠点」が、社会に必要とされていくうえで先進的な事例であることが確認された。

岩手県大槌町・住民NPOによる地域支え合い生成プロセスの検討

地域支え合いが生起する拠点として「居場所」に注目し、被災後の大槌町内で地元リソースパーソン（児童民生委員、地域サロン運営者、仮設住宅支援員等）および一般住民によって認知されている居場所129箇所をマッピングした。これらを残存公共施設、寺社、サポートセンター等9種の形態に分類し、利用者の特性を調べた。分析の枠組として、「空間使用の共同性」（社会的 個人的）と「空間管理の共同性」（公的 私的）の2軸で構成される理論類型を基に、空間使用の社会性の高い居場所（A）と個人性の高い居場所（B）を概念化した。

この結果、管理上は私的、共的そして公的空間までの広い範囲で、地域支え合いを再生させる社会関係構築の場としてのAが見いだされた。また、公的に設けられ外部支援団体により運営されていた仮設住宅集会所が、住民が活動を担い自己組織化されるなかで、BからAへとその「場」の特性を変化させた事例も観察された。政策的には、このように住民が集まり課題を共有し、活動経験が継続的に蓄積されるA型居場所の運営を支えること。その際に、集会所など制度的に設けられた居場所に止まらず、個人商店の店先や住宅の居室などの私的空間にも生成しうる交流的なA空間に留意することが、地域支え合いの裾野を広げる。

岩手県・釜石市における地域支え合い生成プロセスの検討

釜石市では、沿岸部被災が大きく、仮設住宅団地が県内最多の66団地3,158戸に分散して建設された。早期に仮設住宅集約計画を発表しており、2017年度前半までに22団地約半数の1,619戸へと集約させる予定となっている。このため、釜石市の被災者支援の仕組みを調査し、自立的な地域生活に向けた住民の活動についても把握に努めた。

震災前から、保健・医療・福祉・生涯学習（公民館）と行政窓口を一体化し地域生活を支え総合的なサービスを行う、保健師地域常駐の「生活応援センター」を8地区公民館に併設しており、地域福祉推進拠点に展開する期待も持たれていた。被災者支援にも関わりながら、市社協「生活ご安心センター」やNPO@リアス、仮設住宅団地併設の3か所の「サポートセンター」での生活支援が行われてきた。災害公営住宅入居者を対象にした、「復興住宅サポーター」制度も導入し、支援の継続性に配慮する判断をしている。

「復興住宅サポーター」は、2014年2月にスタートし2014年3月時点で計3住宅各1名が活動。業務は、見守り訪問、交流支援（コミュニティ形成支援）などで、サロン運営や

自治会設立支援など直接的な交流支援は、生活支援相談員業務との違いとなっている。「生活応援センター」の保健師とも情報連携が行われている。

仮設住宅の集約化が進む釜石市では、再編によるコミュニティ変化も不安視されているが、松倉地区での仮設住宅自治会と既存町内会との広域連携事例や野田住宅（災害公営住宅）での既存町内会との関係づくりをヒアリング調査し、モデルとなる先進事例が見出された。今後も、災害公営住宅入居後の孤立、仮設住宅に残る人の孤立、再建する（移転タイプ）の人の孤立、が注視される。これらの孤立に、被災者支援の枠組みと一般施策化の枠組みからどのように対応していくかが、問われている。

福島県浪江町・NPO 法人 Jin による地域支え合い生成プロセスの検討

2005年浪江町に設立されたNPO法人Jinは、障害者や高齢者、子どもなどが接し合うデイサービス等を行っていた。震災を受け全町避難となったため事業所は休止となり、1次避難所や2次避難所では自主的に体操教室を実施、利用者の移動先が決定した後被災者支援活動を本格化させ、2011年10月3日から福島県内の避難先仮設住宅（福島市、本宮市、二本松市）に設置された浪江町サポートセンター3か所（ふくしま、本宮、杉内）の運営事業を受託、高齢者・障害者の福祉サービスの事業運営と相談支援事業所を新たに開設した。

サポートセンターでも、高齢者を主とした対応だけではなく、未就学児童の一時預かりや小中学生の放課後の居場所・学習支援、高齢独居世帯への配食サービスなども行い、交流サロン活動も活発化させて、住民同士の交流の場づくりからコミュニティづくりの支援をしている。2012年4月、南相馬市に「サラダ農園」（2013年4月～就労継続支援A型事業所・生活介護事業所）を開園して野菜の栽培と販売を開始、障害者の自立支援や居場所づくりばかりではなく、高齢者の力の発揮の場や全国からのボランティア受け入れ先ともなり、被災地の情報発信も行っている。

2013年4月浪江町の事業所設置地区が、「避難指示解除準備区域」となったことから、日中活動を開始。「サラダ農園」を開園し、鶏やウサギの飼育、野菜の試験栽培などに取り組み始めた。避難先仮設の町民にも参加を呼びかけ、浪江町の再興に関わる機会を提供している。美しいふるさとの風景を残す、という一念で手入れを始めた畑作業だったが、現在は、加工品づくりや花き栽培にも展開し、花きの市場評価も高いことから、「仕事、雇用を創り出す場」の可能性を見せている。

長期化する避難生活で、帰町という選択を諦め避難先での定住を決める人たちも少なくない。NPO法人Jinでは、ふるさとの姿を次の世代につなぐための努力をしながら、浪

江町民を対象とするだけでなく、避難先で支え合いのしくみづくりを目指している。

(2)地域支え合いを支援する中間支援機能の検討

NPO 全国コミュニティライフサポートセンター

被災地域が広大であり県を越えた避難が見られることから、広域的な「中間支援」「後方支援」を行うNPOに着目した。CLCは、それまで培った福祉ネットワーク支援や情報収集・提供などのノウハウを活かし、発災後すぐに東北関東大震災共同支援ネットワークを立ち上げた。専門職ボランティアを全国から募集し要請に応じてコーディネートしながら、宿泊場所や食事の提供、物資の移送や分配、車両の提供など多様な後方支援を行った。

被災者支援に取り組む各種支援員への研修内容にばらつきが見られたことから、CLCは宮城県で「被災者支援従事者研修」として合同研修化することに尽力し、初任者研修だけではなく経験に合わせたステップアップ研修を用意し、それらに応じたテキストづくりや体系化も行った。これらの経験は、後に岩手県、福島県でも採用されることとなった。情報月刊誌である『地域支え合い情報』は、2012年9月創刊され、被災地での自治会・住民による支え合い活動等の実践事例を、積極的に追いつけて紹介しており、阪神淡路大震災等の支援経験者や学識経験者からのアドバイスも掲載され、自治体などを通じ広く配布されている。広域避難者の暮らしを支える情報誌も、挟み込まれているほか、先の被災者支援従事者研修の際のテキストとしても活用されている。

自治体間の支え合いの取り組みの情報交換や人材交流を支援する中間支援組織の存在は、次に述べる宮城県サポートセンター支援事務所やCLCの役割を通し、福島県、岩手県においても必要性が認識されつつある。既にCLCでは、情報交流のためのセミナー（東日本大震災における広域避難者・支援者交流会、東日本大震災における広域避難者の座談会）を開催し、「条件不利地域における地域福祉人材の重層的な育成方法の開発」として、被災3県の県行政職員とともに研究事業を行っている。長期化する「仮設期」と本格化していく「復興期」の重複期である「復興復興期」の共通課題に対応していく上でも、3県を横断する情報交換・協議の場が必要となっている。

宮城県サポートセンター支援事務所

宮城県独自の仕組みである「宮城県サポートセンター支援事務所」（以下、支援事務所）の事業把握や所長等からのヒアリングを行った。

第1の特徴は、一種のプラットフォームとしての役割をもち、様々な団体が運営参加し

ている点である。第2の特徴は、中間支援組織としての機能を果たしているという点である。県レベルによる上意下達の行政的支援ではなく、市町の課題を吸い上げ、研修・支援のプログラムを開発し、市町レベルでの「支援の協働空間」を通して、弾力的でボトムアップ型の支援を展開している。第3には、専門職支援のみを重視するのではなく、住民の支え合い活動を支援することを事業上重視している点である。専門職支援においても、個別支援にとどまらず地域支援を重視した研修が展開されている。

ネットワーク型運営によって、はじめて市町における関係各機関や団体間、組織内部の関係性を改善するための調整が可能となり、連携を促進するための支援ができています。縦割り型支援の打開と「制度の横断化」が可能になる。また、そのなかで県が一定の責任を負う構造が担保されている。市町に赴く形での後方支援は「デリバリー型」と言え、合同研修と後方支援が相互作用を持ち両輪となって被災地の地域福祉を推進していると言える。官民協働で相互参加の形を取るこの仕組みは、激甚な被害を受けた被災地の被災者支援・復興支援という視点からだけでなく、地域福祉推進の先進的なモデルとも成りえる。

コンサルタントによる被災市町の計画策定支援

CLC やサポートセンター支援事務所が目指すサポートセンターの仮設期から災害公営住宅への移行期（重複期）における再編成は、自治体側からすれば計画的に検討する場を作ることが求められているのである、そのためのもっとも適切といえる場が地域福祉計画の策定の場であるといつてよい。「地域支え合い」そのもののあり方をも含めて、取り組む被災後の新たな枠組みを検討することが可能となる。それには、被災とその後の復興業務の多寡からくる行政力量の脆弱性と住民の参加意識の醸成を高める観点からの福祉行政支援が必要となっている。これまで批判されてきたコンサルタント会社の活用もある意味では、必要な点であり、その支援内容は、これまで検討してきたような中間支援的な性格を求められるといつてよい。

女川町の地域福祉計画策定を担った株式会社生活構造研究所（コンサルタント社会）を研究の対象として設定し、同研究所を大学のわれわれがバックアップする方法によって、中間支援の内容を補強するとともに、それ自体を研究の対象として設定した。

中間支援の内容としては、第1に、「地域支え合い」の活動に関する主体の発見と育成を行政とともに実施することである。いわゆるファシリテーターの役割である。第2はその過程は同時に住民がもつ課題の集約の場でもあった。今回の場合は、生活構造研究所では、地域福祉計画にとどまらず、福祉6計

画を受託していたこともあり、多くの課題が各計画の策定委員会の場に持ち込まれてきた。見方を変えれば、福祉制度の縦割りを克服した横断的な支え合いの取り組みの必要性が確認され、相互のプログラムの関連が計画書に取り入れられたことである。

第3には、大学が後方支援することで、計画策定の過程で、実務的な処理と横断的な組織化のバランスが実現することができたといえる。これまで、大学が地域福祉計画の支援を担う場合、コンサルタント会社とややもすると対立の構造が形成される場合もあり、今回の場合には相互補完的な関係が形成されたこと等多くの成果を生み出すこととなった。仮設期の事業とその後に求められる事業課題との継続的な検討が、地域福祉計画の場を通して、住民参加の形で実現できるための実務的な作業をコンサルタント会社が担い、関係者を横断化する方法を大学が提示するという役割分担がなされた。その意味では、行政と住民、あるいは行政と大学の間的位置にあって、それぞれの異なる意見や価値の調整業務を担ったという見方ができる。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計3件）

小木曾早苗、中山間地と被災地における地域福祉の拠点・人材・計画の循環性 - 高知県中土佐町と宮城県女川町の参与観察から、日本の地域福祉、査読有、28巻、2015、83-94

平野隆之、地域の中で進む『社会的孤立』と『高齢者福祉』の課題、社会福祉研究、査読無、119巻、2014、29-37

平野隆之、小木曾早苗、児玉善郎、穂坂光彦、池田昌弘、東日本大震災における被災者支援の課題と今後の展開、日本福祉大学社会福祉論集、査読無、第130号、2014、67-88

〔学会発表〕（計3件）

小木曾早苗、平野隆之、被災者支援システムの展開過程と『復興複合期』の支援課題 - 宮城県女川町における事例から、日本地域福祉学会第28回全国大会（島根）2014年6月14日～2014年6月15日、島根大学（島根県松江市）

平野隆之、小木曾早苗、東日本大震災被災地における『サポートセンター』による支援とその条件整備 - 『サポートセンター3 県調査』を踏まえて、日本地域福祉学会第27回大会、2013年6月8日～2013年6月9日、桃山学院大学（大阪府和泉市）

平野隆之、児玉善郎、原田正樹、朴侖美、東日本大震災における中間支援組織に関する

る実践的研究、日本社会福祉学会第 60 回大会、2012 年 10 月 20 日、関西学院大学(兵庫県西宮市)

〔図書〕(計 6 件)

平野隆之、小木曾早苗、日本地域福祉学会東日本大震災復興・支援研究委員会編、東日本大震災と地域福祉 - 次代への継承を探る -、2015、260

児玉善郎 他 9 名、青踏社、災害福祉論、2015、214(203-214)

児玉善郎(監修)他 3 名、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(CLC)、集合住宅団地におけるつどい場と災害公営住宅におけるつながりづくり、2015、74(2-5、34-41、73-74)

児玉善郎(監修)他 6 名、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(CLC)、地域とつながる集合住宅団地の支え合い - コミュニティ力ですすめる 12 の実践、2014、79(2-7、37-43、50-51、77-79)

平野隆之、放送大学振興会、地域福祉の展開(改訂版) 大震災と地域福祉の課題、2014、206

児玉善郎(監修)他 5 名、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(CLC)、集合住宅団地の支え合いのすすめ 地域を育む 13 の実践、2013、112(2-7、32-39、107-112)

6. 研究組織

(1)研究代表者

児玉 善郎(KODAMA, Yoshiro)
日本福祉大学・社会福祉学部・教授
研究者番号：8 0 2 4 3 3 2 7

(2)研究分担者

平野 隆之(HIRANO, Takayuki)
日本福祉大学・社会福祉学部・教授
研究者番号：7 0 1 8 3 5 8 0

穂坂 光彦(HOSAKA, Mituhiko)
日本福祉大学・福祉経営学部・教授
研究者番号：1 0 2 7 8 3 1 9

原田 正樹(HARADA, Masaki)
日本福祉大学・社会福祉学部・教授
研究者番号：4 0 2 8 7 7 9 3

(3)連携研究者

寺川 政司(TERAKAWA, Seiji)
近畿大学・建築学部・准教授
研究者番号：9 0 6 1 0 6 5 0

(4)研究協力者

池田 昌弘(IKEDA, Masahiro)
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・理事長

元持 幸子(MOTOMOCHI, Sachiko)
特定非営利活動法人つどい・事務局長

朴 愈美(PAKU, Yumi)
日本福祉大学・アジア福祉社会開発研究センター・主任研究員
研究者番号：1 0 5 3 3 3 8 3

小木曾 早苗(OGISO, Sanae)
日本福祉大学・地域ケア研究推進センター・研究員
研究者番号：7 0 7 2 8 1 5 4