

いのち・尊厳・くらしを 共に守るために
点を支える面をつくる 地域における支え合いを支える

平成 30 年 7 月豪雨災害における 岡山県被災者見守り・相談支援事業 に係る市町村支援業務 報告書

[平成 30 年 10 月 - 令和 5 年 3 月]

令和 5 年 3 月

社会福祉法人岡山県社会福祉協議会
岡山県くらし復興サポートセンター

目次

はじめに	1
第1章 概要	2
1. 岡山県被災者見守り・相談支援事業に係る市町村支援業務の概要	
01. 業務目的	
02. 業務内容	
03. 業務体制	
2. 被災者見守り・相談支援等事業の実施状況	
01. 対象世帯数の推移	
02. 相談員による支援件数の推移	
03. 相談内容の変化と支援のつなぎ先の変化	
第2章 総括	13
1. 岡山県被災者見守り・相談支援事業に係る市町村支援の取組	
01. 市町村支援業務の実績	
02. 市町村支援業務の評価及び課題整理	
03. 県センターの取組に対するアドバイザーからの総括	
2. 市町村支援業務を通じて見えてきた課題の整理	
01. 災害時にも機能する包括的な支援体制の整備に向けて	
02. 官民連携・公私協働による支援基盤の構築に向けて	
巻末資料.....	

はじめに

平成 30 年 7 月 5 日から 7 日にかけて岡山県を襲った記録的な大雨は、甚大な浸水被害を引き起こしました。災害関連死も含め 95 名もの方々のかけがえのない命が失われ、今もなお 3 名の方が行方不明となっています。

全壊・半壊は 8,195 棟、床下浸水を含むと 16,379 棟の住家被害がありました。応急仮設住宅（建設型・借上型）の入居数は、平成 30 年 11 月には最多の 3,415 戸 9,074 人となり、多くの方々が不自由な生活を余儀なくされました。

このような中、社会福祉法人岡山県社会福祉協議会は、平成 30 年 10 月 1 日に、岡山県から「被災者見守り・相談支援事業に係る市町村支援業務」の委託を受け、「岡山県くらし復興サポートセンター」を設置し、被災者の見守りや生活支援及び相談活動を行う市町村の後方支援に取り組んできました。これらの取組の結果、応急仮設住宅の入居数は令和 5 年 3 月末時点で 5 戸 11 人となり、それぞれの生活再建に向かっていることがうかがえます。

しかし、被災した方々や被災した地域の住民が、被災前とまったく同じ生活を取り戻せるわけではありません。

応急的な修理だけの罹災住家で長期間生活しており健康面への影響が懸念される世帯、死別等で家族構成や関係が変化し安定した生活を営むことが困難になった世帯、度重なる転居などによる認知機能の低下やアルコール依存など新たな課題が生じた世帯もいらっしゃいます。

また、かけがえのない存在を失った方々は、この 4 年 8 か月の間、さまざまな感情の間を行ったり来たりして、揺れ動きながらも、いまだ深い悲しみの中にいらっしゃいます。

このようにさまざまな事情から身体的・精神的・経済的に課題を抱え、今後も継続的な支援を要する状況におかれている方がいらっしゃる中、「被災者見守り・相談支援事業に係る市町村業務」は、令和 4 年度末をもって一旦区切りを迎えます。

支援活動を通して、助け合いや支え合いといった人と人とのかけがえの、日々の暮らしに安心感や幸福感をもたらしてくれることを実感してきました。また、生活を立て直すことと同時に悲しみも喜びも分かち合える関係を紡ぎなおすことが、災害という不幸な出来事に見舞われた地域に豊かさを取り戻すことなのだ学びました。

これらの学びや明らかになった課題を報告書としてまとめ、新たな一歩としたいと思っています。これからも、地域の人びとと、心を合わせ、目線を合わせ、力を合わせて、共に地域をつくっていく所存です。

第1章 概要

1. 岡山県被災者見守り・相談支援事業に係る市町村支援業務の概要

01. 業務目的

- 岡山県は、平成30年7月豪雨災害からの一日も早い復旧・復興を実現するため、平成30(2018)年8月30日に「平成30年7月豪雨災害からの復旧・復興ロードマップ」を策定し、被災者の生活再建支援等を推進するために被災者見守り・相談支援等事業の実施を決定した。
- 平成30年10月1日、社会福祉法人岡山県社会福祉協議会(以下、「岡山県社協」)に「被災者見守り・相談支援事業に係る市町村支援業務(以下、「本委託業務」)を委託し、岡山県社協は被災者見守り・相談支援事業を実施する市町村を支援する「岡山県くらし復興サポートセンター」を新設、総括生活支援員を配置した。
- 同日に、倉敷市は社会福祉法人倉敷市社会福祉協議会(以下、「倉敷市社協」)に事業を委託し「倉敷市真備支え合いセンター」を、総社市は社会福祉法人総社市社会福祉協議会(以下、「総社市社協」)に事業を委託し「総社市復興支援センター」を設置した。

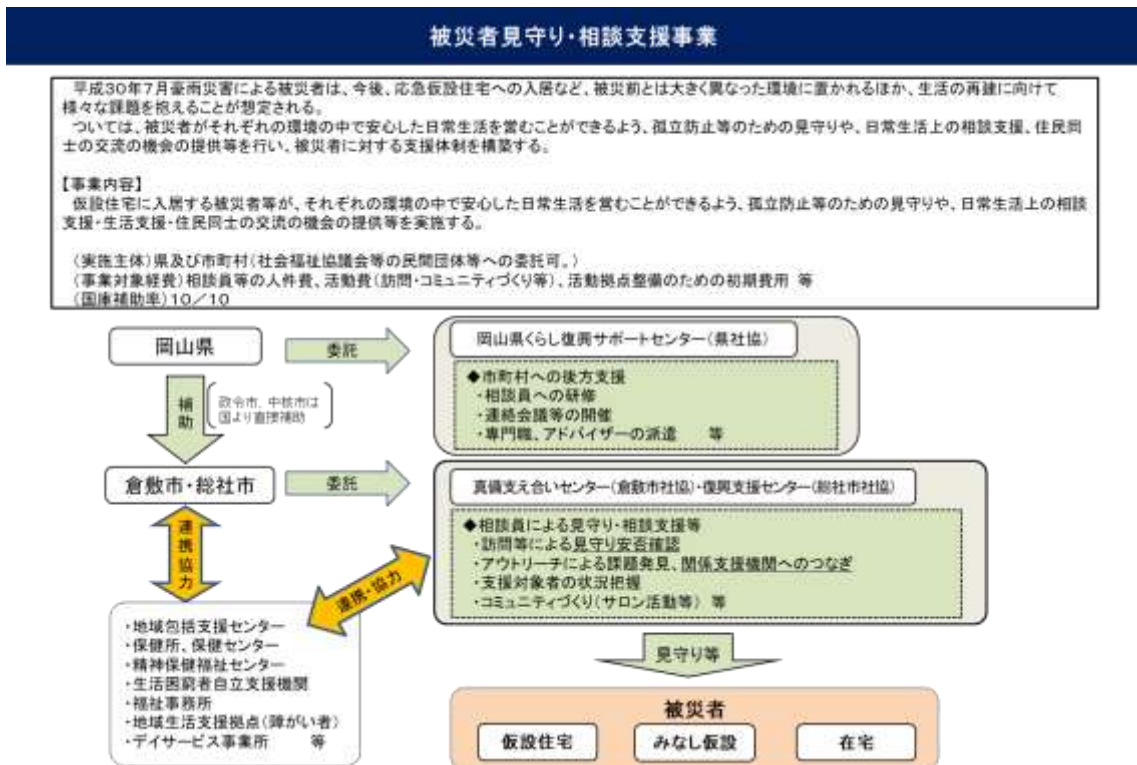


図1：岡山県被災者見守り・相談支援事業イメージ図(岡山県作成，平成30年10月時点)

02. 業務内容

① 相談員の研修

被災者の見守り・相談等を行う市町村の相談員（以下、「相談員」）に対し、必要な知識や視点などに係る研修を実施する。

② 連絡会議等の開催

市町村職員間での情報共有を図り、共通課題等について、対策を検討する会議等を開催する。

③ 専門職・アドバイザーの派遣

対象市町村に対し、専門的課題等への対応に弁護士や司法書士等を派遣する。

④ 市町村からの相談対応

市町村、関係機関からの相談対応及び情報提供を行う。

⑤ 市町村等と連携した生活再建の支援

生活再建が困難な被災世帯のうち支援を希望する世帯に対し、市町村、関係機関やボランティア団体などと連携して、希望する地域での生活再建に向け、世帯に応じた相談支援を行う。

⑥ 関係行政機関・団体等との連携等

県や市町村などの関係行政機関や関係機関等と連携・協力する。

- 岡山県社協は、上記①～⑥の「被災者見守り・相談支援事業に係る市町村支援業務」の内容を「第7次 岡山県社会福祉協議会 経営・活動計画（2018年度～2022年度）」に以下のように位置づけ、事業の推進を図り、業務を遂行した。

■ 経営方針 2 地域社会のニーズに基づき、必要な事業を効果・効率的に実施し、「地域の福祉力」を高めます。
■ 推進目標 2 地域を基盤とした総合相談・生活支援体制の整備・促進
■ 推進項目② 包括的な相談支援体制の整備
■ 到達目標 多機関協働による総合相談・生活支援体制整備の促進・支援
■ 被災者見守り・相談支援事業に係る市町村支援業務

03. 業務体制

- 名 称：岡山県くらし復興サポートセンター（通称：県センター）
- 設 置 日：平成 30（2018）年 10 月 1 日
- 組織体制
 - 県センター（設置時点）

職名	区分	人数	担当事務内容	備考
地域福祉部長	兼任	1名	▪ 事業総括	
所長	兼任	1名	▪ 事業の管理運営、総合調整に関する事	地域福祉部 地域支援班 副部長
副所長	専任	1名	▪ 事業の総合推進、連絡調整に関する事 ▪ 事業の予算、決算に関する事 ▪ 相談対応に関する事 ▪ 情報収集、整理、提供並びに広報に関する事 ▪ 研修会、連絡会議等の開催に関する事 ▪ 専門職、アドバイザー等の派遣に関する事	地域支援班 主幹
くらし復興コーディネーター	専任	2名	▪ 訪問支援、相談支援、活動支援、連携支援等 ▪ 事業の推進に関する事	地域支援班 総括生活支援員（嘱託職員／新規）
事務員	-	1名	▪ 事務	派遣職員

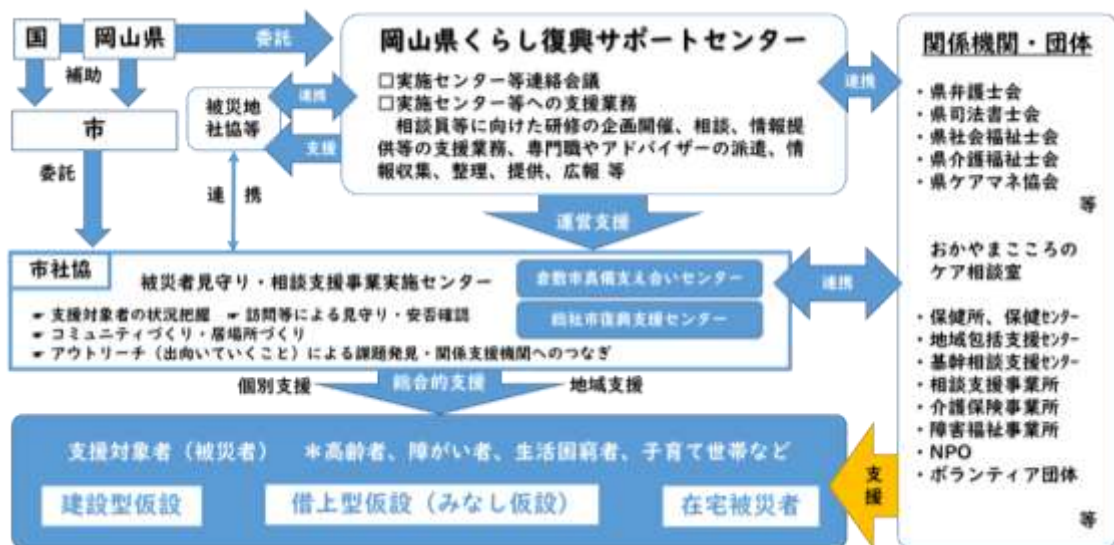


図 2：岡山県被災者見守り・相談支援事業に係る市町村支援業務体制（平成 30 年 10 月時点）

● 市町村被災者見守り・相談支援事業実施センター
(以下、「市町村センター」) (設置時点)

	倉敷市真備支え合いセンター	総社市復興支援センター
人員配置 ※事務員除く	5名体制 ・ H30年度末から約50名体制となる	4名体制 ・ H31年度から6名体制となる
センター長	1名 (社協職員/社会福祉士)	1名 (社協職員・社会福祉士)
統括マネジャー ※その後「副センター長」へ変更	1名 (社協職員/社会福祉士)	
生活支援相談員	見守り連絡員：3名(臨時職員/資格要件無、新規)	生活支援相談員：1名(社協職員/社会福祉士) 生活支援相談員：2名(社協職員・福祉活動専門員兼務/社会福祉士)
事務員	1名(派遣職員/新規)	1名(新規)
備考	・ 今後、見守り連絡員40名程度雇用予定(臨時職員/資格要件無、新規)	・ 今後、生活支援相談員2名雇用予定(嘱託職員/資格要件無、新規)

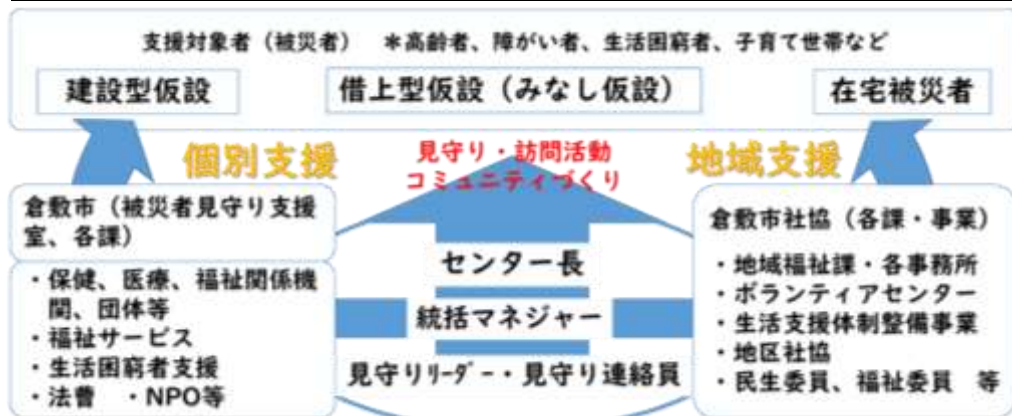


図3：倉敷市被災者見守り・相談支援等事業推進体制(平成30年10月時点)

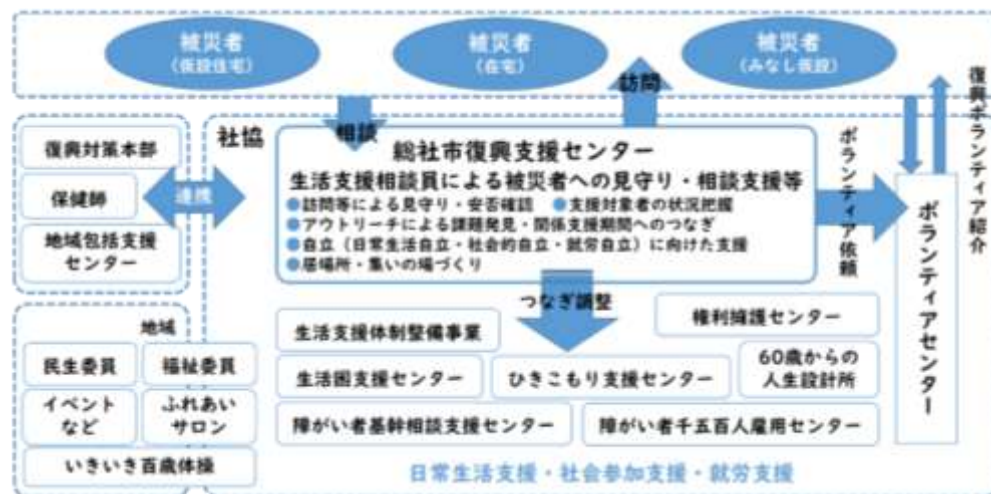


図4：総社市被災者見守り・相談支援等事業推進体制(平成30年10月時点)

2. 被災者見守り・相談支援等事業の実施状況

01. 対象世帯数の推移

- 応急仮設住宅（借上型）には、平成30年7月末時点で1,867戸5,161人が入居していた。発災から約4か月後の平成30年11月末には3,117戸8,364人となり、入居戸数が最多となった。
- 応急仮設住宅（建設型）は、計312戸設置した。発災から約3か月後の平成30年10月末には最多となった301戸719人が入居していた。令和4年10月末には全ての入居世帯が退去した。

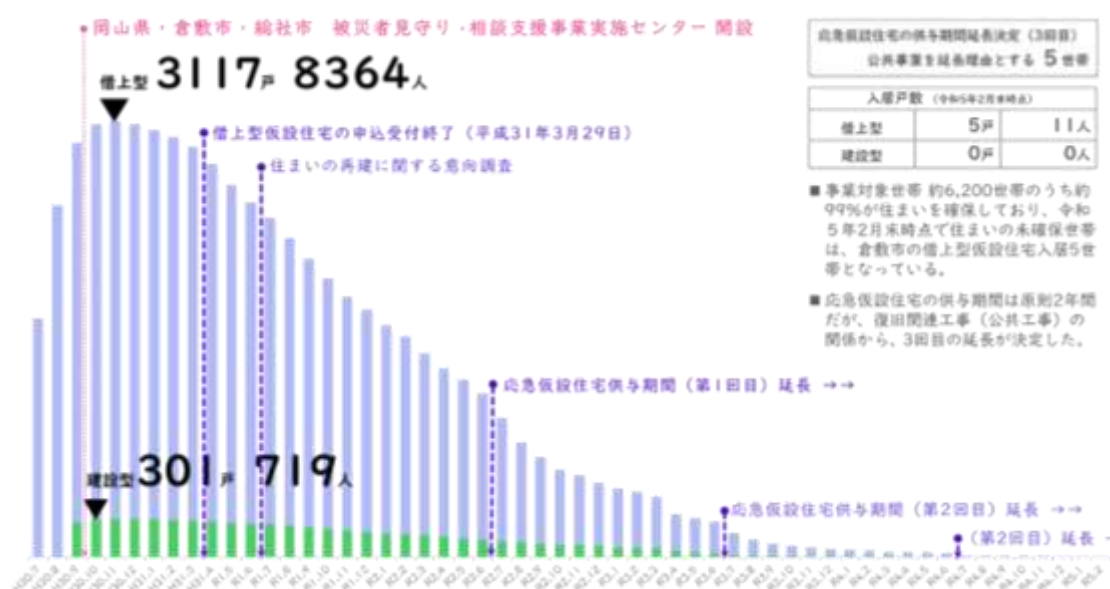


図5：応急仮設住宅（建設型・借上型）入居戸数の推移（岡山県の資料を基に作成）

- 被災者見守り・相談支援等事業の対象となる応急仮設住宅等（罹災住家生活世帯含む）の生活世帯は、事業開始時点で、倉敷市は約5,800世帯、総社市は約460世帯であった。
- 対象世帯は県内外に仮住まいを確保しており、自費で賃貸契約した世帯や親族・知人宅での仮住まい世帯は、居所の把握に時間を要した。これらのことも影響し、倉敷市が初回訪問（架電含む）を概ね終えたのは、約半年後の平成31年3月頃となった。

■被災時の市町村外の応急仮設住宅（借上型）生活世帯の推移

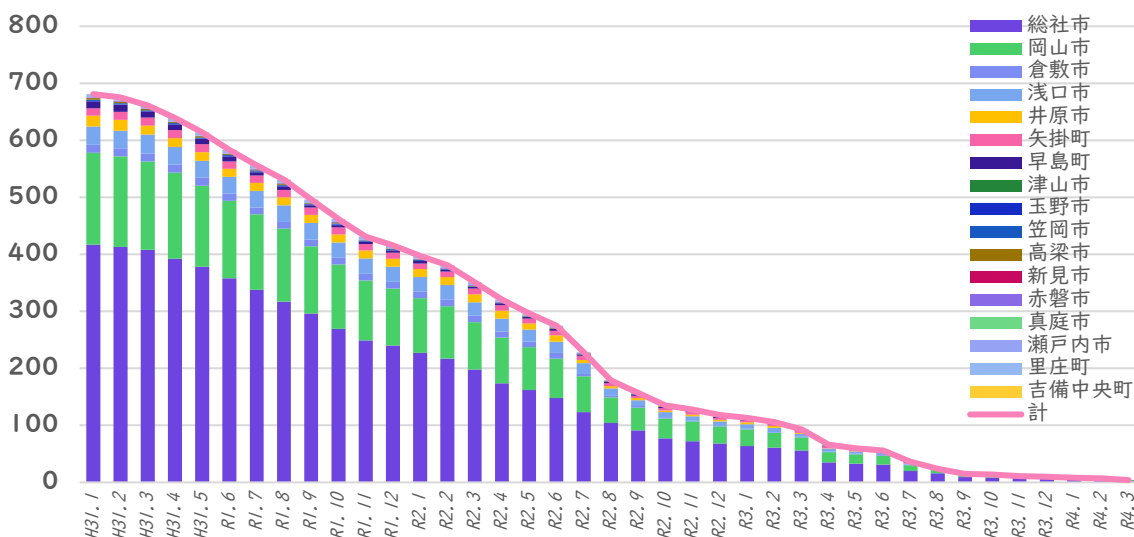


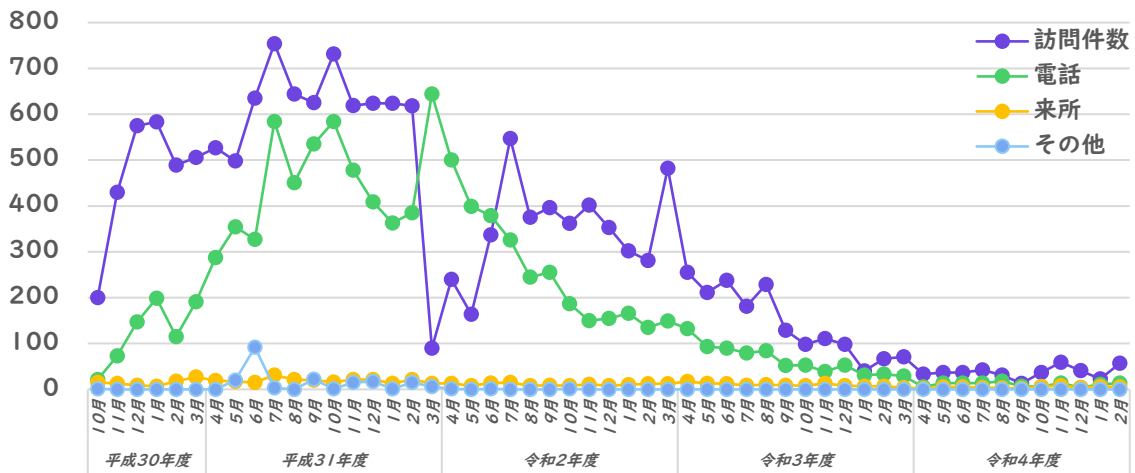
表 1：被災時の居住市町村と借上型応急住宅の所在地別の入居戸数（平成 30 年 10 月 26 日時点）

借上型応急住宅入居戸数 計3,109戸 (平成30年10月26時点)	借上型応急住宅の所在地（市町村）															
	岡山市	倉敷市	津山市	玉野市	笠岡市	井原市	総社市	高梁市	新見市	瀬戸内市	赤磐市	浅口市	早島町	里庄町	矢掛町	合計
岡山市	18									1	1					20
倉敷市	157	2,336		1	1	16	425	2				32	11	6	153,002	
津山市			1													1
笠岡市					6											6
井原市						5										5
総社市	3	9					18	1					1		32	
高梁市	1	1						28								30
新見市									2							2
赤磐市											1					1
矢掛町		5			1	3						1				10

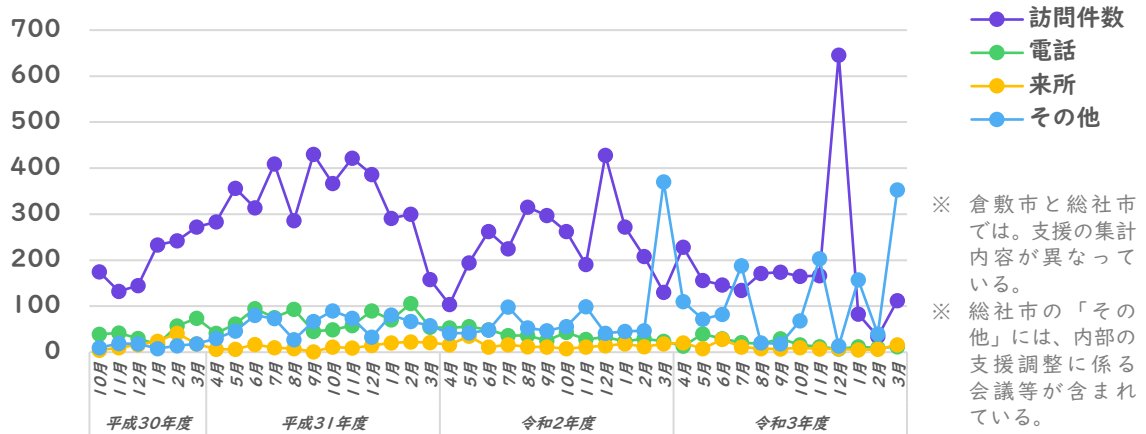
- 被災時とは異なる市町村での仮住まい世帯は、平成 30 年 10 月 26 日時点で借上型入居世帯が 13 市町に 694 世帯、親族宅等での生活世帯を含めるとピーク時には約 1,000 世帯程度であったことが推測できる。
- 親族がいること、職場に近いこと、土地勘があることから、他市町村での生活を選択する世帯もいた。しかし、日々の生活上のことを気軽に相談したり手助けしてくれるなじみのある存在がいなまま、心身の疲弊とともに、見通しのたたない不安感やストレスを抱え、しだいに孤立感を深めていくことも少なくなかった。

02. 相談員による支援件数の推移

■倉敷市における支援類型別支援件数の推移



■総社市における支援類型別支援件数の推移



- 令和2年7月以降は、徐々に住まい確保が進んだことから、訪問による支援は減少し、情報提供が中心となった。（総社市は令和3年3月末をもって、国庫補助事業を活用した支援を終了した。）
- 倉敷市は、平成31年3月からの3か月間は、新型コロナウイルスによる緊急事態宣言により、訪問を控え、電話での相談を実施した。その後、感染対策を行い、訪問による支援を再開した。
- 件数の推移からは、制度の申請期限など重要なタイミングに合わせて訪問頻度を高めたり、集いの場での相談対応など、直接会うことを優先しながらも、絵手紙を送付してメッセージを届けたり、状況に応じて丁寧に支援してきたことがうかがえる。

■ 被災者が置かれた環境（生活の場）と生じるニーズや課題

被災した方にとっては「住まいの確保（避難所・避難先、清掃・片付け、修理・リフォーム・新築・賃貸）」が、生活再建の第一歩となる。

しかし、子どもの保育園や幼稚園への入園など、住まい確保までに要する時間によって世帯員のライフステージが変わることからも、世帯内で意向が異なることも多く、どこで住まい確保するのかといった生活の再建場所について意向を固めるまでには、一定の期間が必要であった。

住まいを確保するまでの間、被災した方の生活の場は、応急仮設住宅（建設型・借上型）、罹災住家、親族・知人宅、等となり、これまでとは異なった生活環境に置かれた。

具体的には、利用していたサービス（介護保険関係、配食、住民参加型サービス、等）、受診していた病院、通っていた学校や職場、生活品の購入先、調理器具や家電の使い方、住まいの間取りや部屋数、ごみの分別や収集方法、近所づきあいや情報の伝達方法、などの日々の生活と暮らしそのものが変化した。

このような生活環境の変化に伴い、心身機能、家族関係、社会的なつながり、生計などに、大きな影響が生じた。

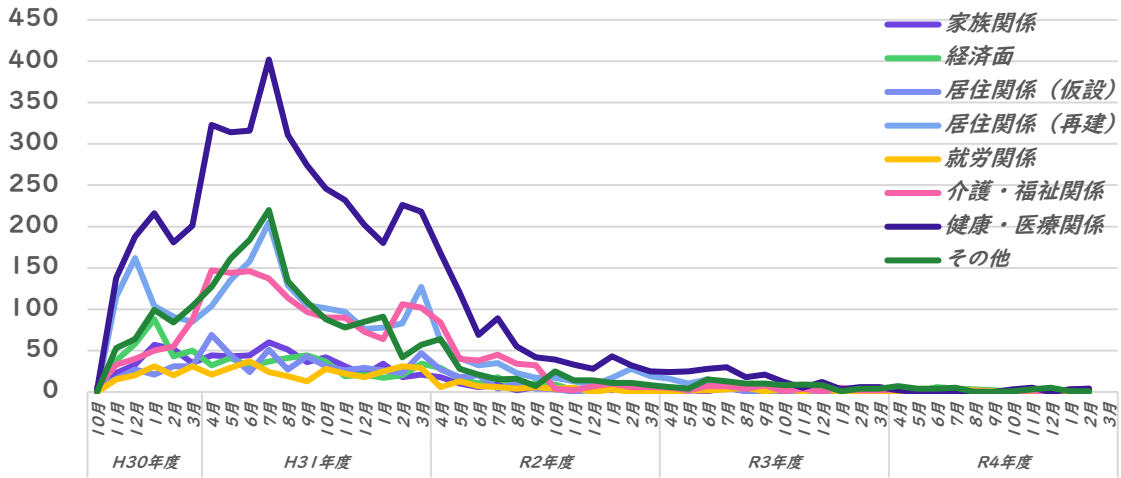
中には親族がいること、職場に近いこと、土地勘があること、等から被災時に住んでいた市町村ではなく、他市町村での生活を選択する世帯もいた。

しかし、なじみのない土地での仮住まいは、日々の生活上のことを気軽に相談したり、手助けをしてくれる身近な存在がいないまま、被災による心身の疲弊とともに、見通しのたたない不安感やストレスを抱え、しだいに孤立感を深めていくことも少なくなかった。

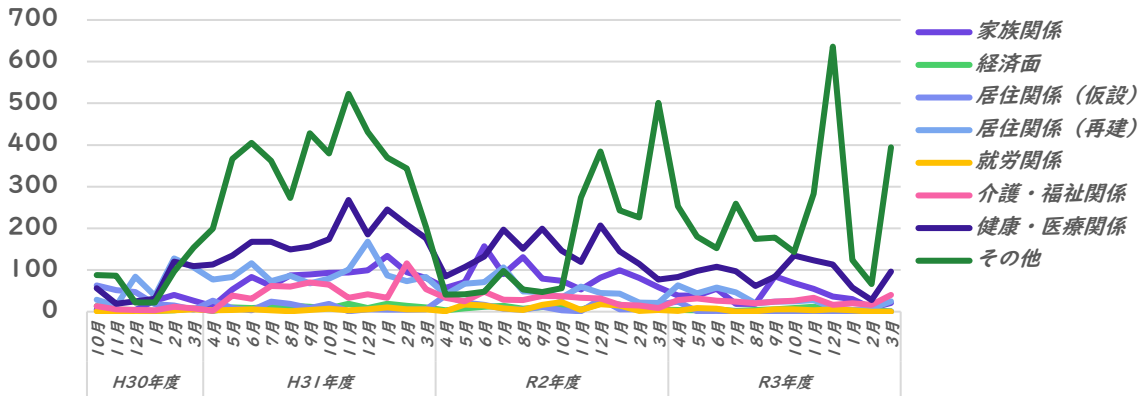
また、もとの地域に戻ることを決めていた世帯にとっては、新たな人間関係の構築は心理的負担が大きく、あえて新たなかかわりを求めない世帯もいた。被災世帯にとって、居住地での生活情報は必要だが、被災時に居住していた市町村のかかわりが薄くなることは「見捨てられ感」を抱くことにつながるため、心情に配慮した支援連携が肝要であった。

03. 相談内容の変化と支援のつなぎ先の変化

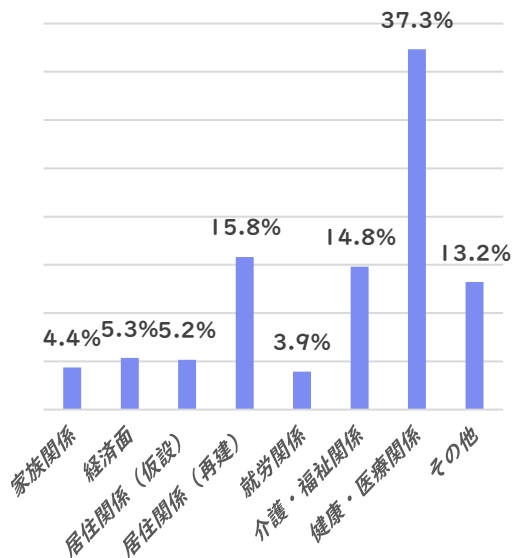
■倉敷市における相談内容の変化（岡山県の資料を基に作成）



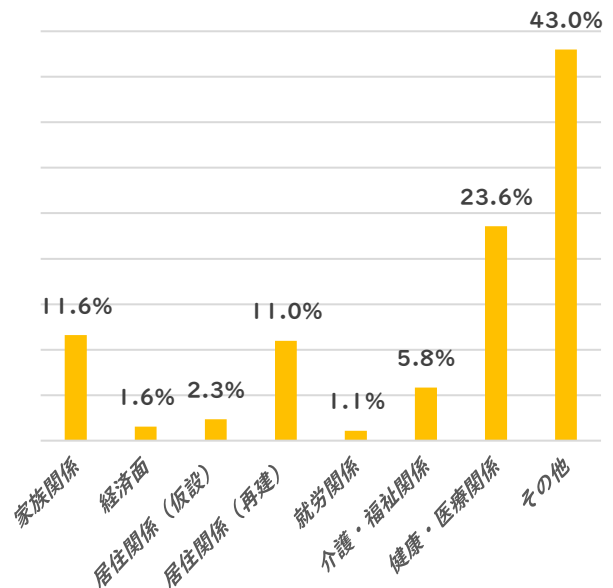
■総社市における相談内容の変化（岡山県の資料を基に作成）



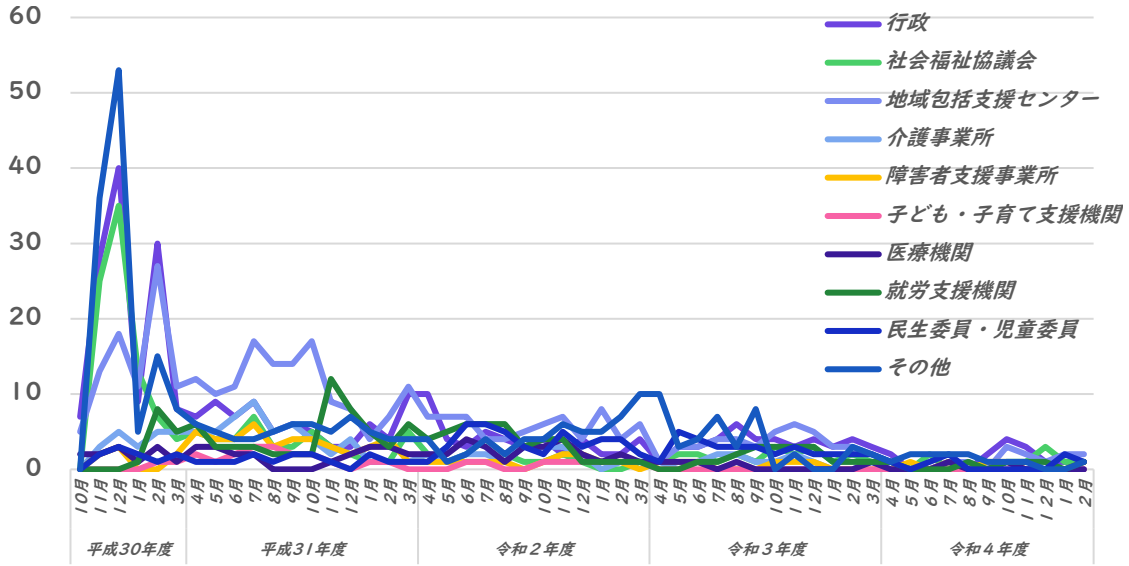
■倉敷市における相談内容の割合（H30-R4年度）



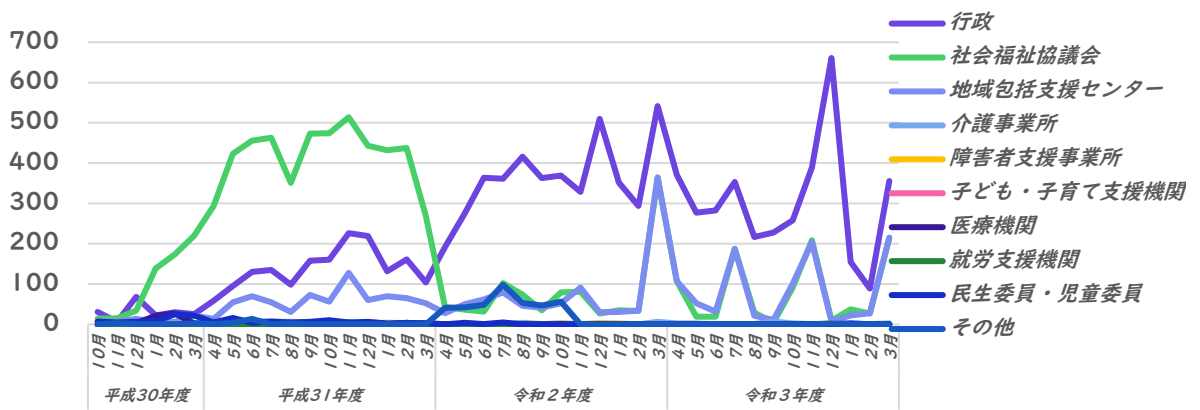
■総社市における相談内容の割合（H30-R4年度）



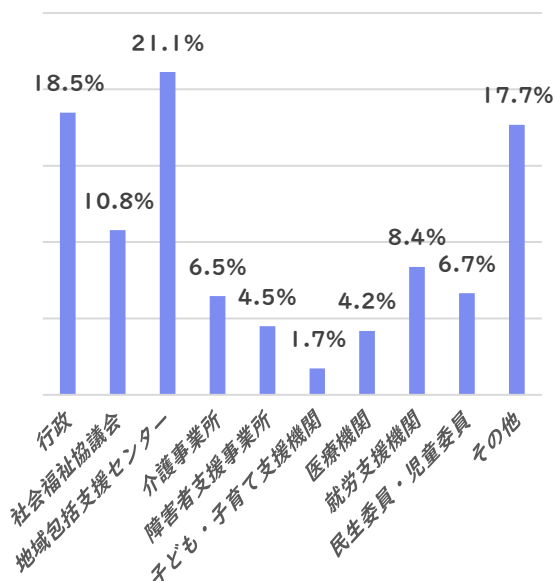
■倉敷市における支援のつながり先の変化（岡山県の資料を基に作成）



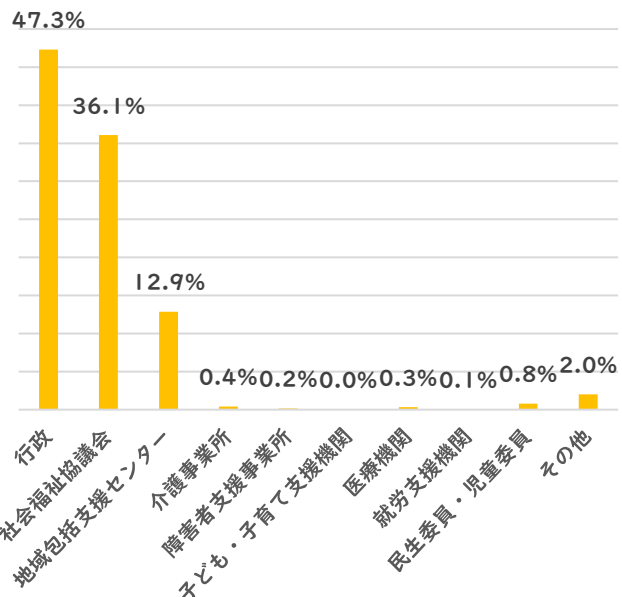
■総社市における支援のつながり先の変化（岡山県の資料を基に作成）



■倉敷市における支援のつながり先（H30-R4年度）



■総社市における支援のつながり先（H30-R4年度）



第2章 総括

1. 岡山県被災者見守り・相談支援事業に係る市町村支援の取組

01. 市町村支援業務の実績

① 相談員の研修：計169回実施、延べ2,921人が参加

総括生活支援員が、市町村及び市町村センターに足を運び、意向をききながら、支援フェーズにおける課題を踏まえて、一緒に研修ニーズを明らかにしたうえで、研修を企画・実施した。

● 平成30（2018）年度：計11回実施、延べ371人が参加

実施月日	名称	概要
10月22日	課題別研修：支援課題 「先災地では何が起きどう対応したのか」	想定される課題として「未面談世帯への土日及び夜間の訪問や電話による対応」「他市町村から移り住んでいる方への支援」「組織内部の縦割りをなくすための部門間の情報共有」が明らかになった。
10月29日	初任者研修：第1期 「いのち・尊厳・くらしを守り希望をもちいきいきとした生活をするために寄り添うとは」	被災者の生活支援に関わる業務に従事するにあたり、役割や心構えとともに関係の築き方などを学び、被災者主体の支援活動をチームで展開できるようになることを目的に実施した。
11月16日	初任者研修：第2期 「いきいきとした生活を取り戻すために寄り添い、日常生活を支え、相談にのり、必要なサービスにつなぐ役割を担えるように」	初任者研修後の実践をふりかえり、その体験から嬉しかったこと、大切にしたこと、関係性を築くために工夫したことなどを共有した。見守り事業、職務、初回訪問における状況把握方法などの理解を目的に実施した。
11月27日	職種別研修 「訪問活動のすすめ方」 釜石市社会福祉協議会 生活ご安心センター 生活支援相談員の実践から学ぶ	訪問活動等による個別支援と地域の交流の場づくりなどの地域支援の知識や視点を身につけ、被災者に寄り添った支援と地域の助け合いや支え合い活動につなげる支援方法の理解を目的に実施した。
11月27日	課題別研修：連携協働 「変化する被災者の生活課題を解決する取組を考える」 岩手県釜石市における多機関連携（行政・支援機関・NPO・社協）の取組に学ぶ	「災害後これからどのようなことが起こるのか、フェーズによる変化」「行政が知っておくべきこと、行政的な配慮が必要なこと」「地域コミュニティ再興のために保健師がどのように動いてきたのか」「多様な主体の連携・協働に基づく被災者支援活動を可能にする場や仕組み」を理解することを目的に実施した。
12月13日	初任者研修：第3期 「いきいきとした生活を取り戻すために寄り添い、日常生活を支え、相談にのり、必要なサービスにつなぐ役割を担えるように」	初任者研修後の実践をふりかえり、その体験から嬉しかったこと、大切にしたこと、関係性を築くために工夫したことなどを共有した。見守り事業、職務、初回訪問における状況把握方法などの理解を目的に実施した。

実施月日	名称	概要
1月11日	多機関協働による総合相談・生活支援体制整備の促進・支援セミナー 「住民の生活から災害後の支援のあり方を考える ～住民・専門職・自治体行政を中心とした多様なセクターとの協働による地域福祉の実践とは？」	被災者支援の現状を共有し、生活のしづらさを抱えた住民とともにどのような互助・共助活動を実践していくことが求められているのか、またどのような支援の仕組みづくりが必要なのかを考え、被災者主体の支援につなげていただくことを目的としてセミナーを実施した。 発災当初から復興期までの支援の全体像を多様な支援者（災害VC、DWAT、社協・行政・社会福祉法人、保健師等専門職）が情報を共有し、検討した。
1月29日	課題別研修：個人情報 「見守り・相談支援における個人情報の保護と活用 ～守秘義務と実務上の個人情報の取り扱いにおける注意点とは？」	個人情報の「保護」の観点から個人情報の漏洩とプライバシーの侵害について、取り扱いにおける注意点を確認すること、特に訪問記録などの開示請求も念頭において作成することなどについて確認すること、これらによって、守秘義務の遵守を徹底し、被災者の権利利益を保護することを目的として実施した。
2月21日	課題別研修：支援制度 「生活再建のための公的支援制度の概要～被災された方が利用できる公的支援制度とは？」	不安を少しでも和らげ、被災者ご自身が生活再建に向けた道筋を考えていくことができるように、被災者が利用できる支援制度などの必要な情報を漏れなく伝えることや被災者が的確なアドバイスを受けられるような支援が欠かせないため、自信をもって公的支援制度について説明できるようになることを目的として実施した。
3月14日	メンタルヘルスケア講習 「災害支援者のメンタルヘルス」	支援者も多大なストレスを受けるため、十分な健康管理をすること、起こり得るストレスについて理解しておくことが大切なため、様々なストレス反応とその要因を理解し、ストレスへの対処について個人でできること、組織でできることを学び、メンタルヘルスを維持することができるようになることを目的として実施した。
3月14日	課題別研修：アセスメント（情報の収集と分析） 「収集した情報をもとにしてニーズや強み・資源を導くとは？ ～アセスメントにおける情報収集と情報分析」	寄り添った支援においては、被災者が何を求めているのかという側面から現状を捉えていくことが重要となるため、被災者が抱えている「問題」に焦点化することなく、「どのように暮らしが成り立っているのか」にも目配りしながら、「いま必要なことは何か」を見極められるようになること、地域にあるさまざまな資源を見つけ本人が活動しながら、将来に見通しをもてるようになることを支援するために、アセスメントにおいて収集すべき情報と分析の要点について知識と技術を高め、被災者本人や家族と一緒に暮らしの状況を捉え、一步を踏み出すことを支援できるようになることを目的として実施した。

● 平成 31 (2019) 年度：計 13 回実施、延べ 431 人が参加

実施月日	名称	概要
4月23日	現任者研修 「いのち・尊厳・くらしを共に守るために、チームで支援活動を展開できる関係をつくる」	事業の目的・支援の目標・相談員の役割を理解すること、被災者の心理的变化、支援者の心得や信頼関係の構築方法、相談対応における要点や原理原則を理解すること、多様な支援者がチームで支援活動を展開できる関係をつくることを目的として実施した。
4月23日	課題別研修：支援制度 「災害復興住宅融資～3種類の支援制度の特徴とは？～」	災害で住宅が「全壊」、「大規模半壊」、「中規模半壊」または「半壊」した旨の「り災証明書」を交付されている方が利用できる住宅復旧のための建設資金または購入資金に対する災害復興住宅融資〔住宅金融支援機構〕について3種類の支援制度の特徴を理解することを目的として実施した。
5月7日	課題別研修 「生活再建を促す手法『災害ケースマネジメント』と先災地の経験を学び、被災者の現状に適した生活再建を促進する仕組みと手法を考える」	災害ケースマネジメントの意義と論点、石巻市の健康支援施策と実施体制及び役割・機能・課題、仙台市の被災者生活再建加速プログラム及び被災者伴走型生活支援事業と仙台住まいと暮らしの再建サポートセンターの実施体制及び役割・機能・課題を理解し、必要な支援を提供するための体制及び支援に関わる各主体に求められる役割と機能を明らかにすることを目的として実施した。
5月17日	メンタルヘルスケア講習	写真洗浄体験
5月17日	課題別研修	チームアプローチの促進
8月5日	現任者研修	地域自立生活を促進するケースカンファレンス
10月7日	総合的・包括的な相談・生活支援体制促進セミナー	発災後の住民の生活から支援のあり方とやり方を考える
11月11～12日	視察研修	岩手県：生活支援相談員等活動研究会
11月25日	メンタルヘルスケア講習	心と健康とアロマセラピー
12月12日	課題別研修	適切な支援を受けられるようにするための個人情報の利活用

- 令和 2 (2020) 年度：計 52 回実施、延べ 1,007 人が参加
- 令和 3 (2021) 年度：計 49 回実施、延べ 568 人が参加
- 令和 4 (2022) 年度：計 44 回実施、延べ 544 人が参加

② 連絡会議等の開催

市町村職員間での情報共有を図り、共通課題等について、対策を検討する会議等を開催する。

③ 専門職・アドバイザーの派遣

対象市町村に対し、専門的課題等への対応に弁護士や司法書士等を派遣する。

④ 市町村からの相談対応

市町村、関係機関からの相談対応及び情報提供を行う。

⑤ 市町村等と連携した生活再建の支援

生活再建が困難な被災世帯のうち支援を希望する世帯に対し、市町村、関係機関やボランティア団体などと連携して、希望する地域での生活再建に向け、世帯に応じた相談支援を行う。

⑥ 関係行政機関・団体等との連携等

県や市町村などの関係行政機関や関係機関等と連携・協力する。



02. 市町村支援業務の評価及び課題整理

○ 総括会議の開催に至る問題認識

- 「生活支援相談員」は、阪神・淡路大震災において基礎となる活動が始まり、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震においてその必要性から生活福祉資金貸付事業の一環として措置された。よって、都道府県社会福祉協議会と市町村社会福祉協議会との関係性や役割分担が明確であった。また、行政間の支援調整や被災者の生活再建支援の調整機能は、行政の役割として整理されていた。
- その必要性及び重要性から、国は、「被災者見守り・相談支援等事業（以下「本事業）」として、一般事業化した。熊本地震以降、市町村及び都道府県は本事業を活用して、事業実施センター（通称「支え合いセンター」）を設置し、孤立防止のための見守りや日常生活上の相談支援活動を担う生活支援相談員等を配置するようになった。
- さらに近年、自治体レベルでは、「災害ケースマネジメント」手法を活用した支援が進んでおり、自治体行政が直接的に実施する支援と本事業及び社会福祉協議会はじめ民間団体が行う相談支援活動との連携・協働が欠かせない状況にある。
- 一方、本事業及び生活再建に関係する自立相談支援事業や重層的支援体制整備事業は、社会福祉協議会などの民間団体に事業委託される傾向にある。このことにより、官と民・公と私、都道府県と市区町村、といった各支援主体の責務や目的を踏まえ特長を活かした支援連携や協働がなされにくくなっている現状がある。
- このような背景もあり、実際に、市町村支援業務開始当初は、対応に苦慮したり業務に支障が生じたりしたこともあった。また、被災者にとって必要な支援が適切なタイミングで届かないような事態が生じているのではないかと危惧をいただくようになった。
- そこで、「本事業実施センター（県・市町村）間の関係性」「官民連携・公私協働による支援の必要性」の観点から、県センターの取組と発揮した機能を整理し、県センターによる市町村支援（市町村対象の相談支援活動と連携・協働による生活支援及び生活再建の促進）における課題を明確にするために総括会議を設けることとした。
- これらの課題が、現在進められている「包括的な支援体制整備」において、検討されることにより、平常時でも災害時でも切れ目なく支援を提供できる体制が整備されることを期待するものである。

○ 総括会議の概要

- 最上位目標（最終的成果目標）
被災者が、**県内どこに住んでいても、必要な生活支援や生活再建に向けた支援を適切なタイミングで得ることや受けることができる。**
- 上位目標（中期的成果目標）
被災者が**必要とする生活支援や生活再建に向けた支援を適切なタイミングで提供できる体制が、整備される。**
- 会議目的（初期的成果目標）
被災者見守り・相談支援等における、市町村支援を担う人材育成の研修実施及び市町村支援の手引作成等がなされることにより、**県センターの市町村支援（市町村対象の相談支援活動と連携・協働による生活支援及び生活再建の促進）機能が、強化される。**
- 会議目標（活動目標）
県センターが、市町村支援を担う人材育成の研修実施及び市町村支援の手引作成等に資する、被災者見守り・相談支援等事業に係る**市町村支援（市町村対象の相談支援活動と連携・協働による生活支援及び生活再建の促進）の課題を整理し、方策を提案する。**
- 会議内容（活動）
被災者見守り・相談支援等事業に係る市町村支援業務の具体的取組を踏まえ、以下を明らかにする。
 - (1)「本事業実施センター（県・市町村）間の関係性」の観点から、**市町村支援業務における県センターに求められる機能と機能発揮の課題及び方策案**
 - (2)「官民連携・公私協働による支援の必要性」の観点から、**市町村支援業務を県社会福祉協議会が受託実施することの意義と受託実施における課題及び方策案**
 - ・ 総括内容を「災害時にも機能する包括的支援体制整備の要点」として再整理し、「被災者の生活再建に向けた自治体連携会議」「被災者見守り・相談支援ネットワーク会議」において、シンポジウム形式で、共有する。

○ 総括会議の構成

● 開催日時

- 第1回：令和4年10月7日（金）9：00～12：00
- 第2回：令和5年1月13日（金）9：00～12：00
- 第3回：令和5年2月 3日（金）9：00～12：00
- シンポジウム：令和5年3月3日（金）13：00～17：00

● 会議参加者

- 岡山県被災者生活支援室、岡山県くらし復興サポートセンター、岡山県社会福祉協議会、アドバイザーで構成した。
- 以下、アドバイザーとして、被災者・被災地支援に関する知見を有する方、包括的支援体制整備にかかわる方、に助言いただいた。

井岡仁志 氏（LOCALISM LAB. 代表）

広島県社会福祉協議会 地域共生社会推進室 専門相談員

木村玲欧 氏（兵庫県立大学 環境人間学部・大学院環境人間学研究科 教授）

岡山県 平成30年7月豪雨 災害検証委員会 委員

篠原辰二 氏（一般社団法人 WellbeDesign 理事長）

岡山県くらし復興サポートセンター アドバイザー

園崎秀治 氏（Office SONOZAKI 代表）

全国災害ボランティア支援団体ネットワーク シニア・コンサルタント

玉置隼人 氏（全国社会福祉協議会 中央福祉学院 副部長）

元 厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 地域共生社会推進室（併任）
生活困窮者自立支援室 地域福祉専門官

○ 事前ヒアリング

- 倉敷市、事業受託団体（倉敷市社会福祉協議会）
- 総社市、事業受託団体（総社市社会福祉協議会）
- 岡山県くらし復興サポートセンター アドバイザー
- 災害支援ネットワークおかやま（事務局:岡山 NPO センター）
- 職能団体（岡山県精神保健福祉士協会*）

*被災者見守り・相談支援ネットワーク会議及び被災者生活支援従事者研修等の全てに、欠席なく組織的にご参加いただいた団体であるため。

○ 県センターの取組に対するアドバイザーの総括及びヒアリング結果

● 被災自治体の外で避難生活（仮設住宅生活）を送る被災者に対する支援

- 被災し住家を失った住民が多数出る災害の場合、その仮設住宅が市町村内に収まらず、隣接する市町村、あるいは離れた地域にも広がるケースがある。もといた市町村から離れた住民は、別の自治体の中でしばらくの間、暮らすことを余儀なくされる。
- 被災自治体が別の自治体へ仮住まいをしている被災者を支援するには、受け入れている側の自治体関係者、ひいてはその地域の住民の理解と協力を得ることなしに、支援は困難である。この自治体間で責任の所在が曖昧になることから生じる狭間において、被災者が不利益を被ったり、厳しい避難生活を強いられることが少なくない。
- その際に、両者の間を取り持って調整を行い、被災地外に居住することとなった被災者を支えることこそが、県センターの果たすべき重要な役割と言える。
- 岡山県くらし復興サポートセンターは、支援開始後の早い段階でこのことに着目し、被災地外へ避難している被災者への支援に注力し、「被災時居住市町村外で生活する世帯の見守り支援体制構築事業」や「自治体間等による被災者の支援体制構築に向けた連携会議」などの仕組みを構築して支援を行ってきたところが特筆に値する。

● それぞれの地域の特性や資源にあった支援手法

- 支え合いセンターの仕組が稼働すると、まずはそこで活動する生活支援相談員といった支援者の雇用と育成が急務になる。その際、過去の被災地の経験から人材育成のプログラムをパッケージ化して新しい被災地に届けることも行われてきている。
- しかしながら岡山県くらし復興サポートセンターは、単純に被災地自治体の規模感の類似という理由だけではなく、その地域にいる支援者の状況や実態に合わせて、着実に自分たちで支援を構築していくことができるようなオーダーメイドの人材育成プログラムを開発・提供してきた。

- 当初は手さぐりであったが、岡山県くらし復興サポートセンターが支え合いセンターを設置した2市に対して繰り返しアウトリーチをかけて、丁寧な信頼関係の構築に注力された。
- 被災者の生活再建にあたって、どのような支援関係者での協議を行うことが必要なのか、そのプロセスが、岡山県くらし復興サポートセンターの実施してきた各種の関係者会議の軌跡であると言える。
- 市域におけるニーズキャッチに基づいて、その中で市域では対応し切れない課題を洗い出して県域こそが担える役割を抽出し、課題解決の方法を模索して会議等の手段で解決をしていった。その時に、ただ多くの関係者が膝を揃えるのではなく、そのテーマにおいて誰が関わるのが有効かを見極めるところが大切で、会議の目的に応じて様々な専門性を持ち寄って課題解決を進めてきた。
- 「一つとして同じ被災地はない」と言われるが、それは何より地域資源が異なるからであり、この岡山県くらし復興サポートセンターが大切にしてきた視点、地域に合った人の育成の歩みが被災地支援には必要である。

● 社会福祉協議会の強みを踏まえた支援

- 「被災者見守り・相談支援事業」は行政が実施主体であり、それを社協などに委託して実施されるものである。公（行政）が実施主体であることは、被災者支援の最終的な責任が公（行政）であることから重要な原則であり、被災者からすれば支援を公が責任をもってあたることに対する安心感につながる。
- 一方で、公助として法制度の枠組みだけに頼った支援では、制度の狭間にある課題について、解決できない多くのものを残してしまう。
- 岡山県くらし復興サポートセンターは、民間組織である社会福祉協議会が受託して事業を実施する限りは、社協が普段から行ってきた支援の原則に照らした支援を展開することに意味を見出し、5つの活動原則である「住民ニーズ基本の原則」「住民活動主体の原則」「民間性の原則」「公私協働の原則」「専門性の原則」を活かした支援を構築していった。

- この事業において、**フォーマルとインフォーマルが両輪となって支援の網をかけていったことが、より切れ目のない支援につながったのではないだろうか。**
- そして、岡山県社協は**もともとの県域としてのあり方（基本理念、経営方針、推進目標、到達目標）を被災者支援に置き換える（委託事業を県社協事業に位置づける）ことで再整理を行い、県域の支援の役割と機能を明確化して支援に臨んだ**ことで、今回このような県域の役割を整理し、後の県域支援者に伝えていく要素の抽出作業に活かされていると感じている。

● 市町村の社会福祉協議会が直面する被災後の日常への支援

- 被災を契機に、被災者見守り・相談支援事業を受託することで、被災者支援の新しい部署を設置し多くの職員の雇用が生じることをはじめ、**被災地の市町村社会福祉協議会は、これまでに経験したことのないような急激な組織体制の拡大・変更を迫られる。**
- それはその後長い年月にわたる「被災後の日常」となっていく。それに対応するために、**早い段階での県域からの情報提供や助言、体制づくりのためのガイドライン等の提供が必須**となる。
- 支え合いセンター（復興支援センター）を通じた被災者への長期的な支援は、近年までとりわけ大規模災害時のみ制度的に準備されるというものだったため、被災後の緊急期に稼働する災害ボランティアセンターの運営などに比べて、ノウハウの蓄積が不足している分野であった。
- しかし、岡山県くらし復興サポートセンターは、**先災地の関係者を招聘したり、過去の知見を迅速に収集して資料作成・提供**を行った。
- 時限付の事業の中で、支援のタイミングを失わないためにも、**先を見据えた見立てができる助言者の存在が重要であり、それらに適した人材を全国から集めて、必要な情報を被災地の支援者に積極的に届ける**ことをしてきている。

- **支援者育成にあたってのチームビルディングの重視**
 - 市町村域の複数の支援者が活動をスタートするにあたって、チームによる支援が必須であることから、相互理解・目線あわせ・共通言語づくりを当初の段階で徹底して実施しているところが岡山県くらし復興サポートセンターの大きな特徴である。その後も時期をずらして順に雇用される職員がいるため、その都度これらを欠かさず行ってきた。
 - 雇用の際に、福祉的な視点をもった職員の採用が望まれるが、被災者の雇用対策とも連動するケースもあることから、必ずしも福祉的支援経験などがある職員が置かれるわけではない。
 - **生活支援相談員には、ソーシャルワークの視点が求められる上に、被災者の生活再建という分野特有の知識、そして被災したという心理的なダメージを負った住民と対峙するという状況での職務となる。**
 - そういった生活支援相談員に対して、求められるスキルや知識は非常に多いものであり、採用と同時にまとまった研修ですべてを詰め込んでも、受ける側は具体的活動に置き換えたり、内容を消化することは困難である。
 - 最初に行わなければならないのは、何のためにこの体制をもって被災者の支援をしていくのか、何を最も大切にしなければならないのかの議論をし、目的・方向性についての「目線あわせ」をすることである。
 - その上で、法制度理解などの基礎的必須事項の研修を入れていく。相談員は多くの場合、退職・入職の出入りが激しく、その都度研修を通じて業務理解を深める必要があるが、この研修における優先順位を間違えてしまうと、そもそもの活動の基盤となるところでのズレや、社会福祉協議会がなぜこの支援を行っているのかの根本理解がなされないまま支援が行われてしまう恐れがある。
 - 機能を欠いた支援に陥らないようにするためにも、人材育成の手順を丁寧に行っていくことが大切である。また、実際の現場では、十分な研修の時間を確保できないまま、相談員としての活動をスタートせざるを得ないようなスピード感を求められることから、支援活動と同時並行で、断続的な研修プログラムを提供していくことも重要である。

- 岡山県くらし復興サポートセンターは、**職務の理解と初回訪問におけるポイントを最初期の研修で実施、半年を経てから自治体間の連携や、多様なセクター間の連携について学びあう場をつくるという流れを採用したことが特長**としてあげられる。

● 今後の普及啓発に向けて

- 前述のとおり、被災者見守り・相談支援事業が常設化されて間もないことから、過去の被災地の経験が十分に整理されて後の被災地に伝えられてきているとはいえない状況がある。
- 被災地では、被災直後から想定外な状況が目まぐるしく変化し、新たに対応しなければならない課題が山積し、大量の情報と求められるスピード感が平時とは大きく異なる中で、緊急期を乗り切らなければならない。
- **その時に最も必要なのが被災経験者、支援経験者などからの先を見通した助言**である。被災者見守り・相談支援事業は緊急期から準備が求められ、その後の「被災後の日常」に実施される支援事業だ。そこでは、**以前の被災地（先災地）の経験共有が必須**となる。
- 地域性やその関係性により、先災地の経験をそのまま導入はできないが、**仕組みのモデルや事業を進めるにあたっての配慮事項などを早くに知ることは、支援の質を上げることに大きく影響する。**
- 岡山県くらし復興サポートセンターは、**その知見・経験を様々な形で蓄積し、これまでも全国会議など随所で発信をしてくている。**
- また私たちのような県を越えたところで活動する者がその伝達者となることで、普及啓発が進むと考えている。
- 後に被災したところ（後災地）への働きかけの中からも、時には経験を伝える側が新たに気づきをもらうこともあり、双方向性のあるリレーションシップが構築されていくことに繋がっていくのがこの普及啓発と言え、**研修や会議の資料はじめ、くらし復興サポート通信、4年半にわたる支援の総括報告書も一つのツールとして大きな役割を果たしていくことと信じている。**

○ 市町村支援に対する総括会議における課題の整理及び方策の提案

(1) 県センターに求められる機能と機能発揮の課題及び方策案

～本事業実施センター（県・市町村）間の関係性の観点から

◎ 県センターに求められた市町村支援業務の概要

- 本事業に係る市町村支援とは
市町村が実施する被災者見守り・相談支援等に係る「**後方支援活動**」であり、**市町村センターに対して県センターが行う相談支援活動と連携・協働による生活支援及び生活再建の促進**、であった。
 - ・ 県行政と市町村行政は「対等・協力」の関係であることから、県と市町村の事業実施センターも対等な協力関係の下で、被災者支援に取り組むことが求められる。
 - ・ ゆえに、「基礎自治体優先の原則」「補完性の原理」「近接性の原理」に則り、被災者の生活再建支援及び見守り・相談支援活動も、被災者及び被災地域住民に最も身近な行政主体である市町村（市町村センター）が行うことが望ましく、また、市町村域をまたがる課題についても、極力市町村間の連携によって対応することが必要である。
 - ・ だが、現実的には、災害の混乱の中で、時間的・経験的・人手的にも、単独の市町村（市町村センター）だけでは対処できない状況に陥る。そこで、県（県センター）による支援、「後方支援」が必要となる。
- 主な支援内容
県内の市町村センターに共通する課題及び単独の市町村では対応が難しい課題への対応策を講じること、であった。
- 主な対応課題
「**市町村センターの運営体制の整備**」「**資源の調整・開発**」「**相談員等の支援力の向上**」に関すること、であった
- 市町村センターに対する県センターの相談支援過程
 - ・ **センター訪問・情報提供**（アウトリーチ）
 - ・ **信頼関係構築**（ラポール形成）
 - ・ ニーズ・課題発見（ニーズキャッチ）
 - ・ 課題対応力把握（アセスメント）
 - ・ **相談支援活動における相談員等の支持、助言、教育/共有**
（スーパーバイズ、コンサルテーション、メンタルヘルスケア）
 - ・ 資源活用促進・不足資源調整（インターベンション）
 - ・ 既存資源の修正・再資源化、新規資源の開発（アドボカシー、ソーシャルアクション）

◎ 求められる機能

● マネジメントの機能

災害時特有の時間的経過に伴い変化する課題への対応

● ソーシャルワークの機能

メゾ領域及びマクロ領域におけるソーシャルワークの実践

● スーパービジョンの機能

経験学習による支援力の向上、実践の言語化と自己覚知の促進

◎ 求められる機能を発揮するための課題

● 市町村支援を担う人材の育成・確保

- 県社協に事業委託する理由のひとつとして、災害時のソーシャルワーク実践が可能な福祉専門職を確保できることがあげられる。しかしながら、現状では、県社協職員が個別支援力や資源開発力及び支援調整力を平時の業務の中で培うことは難しい。また、**マネジメント経験も必要**となる。
- 今回は、**県社会福祉協議会が「受援力を発揮」**して、外部人材を登用し支援員を確保したこと、**多様なネットワークを組み立てて多様な被災者のニーズに応じられる状況をつくってきたこと**、など県内外からのアドバイザーなど多様な支援者に助けを求めてきた。
- このことにより、災害支援を契機に、市町村の個別支援力が強くなるよう、**アウトリーチとアセスメントを徹底し、どう支援を構築していくのかを考え、研修をし、その研修を定着化させる取組をまたアウトリーチ型で行っていきながら効果を検証する**、といった**マネジメントの機能も発揮しながら、この一連の流れができていたこと**、**重層的支援体制整備事業への移行に向け早い段階から働きかけをしてきたこと**、が**特長**である。
- ここまでのことを今後もできるかどうか、**会議や研修といった取組を部分部分でやっていくと連動していかない**ので、**市町村支援を担う人材が市町村支援業務をソーシャルワーク実践との考え方がもてるかどうか、が非常に重要**である。

◎ 課題に対する方策案

● 平常時における「災害時のソーシャルワーク」機能の強化

多様な分野・領域の人々との連携・協働を推進する「相互理解と共通言語づくり」を可能とする**研修プログラムと教材を作成**すること。

■ 災害時におけるソーシャルワーク機能の強化に向けた研修プログラム

令和4年度、以下の研修を試行的に実施、今後ブラッシュアップが必要である。

「被災者の生活再建と被災地の復興を促進する地域を基盤としたソーシャルワークの機能強化～災害時における総合的・包括的な相談支援の実践から学ぶ～」

【支援目標】 要支援世帯に継続的な支援を行う地域を基盤とした総合的・包括的な相談支援体制の構築

【研修課題】 多分野・業種支援者の「相互理解」「共通認識形成」「共通言語づくり」による支援基盤強化

■ 第0回：講師・事業関係者のみの目線合わせ

1. 発災直後から生活再建期までの被災者・被災地支援の全体像を再確認する。
2. 災害時に求められる「総合的・包括的な相談援助の全体像」を理解する。
3. 実践理論としての「地域を基盤としたソーシャルワーク」を理解する。

■ 第1回：被災した地域の住民の実態から「環境へのはたらきかけ」を学ぶ

- ・ 被災者支援の行政側の軸となる行政保健師の専門性と特徴を把握する。
- ・ 行政保健師の発災直後の動き、被災者支援の仕組みづくり、根拠事業を知る。
- ・ 被災した地域と住民がおかれる状況を把握するために支援者は何をみたのかを知る。

■ 第2回：罹災住家・避難所生活期におけるニーズと相談支援活動から「環境へのはたらきかけ」を学ぶ

- ・ 被災者支援における協働の中核となる社会福祉協議会の使命と特徴を知る。
- ・ 社会福祉協議会の発災直後の動き、罹災住家・避難所生活期のニーズと「生活の立て直しを支える総合相談・支援活動（本回では、生活福祉資金の貸し付け、災害ボランティア活動の調整、を扱う）」、根拠事業等を知る。
- ・ 一般避難所等において「生活を支える総合相談・支援活動」を行う災害派遣福祉チーム（DWAT）の概要と根拠事業等を知る。
- ・ 経験共有と講義を通して被災した人がおかれる環境と支援の視点を理解する。

■ 第3回：災害時における「ソーシャルワークの視点」を学ぶ

- ・ 災害時における「総合的・包括的な支援を実践するための視点」を理解する。
- ・ 支援者が、「ソーシャルワークを自分事として捉えられる」ようになる。

■ 第4回：見守り・相談支援の実践から「個人と環境へのはたらきかけ」を学ぶ

- ・ 相談支援の拠点となる支え合いセンターの機能・仕組、根拠事業等を知る。
- ・ 支え合いセンターにおける生活相談支援員のはたらきかけ（個人因子と環境因子へのはたらきかけ）をふりかえり、ミクロレベルのソーシャルワークの過程（アセスメント、支援目標・計画作成、支援計画実施、事後評価）と視点、はたらきかけの要点を学ぶ。

■ 第5回：OGSVモデル（奥川グループスーパービジョン・モデル）によるスーパービジョン実践から「支援者のあり方とかかわり方」を学ぶ

- ・ スーパービジョンの実践モデルのひとつであるOGSVモデルの「構成要素（ポジショニング視点、臨床像の形成、問題の中核を捉えること）」を学習する。
- ・ OGSVモデルによるスーパービジョン実践を通して「被災者の世界（時間・空間）に向き合うこと」を体験的に理解する。
- ・ OGSVモデルによるスーパービジョン実践の「3つの要素：問われて考える過程、信頼に基づくスーパービジョン関係、仲間からの支援」を体験的に理解する。

■ 第6回：“災害後の平時”におけるソーシャルワーク機能の強化に向けて～ケースマネジメントを基盤とした被災者支援の体制と仕組から学ぶ

- ・ 倉敷市と岡山県による「ケースマネジメントを基盤とした被災者支援」の実践から、地域を基盤とした「ソーシャルワークの8つの機能」及び被災者の生活再建と被災地の復興を促進する地域を基盤としたソーシャルワークを展開可能とする「システムの4つの機能」の発揮を実現する要諦と今後の取組の方向性について共通認識をもつ。

■ 災害時におけるソーシャルワーク機能の強化に向けた研修教材

令和4年度、これまでの研修を基に以下の教材を作成、今後ブラッシュアップが必要である。

「災害時のソーシャルワークを学ぶためのコンテンツ～学びを深めるための15のアクティビティ～」

- はじめに
- 第1章 序章
 1. 人権につながる福祉の支援
 2. 災害対策基本法に位置づけられる福祉的な視点
 3. 平成30年7月豪雨災害における岡山県社協の取り組み
 - Activity 01. あたりまえと配慮 災害と人権
 - Activity 02. たいせつなもの 当事者性をはぐくむ
- 第2章 人の理解と人へのはたらきかけ
 1. 人々の生活と暮らし
 2. 生活をはかるものさし
 3. 被災者がおかれる状況
 4. 被災者の心理と行動
 5. 個人へのかかわり
 - Activity 03. わたしのせいかつとくらし 自己と他者の理解
 - Activity 04. わたしのこころ 影響されるこころ
 - Activity 05. はなす・きく・みる・ふれる コミュニケーション手法
 - Activity 06. 聞く・聴く・訊く かかわり行動とかかわり技法
- 第3章 環境の理解と環境へのはたらきかけ
 1. 被災者の居住環境と変化
 2. 被災者の人的環境と変化
 3. ネットワーキング
 4. 社会資源の調整・開発とコーディネート
 5. アドボカシー
 - Activity 07. いごこちと空間 安全と安心
 - Activity 08. 大切なつながり ソーシャル・サポート
 - Activity 09. つながりの可視化 ソーシャル・サポート・ネットワーク
 - Activity 10. わたしを満たすあれこれ 社会資源のひろがり
- 第4章 災害時のソーシャルワークの視点
 1. ICFの視点
 2. ジェネラルな視点
 3. ソーシャルワーク実践レベルの視点
 4. ソーシャルアクションの視点
 5. 災害ケースマネジメントの視点
 - Activity 11. できること・していること・できないこと ストレングス
 - Activity 12. 背景因子へのはたらきかけ 人と環境の相互作用関係
- 第5章 ソーシャルワーク機能の強化に向けて
 1. 地域コミュニティと連動した被災者支援
 2. 地域福祉の基盤づくりに向けた連携と協働の視点
 3. 支援チームの形成と維持
 4. スーパービジョン機能の発揮
 5. 4つのニーズを捉える力の獲得
 - Activity 13. エンジェルさん リーダーシップ（相互影響関係）
- おわりに
 - Activity 14. 成長につながるふりかえり 経験から学ぶ方法
 - Activity 15. 災害時のソーシャルワーク実践に向けて

(2) 市町村支援業務を県社協が受託実施することの意義と課題及び方策案 ～官民連携・公私協働による支援の必要性の観点から

◎ 市町村支援業務開始時の官民連携・公私協働による支援の現状

● 倉敷市の現状

- 行政は、生活困窮世帯と障がい者を含む世帯への支援は専門性が求められるため、既存の専門機関（民間団体）に相談支援業務を委託、市町村センター内に相談員を配置した。
- 行政は、被災者生活再建支援システムの構築・活用、支援連携を推進する会議体の設置など、支援基盤を構築した。
- センター運営及び見守り・相談支援等の活動は、事業実施主体である行政と受託団体の社会福祉協議会とが、それぞれの責任の範囲や強みを意識して、協議を重ねながら、密に連携しながら事業を推進してきた。
- このように、倉敷市においては、本事業と既存の制度サービスとの連携、いわば事業実施主体である行政と事業受託団体である民間団体との官民連携は十分になされていた。

● 倉敷市の現状に対する課題認識

- 一方、既存の制度サービス以外の民間の専門領域支援者やボランティア活動者等との公私協働による支援は不十分であるように見受けられた。

● 課題の背景

- このことについて、行政側からは、制度サービス外の民・私の支援者の目的や意図が不明瞭であること、連携・協働によってもたらされる具体的な成果が不明確であること、個人情報保護体制が未整備であること、が理由としてあげられた。
- これらのことから、平常時において行政は、既存の制度サービス以外の「民」との連携や「私」との協働による支援の経験が限られている、ことが推察できた。

● 主な対応課題

- 行政と多様な支援主体との相互理解を図り信頼関係を構築すること、行政が連携・協働による支援の意義を実感すること。

- 主な対応方法
 - 岡山県社協が平常時から連携・協働している職能団体や士業、NPO・ボランティアなどに呼びかけ、**多分野・業種の支援者の対話の場（プラットフォーム）として会議を設けた**。名称は「被災者見守り・相談支援ネットワーク」とし会議を通じた多様な支援課題に対応できる連携・協働の基盤づくりを意識し、参画メンバーを固定しないプラットフォーム型として運営するなど、場づくりも工夫した。
 - この場において支援状況や支援課題を共有することを通して、「**官民連携・公私協働による支援の基盤となる多様な支援主体間の相互理解、信頼関係の構築（ネットワーキング）**」を**分野・業種横断的にコーディネート**した。
 - 被災時居住市町村外で生活再建を希望する世帯へのインフォーマルな支援調整など、**制度サービスのみの支援では生活再建が困難である市町村域をまたがる課題を抱える世帯に対して、被災者が居住する市町村の行政と市町村社会福祉協議会、民生委員、居住支援法人（特定非営利活動法人）等が連携・協働して支援することをコーディネート**した。

◎ 市町村支援業務を県社協が受託実施することの意義

- 社会福祉法に位置づけられている公益性の高い組織であること
民間の社会福祉活動を推進することを目的とした営利を目的としない民間組織である
- 社会福祉協議会間のネットワークを有すること
すべての市町村、政令指定都市の区、都道府県、そして全国の段階に組織されている
- 多様な分野・業種とのネットワークを有すること
種別協議会・職能団体の事務局を担当、権利擁護や住まい確保要援護者支援などの専門領域支援者との連携・協働経験がある
- 地域福祉の中間支援組織として福祉のプラットフォーム機能やコーディネーター的役割を担っていること
福祉関係団体の連絡調整や運営・事業推進の支援経験がある
- 専門的研修事業の実施、ボランティア活動を振興していること
研修実施に関するノウハウや講師等とのネットワークを有する

◎ 市町村支援業務を県社協が受託実施するための課題

● 自治体の意思決定のあり方と仕組の理解

- 県センターを担った県社協は、本事業実施主体である市町村行政との「支援における連携・協働関係の構築」を求められたが、**関係構築は非常に困難**であった。
- 理由として、市町村業務開始時点で、市町村行政が県センターに求めていた支援内容と県センターが想定・準備していた**支援内容や役割期待に乖離**が生じていたこと、県センターと市町村センター及び官と民/公と私との**支援における役割分担が不明瞭**であったこと、市町村行政と県社協間で**相互に組織風土・文化の理解不足**があったこと、があげられる。
- 「県センター（県社協）は何をしてくれるのか」「県センター（県社協）の専門性とは何か」といったことをたびたび問われた。特に、市町村行政の福祉・保健分野の専門職との支援連携や協働、事務職との協議や調整が求められることから、**会議や研修のプログラムデザインやファシリテーション及び合意形成の技術習得が必要**である。

◎ 課題に対する方策案と懸念

● 支援基盤や体制といった包括的な支援を可能とする仕組の構築

- 市町村支援業務内容には、次ページ「表」で示しているステップ2と3に関する取組が記載されており、「**ステップ0：市町村を支援する基盤の構築・体制の整備**」は県社会福祉協議会に業務委託する前提条件、「**ステップ1：市町村との支援関係の構築**」についても暗黙の了解となっていると解釈できる。
- 一方、本事業の実施主体は市町村・都道府県であることから、地域の実情を踏まえた県センターによるオーダーメイドの支援を求める市町村、県センターによる支援を不要と考える市町村もある。今回のように、**県による支援方針の明確化や市町村行政との調整がなされていない場合は、県センターと個々の市町村行政との関係構築及び調整が生じ、県社協が市町村支援業務を受託実施する意義が見いだせないことも起こりうる。**
- このような現状を踏まえると、**平時からの「災害福祉支援センターの設置」「役割・機能を果たせる専門員等の配置」が有効かつ必要な方策**だろう。上記の点からも、**県行政が積極的に財源確保を進め、関係機関との調整を図り、設置・配置を推進することが期待される。**

■表：岡山県くらし復興サポートセンターの市町村支援業務の概要

関係	役割	支援内容	支援基準	支援機能（はたらきかけ）
対等な協力関係	市町村支援（後方支援活動・県センターの相談支援活動）	課題への対応策を講じる	ステップ3. 単独の市町村では対応が難しい課題	委託業務内容：事業を委託する根拠（ソーシャルワークの機能発揮） 業務内容⑤：市町村等と連携した生活再建の支援 業務内容④：市町村からの相談対応 業務内容③：専門職・アドバイザーの派遣 ◎ 訪問・情報提供・対話（アウトリーチ機能） ◎ 課題発見（ニーズキャッチ機能） ◎ 課題対応力把握（アセスメント機能） ◎ 資源活用促進・不足資源調整（インターベンション機能） ◎ 既存資源の修正・再資源化、新規資源の開発 （アドボカシー機能、ソーシャルアクション機能）
			ステップ2. 市町村センターに共通する課題	委託業務内容：事業を委託する根拠（ソーシャルワークの機能発揮） 業務内容②：連絡会議等の開催 業務内容①：相談員の研修 ◎ 訪問・情報提供・対話（アウトリーチ機能） ◎ 課題発見（ニーズキャッチ機能） ◎ 課題対応力把握（アセスメント機能） ◎ 資源活用促進・不足資源調整（インターベンション機能） ◎ 資源開発：既存資源の修正・再資源化、新規資源の立ち上げ （アドボカシー機能、ソーシャルアクション機能） ◎ 相談支援活動における相談員等の支持、助言、教育/共有 （スーパービジョン、コンサルテーション、メンタルヘルスケア）
			ステップ1. 市町村との支援関係の構築	委託業務内容：事業を委託する根拠（ソーシャルワークの機能発揮） 業務内容①：市町村における支援基盤の構築支援 ◎ 信頼関係構築（ラポール形成機能） ★ 市町村の状況に応じたオーダーメイドの支援 ★ 市町村支援業務内容及び具体的な取組、県センター配置職員の専門性や役割の明示 ■ 市町村及び市町村センターのニーズ・対応力、県及び県センターとの関係性、県センター職員自身の技術力を有機的に理解したうえで、 市町村支援者としての県センター職員自身の役割と機能の明確化（ポジショニング視点）
	ステップ0. 市町村を支援する体制の整備 [位置づけ：プラットフォーム] （課題共有・課題解決の場）	委託業務内容：本事業を受託する根拠（受託団体が有する強み） 前提：関係行政機関・団体等との連携等 ➡業務内容②：連絡会議等の開催 ・自治体間等による被災者の支援体制構築に向けた連携会議、被災者の生活再建に向けた自治体連携会議、被災者見守り・相談支援ネットワーク会議 ■ 分野・業種横断的な連携・協働による支援体制の整備 （ネットワーキング機能）		
	市町村を支援する基盤の構築 [位置づけ：ネットワーク] （信頼関係の形成・維持）	委託業務内容：本事業を受託する根拠（受託団体が有する強み） 前提：関係行政機関・団体等との連携等 ・くらし復興サポートセンター アドバイザーの依頼、情報提供の依頼、スーパーバイズの依頼、等 ■ 災害時の生活支援・生活再建支援に携わる人材・団体同士が連携して効果的・効率的に支援できるような県内外支援者同士のネットワークの構築		

03. 県センターの取組に対する各アドバイザーからの総括

井岡仁志 氏 (LOCALISM LAB. 代表)

地域を基盤に住民・専門職と共に進める被災者支援

近年の被災者支援において、被災者見守り・相談支援事業（以下「本事業」）への注目が高まっています。人口減少、超高齢化、世帯の単身化や孤立が進行する災害多発時代の現代において、長期的な視点で被災者の生活再建を支えるという意味からも、その意義は非常に重要になっています。

また、被災者に限定した有期限の本事業の後継施策として、重層的支援体制整備事業へつなぎ、包括的な支援体制を構築するという方針をたてている被災自治体が増えています災害と日常を連続的、横断的に捉えた施策が進められるのは歓迎すべきことであり、そのような体制整備が次の災害への備えにもなると思われます。

言うまでもなく、重層的支援体制整備事業は、相談支援、参加支援、地域づくりに向けた支援を一体的に行う体制整備が求められており、それが重層的支援という言葉の本質でもあります。そして、このような支援は被災者見守り・相談支援事業においても必要な取り組みです。本事業を専門職による「見守り・相談・つなぎ」と狭く捉えるのではなく、被災世帯の抱える地域生活課題への官民協働の総合的な支援として実践できるかが、重層的支援体制整備事業へと移行する鍵になるものと思います。

平成30年7月豪雨災害における岡山県くらし復興サポートセンターの取り組みも、そのような先を見据えた後方支援をしてこられました。直接的な被災者支援をおこなう自治体に対して、**県域支援は常に大局的な視点を踏まえた事業運営上の課題の把握と、その解決のためのネットワークを構築することが求められます。**また、**常に変化する被災自治体の課題と、国の施策をつなぐプラットフォームとしての中間支援機能**が期待されます。

また、現地においては、潜在化した被災者の抱える課題を発見して支援につなぎ、ソーシャルサポートネットワークを構築して継続的な支援をおこない、必要な資源は官民の多様なネットワークで開発するといった動きができたのも、くらし復興サポートセンターが**現地に足を運び、支援者を励まし、一緒に考える姿勢**があつてのことだと思いますし、**そこを徹底してきたと確信**しています。

岡山県の実践から得た教訓を全国の関係者と共有し、本事業の質の向上、底上げが図られることを切に願います。

木村玲欧 氏（兵庫県立大学 教授）

専門は、防災心理学、防災教育学。博士（情報学）（京都大学）。

主な委員は、内閣府・防災教育チャレンジプラン実行委員会委員、国土交通省・社会資本整備審議会専門委員、関西広域連合・関西広域防災計画策定委員会委員など。

岡山県関係では、岡山県・防災アドバイザー、岡山県・平成30年7月豪雨災害検証委員会委員、岡山県社会福祉協議会・岡山県災害福祉支援ネットワーク推進会議アドバイザーを務める。

被災された方々の生活再建は、もちろん一瞬では終わりません。災害から時間が過ぎていくに従って、被災者はさまざまな課題を抱えながら、「新しい日常」を獲得するために奮闘します。このような被災者を支えるためには「**後方支援**」を**考えることが重要**です。

後方支援で特に重要なこととして、以下の2つが挙げられます。1つめに重要なことは「**県全体で支援すること**」です。被災した市町村1つ1つは職員数が限られていて、膨大に発生する災害対応を自前の職員だけでやりきることは困難です。また、職員自身が被災して被災者となっている可能性もあります。**被害が大きな災害については、都道府県レベル、つまり県域全体として、応援人員・応援物資などを被災地に派遣しながら、被災自治体でなくてもできる後方支援活動を積極的に行っていく必要があります。**

2つめに重要なことは「**支援者が連携しながら長期的に支援すること**」です。避難所での生活は避難所の担当者が、仮設住宅での生活は仮設住宅の担当者が、災害復興公営住宅での生活はその担当者がと、時間経過に伴って担当者がコロコロ変わったり、健康問題はその担当者、住宅再建はその担当者、資金提供はその担当者と、支援内容によって担当者が違ったりしては、1人の被災者を全人的かつ長期的に支援することができません。

岡山県くらし復興サポートセンター（以下、くらすポ）は、この2つの**重要なことをしっかりと押さえた上で活動している**と評価しています。平成30年7月豪雨により被災された方々の安心した日常生活を支えるため、県内には市町村が設置する被災者見守り・相談支援事業を実施するセンターがありますが、市町村の職員数だけではなかなか運営できません。そこで、くらすポは、これらのセンター等の運営支援を行うだけでなく、生活支援相談員等のスキルアップを図る研修を企画したり、連絡会議等の開催をしたり、専門職・アドバイザー等の派遣をしたりして、被災者の生活再建の大きな助けとなっています。

今後は、このような**県と市町村とが連携した災害時の体制について、事前に計画にしっかりと位置づけ、訓練などを通して速やかな後方支援が実現することを期待**しています。今回の災害の教訓をしっかりと受け止め、次の災害への備えとなり、一層、安全・安心な地域になることを願っております。

篠原辰二 氏（一般社団法人 WellbeDesign 理事長）

岡山県くらし復興サポートセンター（以下、くらすポ）では、大きく3つの種類の人材育成が行われていたと思います。ひとつは**被災者を直接支援する支援者向けの研修**、2つめに、**被災者を間接的に支える機関向けの研修**、3つめに**両者を結び付けるネットワーク構築を目指した研修**です。これらの人材育成では多大な成果・効果・副産物を得たものと思います。

くらすポが実施する研修で必ず行われることが2つあります。ひとつは導入で行われる「**目線合わせ**」です。多様な参加者に対する参加度を調整するために行われている目線合わせによって、なぜこの研修を実施し、何を学んでほしいのか、その企画の意図が伝わります。2つめには、研修終了時に行う「**ふりかえりシート**」への記入です。このシートは匿名性を担保した上で、後日参加者にフィードバックすることで**学びの相乗効果を図るダイナミックな学習**につながっています。企画者の丁寧かつ意図を持った**研修が被災者生活の様子やフェーズにあわせて展開**されているため、参加者にとっても実り多い学びの時間になっているものと思います。

人材育成のポイントとして一般的に言われるのが、skill（技術）、knowledge（知識）、mind（理念）の3つです。くらすポが**企画する研修の特徴はこのうちの knowledge と mind を中心に展開**され、被災者の**生活再建フェーズごと**に丁寧に実施されたものだと感じています。また実施センターへの**度重なるアウトリーチ型の支援**の中では適宜カンファレンスの進め方や被災者への向き合い方など、**課題を抱える支援者やチームに対するはたらきかけ**を行うことにより、**その瞬間、その場面で参加者に対する skill の獲得を支援**していたと感じます。

一方、くらすポ設置期間、県庁及び県社協では毎年のように異動等が行われています。人材育成は実践と学びを往還できるようなものでなくては効果が期待できないと考えます。企画者や研修実施機関に生じる異動は、被災者のおかれた状況の推移やその方々を支援する支援者の状態を継続的に捉える力や信頼関係を弱めることにもつながるかもしれません。また、くらすポが実施してきた**被災者のフェーズ、支援者の重層性、支援領域の重層性を踏まえた広範的な視点での研修**は被災者支援のみならず、平時の県域支援機関として重要なものと考えます。これまでの know と how の両方をどのように組織に定着化させるのかも課題の一つと考えます。

園崎秀治 氏 (Office SONOZAKI 代表)

「被災者見守り・相談支援事業」の岡山県くらし復興サポートセンター（以下、県センター）の支援の実績を拝見してきて、地域の支援機能が存在することが生活再建に向けていかに大切かをということを実感してきました。

大規模災害時には、被災し住家を失った住民の仮の住まいが市外地域にも広がります。被災自治体が別の自治体へ仮住まいをしている被災者を支援するには多くの調整が必要で、岡山県では社会福祉協議会のネットワークを介して両者の間を取り持って調整を行い、被災地外に居住することとなった被災者を支えることで、県センターは地域の重要な役割を果たしました。

市域におけるニーズキャッチに基づいて、県センターは市域では対応し切れない課題を洗い出して地域こそが担える役割を抽出し、課題解決の方法を模索して会議等の手段で解決をしていきました。そのために市域への惜しみないアウトリーチを行ってこられ、支援の目的に応じて様々な専門機関との関係構築を進めながら専門性を持ち寄って課題解決を行いました。

総括シンポジウムに集合した方々が、いかに幅広い分野にわたって協働して課題解決をしてきたかの証しだったと感じています。また最終的に当事者である市域の役割や指示系統を尊重して、出過ぎない支援に配慮して進めたことも特筆に値します。

県センターは、民間組織である社協が受託して事業を実施する限りは、社協が普段から行ってきた支援の原則に照らした支援を展開することに意味を見出し、5つの活動原則である「住民ニーズ基本の原則」「住民活動主体の原則」「民間性の原則」「公私協働の原則」「専門性の原則」を活かした支援を構築していきました。これによりフォーマルとインフォーマルが両輪となって支援の網をかけていったことが、より切れ目のない支援につながったと感じています。

見守り連絡員をはじめ、多くの新たに雇用された支援者が活動するには、チームによる支援が必須であることから、相互理解・目線あわせ・共通言語づくりを当初の段階で徹底して県センターが責任をもって実施してきたことが大きな特徴です。生活支援相談員に求められるスキルや知識は多く、被災者の相談を受け止める心理的負担も大きいことから支援者のメンタルヘルスを常に配慮してきたことも重要な取り組みでした。

被災者見守り・相談支援事業が常設化されて間もないことから、この経験が十分に整理されて後の被災地に伝えられておりません。今後に向けて、岡山県は地域の役割が何であるのかを積極的に全国の関係者に発信していくことが求められると考えています。

玉置隼人 氏（全国社会福祉協議会 中央福祉学院 副部長）

これまでの県センターの取り組みから、平時と災害時の取り組みはつながっていることが、改めて実証されたと認識しています。

被災者支援として進めてきた支援の実践、体制構築、そのための県センターの支援は、国が平時の体制整備として進めている市町村を単位とした**包括的な支援体制、その具体策としての重層的支援体制整備事業で進めようとしていることと共通する**ものです。

岡山県で進められてきた支援体制構築の中で、平時の体制整備と共通する、今後も活かしてほしい点として、①本人（被災者）中心の支援、②アウトリーチを起点とした個別支援、ニーズ把握、③分野を超えた多職種協働、④支援者を支援する体制、⑤体制構築に向けた試行錯誤、の5点があると考えています。

こうした支援の実施及び支援体制構築を支援してきた県センターの取り組みは、平時の体制整備を進めるうえでも有効な支援となるはずで

例えば、包括的な支援体制を標榜すると、そこに関わる支援者は、多様な困りごとに向き合うこととなります。包括的な支援体制構築を進めるにあたって、上記③を進めるうえでは、各市町村では社会資源に限られる中で、**県域での社会資源を把握している県センターが適切な専門職に参画してもらいつつ、その専門職を支援するために県レベルの専門職組織にも組織としての支援体制への参画につなげて**いました。こうした協働体制の構築は、④の支援者の支援、特に専門職の孤立やバーンアウトを予防する意味でも有効です。

また、⑤に関しては、制度を活用するには事業としてできることや財源には一定の制約がある中で、各市町村における体制整備、事業運営を組み立てる**知恵、情報の提供を、その実態に合わせて行うことは重要な役割**です。支援体制の構築において、最初に想定した体制がその地域において最適とは限りません。包括的支援体制の整備を進めていた国のモデル事業でも、各自治体では当初の体制を微調整、時には大幅変更して、その自治体に適切な体制が模索されました。そうしたプロセスを経る際に、県センターが行ってきた取り組みの経験が生かされると思います。特に、各市センターにアウトリーチして、お互いの情報を共有し、共に考え、実践・体制構築につなげてきた姿勢は、今後も大事にしてほしいところです。

2 市町村支援業務を通じて見えてきた課題の整理

01. 災害時にも機能する包括的支援体制整備に向けて

- 「被災者見守り・相談支援事業に係る市町村支援業務」とは、**県内の市町村センターに共通する課題及び単独の市町村では対応が難しい課題への支援体制を構築し、多様な分野・業種の支援者等との連携・協働によって、対応策を講じること**、つまり後方支援活動であった。したがって、県センターは、個人及びその世帯が抱える課題を起点とした市町村センターの支援における課題を発見・対応力を把握して、不足する資源を調整もしくは分野横断的・業種横断的な連携・協働体制を構築し資源を開発する機能を発揮してきた。
- この一連の機能が、県センターに配置される**総括生活支援員に求められるコーディネート機能**である。これらの機能を果たす場や方法が、県から委託された業務内容の「①相談員の研修」「②連絡会議等の開催」「③専門職・アドバイザーの派遣」「④市町村からの相談対応」「⑤市町村等と連携した生活再建の支援」「⑥関係行政機関・団体等との連携等」にあたる。県社協は、これら委託業務内容に「普及啓発」を加え、県センターとして後方支援活動に取り組んだ。
- これら総括会議における整理を通して見えてきた課題は、「**災害時特有の時間的経過に伴い変化する課題への対応といったマネジメント**」と「**メゾ・マクロ領域のソーシャルワーク実践**」「**スーパービジョン**」を担える**人材の育成・確保及び包括的な支援の仕組構築**であった。したがって、災害福祉支援活動の強化に向けた検討会（全国社会福祉協議会）が提言した、**平常時からの「災害福祉支援センターの設置」「役割・機能を果たせる専門員等の配置」が有効な方策だ**といえる。しかしながら、現時点で実現の目途は立っていない。そこで、再度、「**被災者が、県内どこに住んでいても、必要な生活支援や生活再建に向けた支援を、適切なタイミングで得ることや受けることができるための体制**」の観点から課題を整理した。この課題を、現在進められている「**包括的な支援体制の整備**」、特に、**本事業の平常時版ともいえる「重層的支援体制整備事業」**において検討することにより、**災害時にも機能する包括的な支援体制の整備につながる**と考えている。

- 単独の市町村では対応が難しいか否かは災害の規模や市町村の財政力及び資源等が大きく影響するが、実際に、県センターが市町村（市町村センター）から対応を求められた支援における課題（以下、「支援課題」）は、主に以下の3点に関することであった。
 - A) 市町村センターの運営体制の整備
 - B) 生活支援と生活再建の促進支援に必要な資源の調整・開発
 - C) 相談員等の支援力の向上

- しかしながら、前述したように、「市町村を支援する基盤の構築・体制の整備」「市町村との支援関係の構築」といった市町村支援（後方支援活動）の前提条件が整っていない状況であったことから、支援の仕組み構築や体制整備に時間を要し、支援を適切なタイミングで届けることができないケースがあったことも事実であった。

- そこで、上記A～Cの支援課題への対応をして見えてきた課題を、以下①～③の観点を踏まえて、「**県センターの取組課題（県センターに求められる後方支援の内容）**」として整理した。
 - ① 県内どこに住んでいても… [支援の空間的側面]
 - ② 生活支援や生活再建に向けた支援を… [支援の主体的側面]
 - ③ 適切なタイミングで… [支援の時間的側面]

- 本事業において県センターが担った後方支援活動を「圏域の観点（①空間的側面、②主体的側面、③時間的側面を含んだもの）」から捉えると、**市町村圏域・県圏域が連携・協働した重層的な支援**だったといえる。
 - 「岡山県被災者見守り・相談支援事業」は、「被災者に対する支援体制の構築」が事業内容に含まれており、「重層的支援体制整備事業 包括的相談支援事業」内容と、概ね合致していた。
 - また、「重層的支援体制整備事業_多機関協働事業等」実施要領_（3）事業内容_ア 他機関協働事業の基本的な役割には、「本事業は、(略)、事例全体の調整機能の役割を果たすものであり、多機関協働事業は主に支援者を支援する役割を担う事業である」と示されている。よって、「被災者見守り・相談支援等事業実施センター」を「②支援の主体的側面」からとらえると、**重層的支援体制整備事業の「多機関協働事業」の実施主体としての機能と役割を、市町村センター及び県センターは果たしてきた**、といえるだろう。

以上のことから、「県センターの取組課題（県センターに求められる後方支援の内容）」に関する検討は、重層的支援体制の整備に活用できるものであり、包括的な支援体制を災害時にも機能させる示唆となるもの、と見込まれる。

A) 市町村センターの運営体制整備に対する後方支援活動

▶ 問題認識

- 市町村は、「被災者見守り・相談支援等事業」を活用するしないに関わらず、支援方針を明確にし、支援方針を具現化する体制や各種様式等の整備に取り組むことが欠かせない。
- 市町村職員は、混乱の中で住民に対し直接的な対応をしなければならないが、被災者支援の経験が皆無に等しい状態で、かつ通常業務と兼務しながら本事業の検討や構築をすることになり、想像を絶する状況に置かれる。
- このような状況の中、市町村職員は独自支援策の構築なども求められ、本事業については前例を踏襲し、先災地の取組を基にして事業構築される傾向にある。しかし、支援方針を明確にしないまま枠組みだけを導入しても、機能不全が起こり、事業の再構築が必要となることもある。
- 本事業が国庫補助メニューとして一般事業化されたのは2016（平成28）年の熊本地震以降である。平成30年7月豪雨の際は前例が少ない中で、倉敷市は仙台市と熊本市の経験を基に市町村は事業構築したが、導入した事業枠組みと実際の事業推進体制（センター運営体制や庁内のマネジメント体制等）との整合性が不十分な点もあり、様々な調整を要した。
- また、本事業実施を想定していた市町村数と実施市町村数とに大きな乖離があったこと、センター開設時に倉敷市から本事業に関する説明会と研修会の開催の強い要望があったこと、被災者の実態を十分把握せずに本事業の対象を限定しようとしたこと、などからも県（県センター）の市町村に対する本事業に関する情報提供が十分ではなかったと推測できる。

▶ 岡山県（県センター）の取組状況

- 岡山県は発災から約3か月後の10月1日に岡山県社協に事業委託し、同日に県センターを開設した。倉敷市と総社市の市町村センター開設も同日だった。
- 県センター開設翌日の10月2日に、倉敷市（保健福祉局参与、次長、関係課長、関係室長）からの呼びかけで、県センター職員（部長、所長、副所長、総括支援員）、県職員（被災者生活支援室1名）との市町村支援に関する協議。

- ・ 倉敷市から県センターに対して、早期の事業説明や研修実施（法制度を含む被災者支援の全体像、先災地視察等）に対する強い要望、支援業務に関する具体的な提案がなされた。
 - ・ 市町村支援業務において、（一社）パーソナルサポートセンター（PSC）とのアドバイザー年間契約と研修実施を強く要望された。
- 同日 10 月 2 日に、PSC から県センター（県社協）に対して、相談員等を対象にした研修内容の提案がなされた。
- 10 月 5 日に、倉敷市被災者見守り支援室（室長、主幹、保健師、事務職）ならびに倉敷市真備支え合いセンターと県センターで協議。
 - ・ 人員確保や個人情報の取り扱い、活動の実施手順等に関して、助言（対応策）とともに市町村支援の具体的な内容の提示を求められた。
- 県センターが「訪問・相談活動の業務マニュアル・様式等」を作成。
 - ・ だが、市町村に対してマニュアル（特にアセスメントの視点や支援終結基準）を示すことについて、県からの了承を得られなかった。
 - ・ よって、県センターが倉敷市・真備支え合いセンター、総社市復興支援センターに対してレクチャーをして、市町村センターが作成したという形で 11 月 1 日から使用を開始した。
- 10 月 17 日に、県は倉敷市において、「被災者見守り・相談支援事業に係る事前研修」を、仙台市で見守り事業（安心見守り協働事業）を実施した PSC の協力で実施。
 - ・ 案内文書は、県内市町村地域福祉担当課、岡山県社会福祉協議会、県内市町村社会福祉協議会あて
- 倉敷市真備支え合いセンターは開設 1 か月後の 10 月末日時点で、配置相談員数は計 5 名（社協職員/社会福祉士 2 名、見守り連絡員/非専門職 3 名、配置想定 42 名）だった。
 - ・ 10 月末日時点で把握できていた事業対象世帯数は計 5,541 世帯（倉敷市内：建設型 266 世帯、借上型 2,310 世帯、在宅 2,311 世帯、倉敷市外：借上型 654 世帯、罹災証明申請件数：5,551 件）

▶ **岡山県社会福祉協議会の取組状況**（第 1 回会議 資料「支援状況報告書」参照）

- 8 月 28 日に、市町村社会福祉協議会事務局長会議を開催。
 - ・ 市町村社会福祉協議会に対する本事業の説明を、県に依頼。
 - ・ 同会議において、市町村社会福祉協議会に対して、被災者生活支援に関する研修を実施した。
- その後、県社協が災害ボランティアセンターを設置した岡山県内の 10 市町の社会福祉協議会に、本事業の受託意向の確認等を行った。

▶ **他県の例：広島県**（第2回会議 資料04.「訪問資料（1），（2）」参照）

- 広島県は**発災から1か月後の8月上旬**には広島県社会福祉協議会に事業委託し、9月3日には**市町に先駆けて県センターを開設**した。
 - ・ **県センターは、県地域福祉課と一緒に各市町を訪問**、被災状況を勘案し、市町センター立ち上げに係る協議（提案）や人員配置の基本的な考え方の整理（提案）、事業実施内容の確認等を行った。
- 市町地域支え合いセンター活動にかかる関係様式を県内統一様式として整備した。
 - ・ 第1回運営者会議（9月12日）で、**県から市町村へ様式やフロー図を提示**した。
 - ・ その後、**記入要領等を整備し、10月中旬に県センターから市町センターへ提供**した。

「市町村センターの運営体制の整備」の観点から、県センターの取組と総括会議における意見を整理すると、市町村支援業務の受託団体は、以下のことに留意する必要がある。

- 本事業の実施主体は、県行政と市町村行政であることから、まず県センターが第一にアクセスすべきは市町村行政である、ということだ。しかしながら、今回は、業務開始段階において、県センターは県行政及び市町村行政との信頼関係構築や協議に十分な時間を割かなかつた。このことは、その後の後方支援活動においても、負の影響をもたらしたといえる。
- この背景には、本事業を県行政から岡山県社協が、市行政から倉敷市社協と総社市社協が受託していたことから、社協間の関係性や社協ネットワークを中心に事業を推進しようとしたことがある。それは、本事業の成り立ちにかかわる生活支援相談活動が、2004年の新潟県中越地震や2011年の東日本大震災では、社会福祉協議会を中心として活動展開がなされ、そのイメージが定着していたためだと推察できる。
- その後、様々な教訓から、災害も平時と同様に「被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解

消に向けて継続的に支援することにより、被災者の生活再建が進むようマネジメントする取組（災害ケースマネジメント）」の必要性が再認識された。

- 今般、**本事業もこの「災害ケースマネジメント」と連動していくことが欠かせないもの**となっている。ゆえに、本事業は、応急仮設住宅等における孤立防止のための見守り・相談支援といった社協の強みを活かした活動にとどまるものではなくなってきた。被災者の生活再建を促進するために、**本事業で得た被災者の状況をどの機関等とどのように共有し支援につなげるのか、といった本事業の実施主体である行政はもとより、多様な分野・業種との連携・協働が求められる。**
- **この官民連携・公私協働による支援が必要となるからこそ、平時から多様な主体の参加の場であり連携・協働の調整役を担う社会福祉協議会が市町村支援業務を受託することに大きな意義がある。**
したがって、本事業の実施主体である行政の強みにプラスして社会福祉協議会の強みを活かした支援を展開できるように、**行政と社協は互いの強みと弱みについて十分に理解し合い、委託受託の関係を超えて、被災者支援のパートナーとして協働していくことが肝要**である。
- これらのことから、本事業の実施にあたっては、受託団体は「県（県センター）と受託団体（今回は岡山県社協）との協働」という観点で、県センターの取組と団体の活動や事業との相乗効果を図るべく、連携の仕組みとして特に情報共有と方策検討の場を設けることが取組課題となるだろう。

以上の問題認識と実際の取組に基づき、下記の3つの図を「空間・主体・時間」の側面からとらえると、

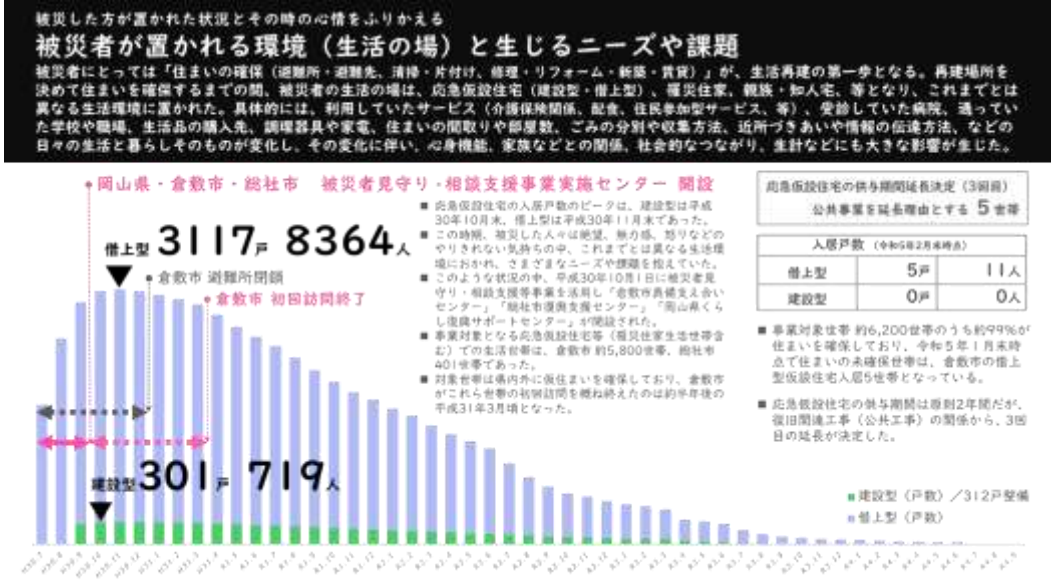
① **災害救助法が適用にならない場合や国庫補助事業を活用しない場合の支援**

② **発災直後から事業実施センター開設までの期間の生活支援・生活再建を促進する支援**

③ **センター開設から初回訪問までの期間の生活支援・生活再建を促進する支援**

の体制の整備という課題が見えてくる。

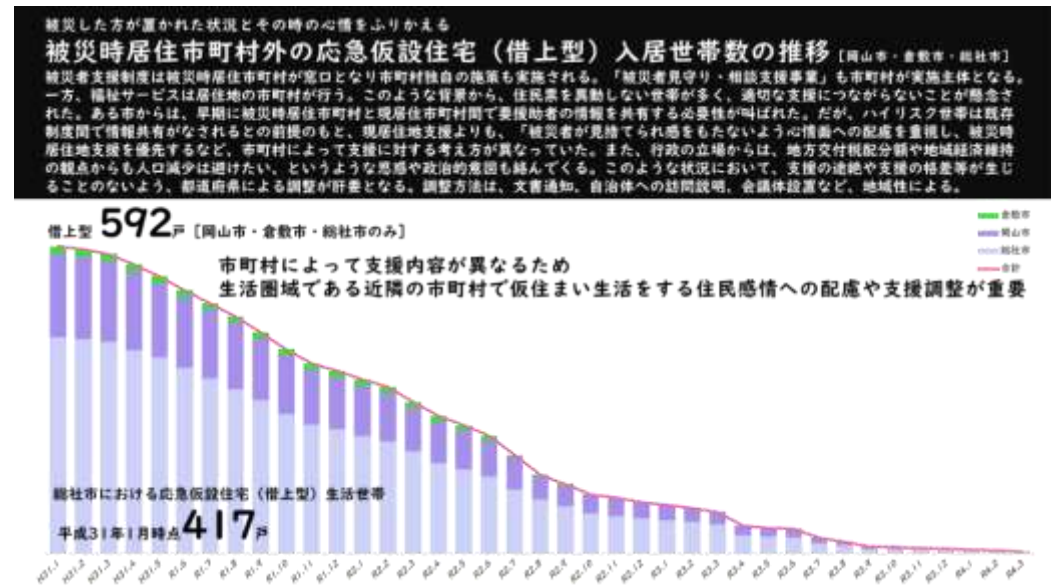
■図 被災者が置かれる環境（生活の場）と生じるニーズや課題



■図 被災時居住市町村外の応急仮設住（借上型）宅入居世帯の推移



■図 被災時居住市町村外の応急仮設住（借上型）宅入居世帯の推移 [岡山市・倉敷市・総社市のみ]



【県センターの取組課題と方策案】

支援体制の整備において見えてきた課題に対する県センターの災害時及び平常時における取組課題及び方策案の検討結果は以下のとおりである。

※課題⑩については、新見市社会福祉協議会が令和元年台風19号による被災者への支援活動が参考になる。

▶取組課題①

発災直後から事業実施センター開設までの期間の短縮化を図るための体制構築

- 方策案（● 災害時、● 平常時）
 - 県センターの早期開設
 - ・ 本事業に係る市町村支援業務の委託契約に係る事業計画等に関する手引の作成または情報の集約
 - 市町村センターの運営課題対応のための支援会議の開催
 - ・ 運営課題の整理、平時における会議参加対象者との関係構築
 - 県（県センター）からの市町村行政及び事業受託団体への被災者支援に関する取組や事業に関する情報提供、取組提案
 - ・ 市町村行政（保健福祉部門 *重層的支援体制整備事業等の多機関協働による包括的支援体制所管職員及び行政保健師、危機管理部門職員、市民協働部門職員）との信頼関係構築
 - ・ 被災時居住市町村外の生活世帯への支援事例（例：倉敷市－岡山市の支援引継事例）を基にした整備項目の明確化、明確化した整備項目のうち重層的支援体制整備事業で対応可能な項目の整理、重層的支援体制構築に向けた県後方支援へ展開などの研究会の実施

▶取組課題②

事業実施センター開設から初回訪問までの期間の短縮化を図るための体制構築

- 方策案（● 災害時、● 平常時）
 - 県内統一様式の提供、説明会の実施
 - ・ 本事業に係る統一様式やマニュアル等の整備
 - ・ 研究会の開催（行政職員、専門職士業、NPO職員、等）

• 市町村センター開設期の相談支援人材の確保支援

・ 相談支援人材の育成・確保

※ 市民性に基づき生活者の視点で支援できる人

既存事業の相談支援担い手への研修

新規研修に限らず既存研修に災害時の対応に関する内容を導入することでの対応が重要

(民生委員、福祉委員、市民後見人、日常生活自立支援事業の生活支援員、等)

※ 専門性に基づき情報提供者の視点で支援できる人

専門職・士業の相談支援職への研修

初回訪問時に制度情報の把握と活用に関する力の見極めと早期段階での今後の見通しに関する情報提供をできることが重要

(福祉支援制度の理解がある職種の退職者、等)

・ 社会福祉法人との専門職派遣協定の締結

派遣可能人材への研修

派遣オペレーション等の訓練

・ 地域における公益的な取組としての協働推進

研究会の開催、社会福祉法人による地域の公益的な取組の展開

• 県（県センター）からの市町村行政及び事業受託団体への被災者支援に関する取組や事業に関する情報提供、取組提案

・ 市町村行政(保健福祉部門 *重層的支援体制整備事業等の多機関協働による包括的支援体制所管職員及び行政保健師、危機管理部門職員、市民協働部門職員)との信頼関係構築

・ 被災時居住市町村外の生活世帯への支援事例(例:倉敷市-岡山市の支援引継事例)を基にした整備項目の明確化、明確化した整備項目のうち重層的支援体制整備事業で対応可能な項目の整理、重層的支援体制構築に向けた県後方支援へ展開などの研究会の実施

以上の取組課題は、現時点では、「重層的支援体制構築に向けた都道府県後方支援事業」を活用した市町村へのはたらきかけ、事業を通して市町村の「包括的相談支援事業」「多機関協働事業」の実施を促進することが望ましいと考える。また、平時の体制を

災害モードに切替えるための方法の具体化も必要である。

B) ①生活支援に必要な資源の調整・開発

▶ 問題認識

- 今般、建設型よりも借上型応急仮設住宅（既存の民間賃貸住宅を県が借り上げ被災者に提供するもの）の供与数が多い傾向にある。
- 借上型応急仮設住宅入居世帯のなかには、親族がいること、職場に近いこと、土地勘があること、などから被災時に居住していた市町村ではなく他市町村での仮住まい生活を選択する世帯もいる。
- しかし、ごみ出し方法、買い物や病院等の生活情報、交通手段の確保など、日々の生活上のことを気軽に相談したり手助けしてくれる身近な存在がいないまま、被災による心身の疲弊とともに見通しのたたない不安感やストレスを抱え、しだいに孤立感を深めていくことも少なくない。
- 被災者支援は被災時居住市町村が窓口となり、税金や国民健康保険料等の減免措置や市町村独自の施策も実施される。一方、福祉サービスは、住民票を異動せずとも居住地の市町村でサービスを受けられることが多い。このような背景から、住民票を異動しない世帯が多く、孤立防止等のための見守りや適切な支援につながらないことが懸念される。
- また、本事業の活用も含め、市町村によって被災者への支援の考え方が異なること、地方交付税配分額や地域経済維持の観点からも人口減少は避けたいというような思惑や政治的意図も絡んでくることなどから、市町村間での被災者情報の共有が円滑に行われず、結果として支援の途絶や支援の格差等が生じる可能性がある。

▶ 岡山県（県センター）の取組状況

- 第1回事業実施センター等連絡会議（11月11日）を開催した。
 - ・ 倉敷市（被災者見守り支援室）、倉敷市真備支え合いセンター、総社市（長寿介護課、健康医療課、福祉課）、総社市復興支援センターの現況と課題をした。
 - ・ 参加者は県（被災者生活支援室）、おかやまこころのケア相談室、アドバイザー（日野ボランティアネットワーク、パーソナルサポートセンター）、玉野市社会福祉協議会。
- 第1回自治体間等による被災者の支援体制構築に向けた連携会議（3月15日）を開催した。
 - ・ 16市町の行政と社協が参加。被災時居住市町村外の生活世帯支援について協議した。
 - ・ しかし、本事業未実施の市町村行政では、情報提供同意が得られない世帯への支援や見守り等の生活支援は制度サービスで対応できな

いことから、実際の支援は市町村社協が対応せざるを得ないことが明らかになった。

- ▶ **他県の例：広島県**（第2回会議 資料04.「市（町）外へ異動した被災者の継続支援の考え方」「市町外転出状況分析シート」参照）
- 第2回運営者会議（11月26日）を開催。
 - ・ 県から移動先の市町行政・市町社協に対して「市（町）外へ異動した被災者の継続支援の考え方」「市町外転出状況分析シート」を示し、見守り支援等の協働実施をお願いした。
 - 課題に応じ、以下の会議を県センター開設時から設けた。
 - うち、「関係機関・団体連絡会議」は会議目的の共有が難しく（イメージしづらく）、会議における協議を具体的な連携・協働の取組につなげられていなかった。
 - ・ 地域支え合いセンター運営者会議（初年度5回）
行政所管課とセンター管理者による運営課題の共有や対応策の協議
 - ・ 生活支援相談員連絡会議（初年度5回）
生活支援相談員による被災者支援に関する課題・対策等の共有
 - ・ 関係機関・団体連絡会議（初年度1回）
支援団体13団体が参画する市町域の支援ネットワークの促進

以上の問題認識と実際の取組に基づき、下記の2つの図を「空間・主体・時間」の側面からとらえると、

㊦被災時居住市町村外生活世帯に対する居住地における生活支援の早期具現化を可能にするための市町村等*との連携体制の構築 *市町村等：特に国庫補助事業未活用の市町村

という課題が見えてくる。

- 図 被災時と異なる市町村の借上型入居戸数の推移と支援体制の関係から見えてきた問題と課題



【県センターの取組課題と方策案】

支援体制の整備において見えてきた課題に対する県センターの災害時及び平常時における取組課題及び方策案の検討結果は以下のとおりである。

▶ 取組課題③

市町村行政等と連携した居住地における生活支援の早期の具現化

- 方策案 (● 災害時、● 平常時)
 - 本事業の未実施市町村行政への支援協力の依頼
 - 県行政からの協力依頼文書の発出
 - 市町村行政及び市町村社協の対応担当者の決定、リスト化
 - 県行政と県センターから市町村行政及び市町村社協へ出向いての事業説明と居住地支援等の協力依頼の実施
 - 市町村行政等との連携による居住地支援体制構築会議の開催

- ・ 初回訪問における居住地社会福祉協議会職員の同行訪問実施
- ・ 居住地における相談窓口（行政・社協）の周知
- ・ 居住地の社会福祉協議会との連携・協働による見守り支援体制の構築及び生活支援の実施

● 市町村間における要支援世帯引継に係る支援調整会議の開催

- ・ 住民票異動済世帯への生活支援の引継体制の構築
- ・ 住民票の未異動世帯への生活支援の引継体制の構築
 - ※ 特に、「住民票未異動世帯かつ支援を望まない世帯」に対する支援は、被災時居住市町村行と現居住地市町村行政との連携が肝要である。個人情報保護の観点を踏まえると、重層的支援体制整備事業の「支援調整会議」の活用が有効だと考えられる。

B) ②生活再建支援（施策や取組）と本事業との連動による資源の調整・開発

▶ 問題認識

- 発災直後の倉敷市災害ボランティアセンターの副センター長で、のちの倉敷市真備支え合いセンター長は、災害ボランティアセンターと同時期に実施された「倉敷市真備地区全戸把握事業」の動き自体を知らなかったこと、市保健師と連携できなかったことを課題だと認識しており、この点は関係者間でも共有された。
- **行政保健師**は、地域情報にも詳しく、ハイリスク世帯の事情も詳細に把握しており、特に精神保健分野に係る直接支援においては本事業との連携が欠かせない。また、予防的視点からの長期的な支援の見立てができること、特に地域診断に基づき施策化していく重要な役割も担っていることから、**本事業の重要な連携・協働相手**である。だが、当時は、具体的な連携・協働の仕組みが無かった。
- 本事業は行政保健師がスキーム構築やケースマネジメントの中心となる傾向があり、倉敷市においては被災者見守り支援室の初代室長も担当職員も保健師であった。しかし、市町村によって、行政保健師と社会福祉協議会との連携状況は大きく異なっている。
- このような課題認識から、県センターは、岡山県こころのケア相談室の連絡会議への参加、倉敷市と協力して合同研修会や連絡会議を主催すること等によって、倉敷市真備支え合いセンターはもちろんのこと、士業やNPO等と行政保健師との連携強化を推進してき

た。これらを通して、市町村センターが公的支援の軸である行政保健師も含めた多分野・多業種との連携・協働による生活再建の促進に資する支援を提供できるよう工夫してきた。

- しかしながら、本事業開始当初は、市内の社会福祉協議会と行政保健師との相互理解もなく、支援の中心となる両者の連携・協働体制も整わない状況の中、さらに士業や NPO 等の市外の民間支援者との連携・協働を実現することは困難を極めた。
- 今回のような大規模災害の場合は、被災者見守り・相談支援等事業（市町村センター）と同時並行的に、災害ボランティアセンター、災害派遣福祉チーム、行政が開催する各種相談会、平常時の制度サービス機関や職能団体、NPO・ボランティアや民間企業、などによるさまざまな支援が、それぞれに行われる。
- 特に、制度利用の観点からは、士業の支援を早期に届けることが肝要となる。しかし、士業は行政主催の各種相談会への協力はできても、相談会へ参加することすらできず制度利用に課題を抱えることが想定できる被災者への支援に携わることは容易ではない現状がある。自死・孤立・社会的排除などのハイリスク世帯と制度利用に係る要支援世帯への早期支援（早期リーチ）を実現するための連携・協働を図る調整機能が必要である。
- このように、平成 30 年 7 月豪雨の際は、制度間*の連携や民間による支援との協働を早期に実現できなかった。生活再建の促進の観点からは、制度間の連携や民間による支援との協働により、早期に制度や仕組みの利活用に関する支援だけでも届けられれば、苦しむ時間が短くてすんだかもしれない世帯や、制度的に救われたかもしれない世帯、再建方法の選択肢が広がったかもしれない世帯、などの負担を軽減することができたことも事実である。
- 特に、罹災住家生活世帯については、災害ボランティアセンターがリーチしている場合が多く、その後の生活再建を見据えて見通しをもって再建方法の選択をするための支援ができたのか、大きな疑問が残っている。災害の規模にもよるが、**発災当初には行政保健師と**

災害ボランティアセンターが、発災からひと月以内には行政保健師と士業・NPO等の民間支援者が、官民連携・公私協働による支援を行えるように、市町村・県の社会福祉協議会には調整機能を果たすことが求められるのではないか。

- 切れ目なく支援を提供するためには、災害時に生活再建支援（施策や取組）と本事業との連動による資源の調整・開発といった「生活再建の促進支援」の早期具現化を可能にするための多分野・多業種との連携・協働体制の構築において、平常時に何を整備しておくべきなのか、その具体的内容を明らかにし、基盤づくりとして取り組んでおくことが求められている。

「生活再建支援（施策や取組）と本事業との連動による資源の調整・開発」の観点から、問題認識及び総括会議における意見を整理すると、市町村支援業務の受託団体（県センター）は、以下のことに取り組む必要があると考える。その際に、生活再建に関する制度支援は行政の責務であること、本事業と「災害ケースマネジメント」との連動は必要であるが同一の取組ではなく生活再建を加速させるための車の両輪であること、に留意することが肝要である。

○ 避難所生活期から応急仮設住宅移行期における公的支援（DWAT/行政保健師）と民間支援（士業/NPO、等）との連携・協働の推進

市町村支援業務を受託実施する可能性が高い「県社会福祉協議会」の取組課題として、この支援フェーズにおいて、以下を推進することがあげられる。

- 行政保健師と市町村センターに配置される生活支援相談員等との支援経過情報の共有
 - 特に、大規模災害の場合は、災害派遣福祉チーム（DWAT）と行政保健師が共有している避難所における支援経過の情報が、本事業実施センターに引き継がれることによって、ハイリスク世帯の見極めや支援の優先順位及び支援の濃淡を判断するスクリーニングに役立つ。
- 制度利用に課題を抱える世帯（知的機能障害、気分障害、離婚協議中妊娠、等）への支援と民間の専門領域支援（主に建築士、弁護士、精神科医、等）との支援調整

- 特に、大規模災害の場合は、避難所において災害派遣福祉チーム（DWAT）が実施する「なんでも相談」において把握した被災者の特性や困難状況を DWAT 事務局を担う県社会福祉協議会が専門領域支援におすびつけることによって、被災者が見通しをもつことで安心感を得ること、生活再建に遅れが生じないように早期に対応できること、被災者が不利益を被らないこと、に役立つ。
- このことができるように、平常時からの専門領域支援者との連携。協働関係の構築及びネットワーク形成、このネットワークを基盤とした支援調整（いわば「災害ケースマネジメント」）を可能とする仕組みを構築していくことが求められる。

○ 応急仮設住宅から恒久住宅移行期における公的支援（本事業/困窮・高齢・障害・子ども分野の制度サービス）と民間支援（士業/NPO/ボランティア活動者/民生委員児童委員、等）との連携・協働の推進
市町村支援業務を受託実施する「県センター」の取組課題として、この支援フェーズにおいて、以下を推進することが求められる。

- 住まい確保に課題を抱える世帯への制度支援と民間の専門領域支援との連携・協働による住まい確保促進支援の仕組み構築
 - 特に、被災前から経済的に困窮している世帯は、住まい確保自体がままならない。そこで、県行政は、「応急仮設住宅入居者転居費用助成事業」を構築した。しかし、応急仮設住宅退去後の申請となるため、そもそも転居費用が工面できない状況には対応できなかった。
 - しかしながら、市町村センターが把握した住まい確保に困難を抱える世帯の具体的な状況を県センターと県行政と共有することによって、「要件に合致する世帯は転居費用の前払いを可能とする制度改善」がされた。
 - また、市町村行政において住まい確保支援が実施されるよう、さまざまなはたらきかけを行った。このはたらきかけ事態は、本事業の範囲においては必須ではないが、前述したように、被災者が一日でも早く生活を立て直すためには、本事業のみでは十分ではなく、「災害ケースマネジメント」手法を活用した住まい確保も含む生活再建支援との連動が欠かせない。この観点からは、「市町村支援業務」とは「市町村センタ

一支援業務」だけではない、との理解が必要となる。ここに、行政が実施主体であり、民間団体（概ね社会福祉協議会）に業務委託がされる意義も見いだせる。

- このような背景もあり、住まい確保支援自体も市町村圏域と県圏域で重層的な支援体制を構築した。具体的には、居住支援法人に「生活再建相談窓口事業」を県センターから再委託し、住まい確保促進支援に取り組んだ。この圏域の観点からの重層的支援体制の構築は、生活再建において、住まい確保地域（市町村）や住まい確保支援主体（市町村行政・県行政/官・民）など、被災者の選択肢を増やすことも役立つ。

- 複合化した課題を抱える世帯への支援と民間のボランティア活動との市町村センターによる調整を可能とする仕組み構築の促進

- 特に、被災由来の生活再建における課題と困窮・高齢・障がい・子ども分野の課題とが複合化した課題を抱える世帯への支援と、引っ越し作業を手伝ってくれるボランティア活動の調整や住まい確保地域での見守りや生活支援活動の担い手との信頼関係構築支援によって、被災者の地域定着や本事業終了後の支援の引継ぎに役立つ。

- 罹災住家の自己修繕（セルフリペア）期における公的支援（本事業/困窮・高齢・障害・子ども分野の制度サービス）と民間支援（士業/NPO/ボランティア活動者/民生委員児童委員、等）との連携・協働の推進

市町村支援業務を受託実施する「県センター」の取組課題として、この支援フェーズにおいて、以下を推進することが求められる。

- 罹災住家長期居住世帯への民間の専門領域支援とボランティア活動との連携・協働による支援を可能とする仕組み構築促進

- 特に、通称「在宅」と呼ばれる「避難所外避難者」「在宅被災者」への支援は、本事業ではその趣旨から支援を届けにくい
ため、意識的かつ積極的に状況把握をしなければ、ニーズが潜在したままとなってしまう。
- そこで、災害の規模や災害救助法の適用に関わらず設置でき

る「災害ボランティアセンター」が、「支援の入口」としての役割を果たすことが期待される。ゆえに、「どのようにニーズをキャッチするのか」「どのようにニーズを必要な資源とつなぐのか」「どのように不足する資源をつくるのか」といった災害ボランティアセンターの相談機能の強化が必要である。

- つまり、災害ボランティアセンターが、民生委員等の地域における支援者と市町村内外の多分野・多業種（特に建築士やテクニカルボランティア活動者）との連携・協働による支援の展開が必要となる。このことは、同時に社会福祉協議会の災害時におけるソーシャルワーク実践力、特にアセスメント、ケースマネジメント、ネットワーキングといったコーディネート力が問われているといえる。

以上の問題認識と実際の実践及び取組を通じた気づきに基づき、下記の図を「空間・主体・時間」の側面からとらえると、

④生活再建を促進する支援を早期に具現化するための多分野・多業種との連携・協働体制の構築と災害ボランティアセンター機能の強化という課題が見えてくる。

■図 平成30年7月豪雨災害における被災者支援の主な事業や取組から見てきた課題



- 平成30年7月豪雨の際には、岡山県内10市町で、社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを設置し運営した。その中でも倉敷市災

害ボランティアセンターは、活動期間 263 日、活動者数 73,451 名で、地域住民と市町村内外の多分野・多業種の支援主体やボランティア活動者との連携・協働による支援を展開した。

- だが大規模センターゆえに、倉敷市社会福祉協議会職員が災害ボランティアセンター内部の業務に注力せざるをえず、「社会福祉協議会の福祉専門職としての専門性」を十分に発揮することができなかったのではないか、その後の生活再建を見据えた各種制度に基づく事業等との連携・協働による支援展開が十分にできなかったのではないか、との認識を示した職員もいた。
- 被災者が心身ともにしんどさを抱えている時期に、各種手続きに関する負担軽減、今後の再建についての見通しを持つお手伝いなど、「心身のしんどさに寄り添い、生活者目線での情報提供を担う見守り連絡員（*倉敷市）」「生活上の課題と生活再建における課題の解決を支援する生活支援相談員」「平時と災害時の制度サービスなどに基づいて専門領域における課題解決を支援する専門職・士業等」「市民性に基づく活動などで制度サービスでは対応できない支援をする民間企業や NPO・ボランティア等」といった異なる機能を発揮する支援者間で要支援者情報を共有し、連携・協働による支援を早期に届けることが十分にできなかったのではないかとの思いも残っている。
- 今回のような大規模災害の場合は、市町村域・県域・全国域の多種多様な主体が「市町村（被災地）」に直接支援に入る。つまり、市町村域において、これら支援の調整機能の発揮が求められる。だが、被災者の現況の把握及び心情への寄り添い、市町村域の支援者・支援機関と被災者との信頼関係構築、アセスメントに基づく支援計画など、市町村（行政）は仕組みを構築しながらこの支援過程を超高速で回していかなければならない。
- したがって、現実的には、災害ボランティアセンター、災害派遣福祉チーム、支え合いセンター、各種相談会、平時の制度サービスごとの取組、といった支援がそれぞれに行われ、ましてや市町村外の支援者との連携や民間支援との協働を早期に実現することは難しい。

- しかしながら、早期に各支援機関の連携や支援の仕組みの連動があれば、苦しむ時間が短くてすんだかもしれない世帯や、制度的に救われたかもしれない世帯、再建方法の選択肢が広がったかもしれない世帯がいたことも事実である。さらにいえば、本当に必要な支援が届けられなかった世帯の方が多かったかもしれない。

- 特に、罹災住家生活世帯については、災害ボランティアセンターがリーチ（把握）している場合が多く、その後の生活再建を見据えて見通しをもって再建方法の選択をするための支援ができたのか、大きな疑問が残っている。

■ 社会福祉協議会の目的と災害時における活動

- 社会福祉協議会とは、平常時はもとより災害時においても、「地域社会において民間の自主的な福祉活動の中核となり、住民の参加する福祉活動を推進し、保健福祉上の諸問題を地域社会の計画的・協働的努力によって解決しようとする公共性・公益性の高い民間非営利団体で、住民が安心して暮らせる福祉コミュニティづくりと地域福祉の推進を使命とする組織」である。
- この社会福祉協議会の目的を実現するために、災害時には「災害ボランティアセンター」という看板をかかげたり拠点を設けたりして、「住民ニーズ・福祉課題の明確化および住民活動の推進機能」「公私社会福祉事業等の組織化・連絡調整機能」「福祉活動・事業の企画および実施機能」を発揮する。
- 「災害ボランティアセンター」とは、いわば、「民間の自主的な福祉活動の拠点」「住民の参加する福祉活動を推進する拠点」と言える。ゆえに、災害ボランティアセンターは、設置する／設置しないという考え方ではなく、発災時の混乱と喪失の中で途方にくれ不安の中にいる地域住民等や、力になりたいと共感を寄せる被災地内外の地域住民等の民間の自主的な活動者（ボランティア）に対して、社会福祉協議会というさまざまな人々の連携・協働による支援を届ける存在を知らせ、安心感や希望をもってもらうための手段（ツール）だと考える。
- また、昨今、「協働型災害ボランティアセンター」との表現が見受けられる。このことは、平常時に真の参加・協力・連携・協働がなされていないからではないだろうか。そもそも社会福祉協議会は、多様な主体の参加と協力といった連携・協働によって、災害時においても生活課題やニーズに総合的に対応するために、災害ボランティアセンターを設置し運営する。「協働型災害ボランティアセンター」という表現は、社会福祉協議会としての存在意義そのものに疑問が投げかけられている、とも言えるのではないだろうか。
- したがって、市町村行政と費用負担や資機材及び場所の確保等に関する協定を締結しておくことは重要だが、看板を掲げるか否かは行政の判断に関わらず、全ての住民や民間の支援者が社会福祉協議会の災害時の役割と機能を知らない以上、社会福祉協議会として欠かせない取組だと考える。このような考え方で、市町村行政との調整を図ることが、「地域社会の計画的・協働的努力によって解決しようとする公共性・公益性の高い民間非営利団体」である社会福祉協議会の役割であろう。

■ 図 事例5 倉敷市真備地区 P.90 災害フェーズ・時系列ごとの取組内容

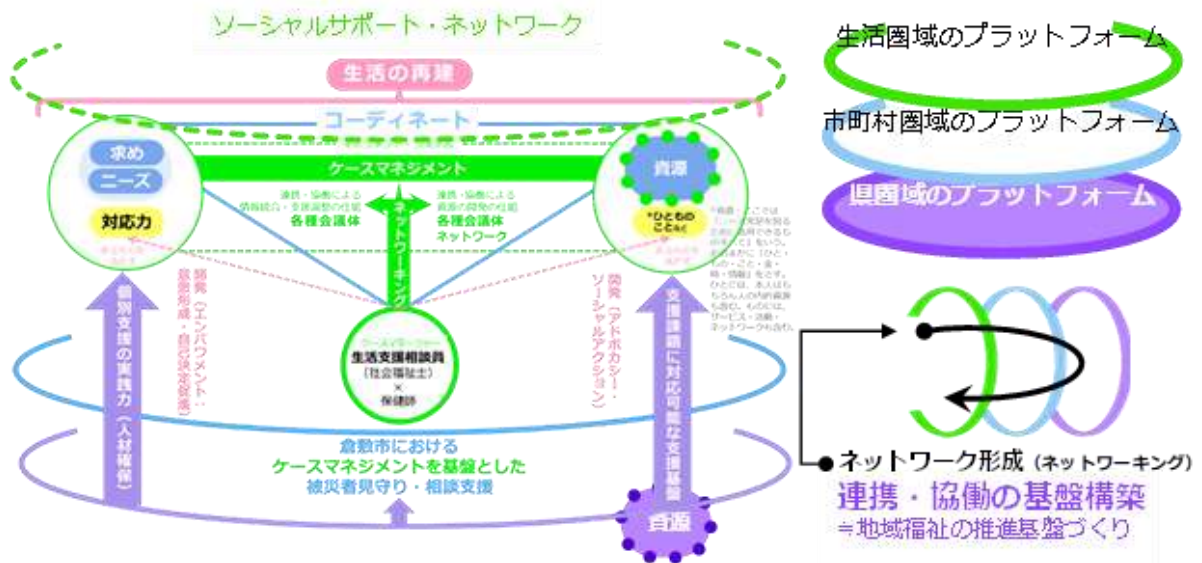
出典：「災害ケースマネジメントに関する取組事例」2022, 内閣府



- 各支援主体間の連携・協働における課題として、被災者・被災地支援において求められる機能と「～センター（災害ボランティアセンター、地域支え合いセンター、福祉支援センター、等々）」として設置される拠点が実際に発揮している機能との、整合性を図ることがあげられる。
- 社会福祉協議会の立場からは、「災害ボランティアセンター（調整機能）」を設置し、本事業の委託がなくとも、生活支援及び生活再建を促進するための相談支援活動を展開することとなる。その後は、平常時のサービス・活動を調整しながら地域定着を図る。したがって、本事業を社会福祉協議会が受託実施する場合は、「災害ボランティアセンター」と「支え合いセンター（調整機能）」とが支援の連続性を確保できるよう、平常時から具体的な取組を進めることが必要である。
- また、市町村外や県外からの民間支援者への不信感による連携・協働が進みにくいことで、市町村の規模や社会資源によって、支援に格差が生じることが懸念される。前述したように、被災者支援制度を利用した生活の再建（住宅ローンの返済負担の軽減、社会保障・税の減免措置と手続き、等）に関する住宅再建（修理・修繕、リフォーム、建替え、等）に関する、住まい確保（入居支援：物件斡旋の依頼や入居契約手続き支援、保証引受、等）に関することは、多くの市町村で支援方法が確立していない現状がある。

■ 図 生活再建を促進する支援（本事業とケースマネジメントの連動）における

■ 市町村圏域と県圏域との関係から見てきた問題と課題



- 市町村域において支援資源（仕組み等も含む）が不足した場合の県センターとしての後方支援（バックアップ）体制の整備が課題である。
- 今回、市町村支援業務にあたって、自治体連携会議やネットワークを構築した背景には、市町村の支援課題に応じた資源（支援者）をネットワークングするための「連携・協働の場（プラットフォーム）という支援基盤」が十分には整っていなかった現状があった。被災して初めて、これまで形成されてきた既存のネットワークでは対応できない課題があることを痛感した。これは、「災害時のケースマネジメント」の視点や「災害時における市町村の後方支援」の観点から形成されたネットワークではない、ということが理由である。
- この教訓を踏まえ、災害時におけるケースマネジメントの視点から、ネットワークのあり方（目的、参画団体、維持コスト）を再考することが求められるだろう。また、ネットワークづくりにおいては、第一に地域社会を単位とした、機関・団体間での組織化がなされなければならないと考える。また、災害時に求められる支援を「空間・主体・時間」の側面からとらえ、ネットワーク自体も重層的に形成されること、そして被災者の声（ニーズ）を起点として課題に対応できるよう、圏域（生活圏域・市町村圏域・県圏域・ブロック圏域・全国圏域）間が連動できる仕組みが必要である。

02. 官民連携・公私協働による支援基盤の構築に向けて

官と民／公と私をつなぐ役割が必要

支援をしていく中で間にたつ人がいることで支援の幅が広がる

○ 職能団体や中間支援組織からの声

- 被災者も感情的になっていたり、行政に詰め寄ったりと、「被災者」対「行政」のような構図が生じていた。支援している行政の人達を支援しないと、潰れてしまうのではないかとということがすごく感じられた。
- 民間支援団体には、行政が把握している情報が入って来ない。会議等を通じて、一つ一つのケースに丁寧に時間をとって話されていることや検討されていることが分かって安心した。そのことで、住民さんやボランティアの方たちの行政への不信感に対して、通訳ができたことが良かった。
- 行政だからリーチできること、福祉だから触れられる領域、ボランティアだから寄り添える時間、助けられること、時間やお金や制度の枠を分かって、できるだけ自在に被災者の必要なことをして、みなさんの歩き出す姿と一緒に喜ぶ。研修や会議を通して、これらを共有できたことが大切なことだった。

マイクロ・メゾ・マクロの一連のソーシャルワーク実践の必要性と重要性

○ 本来、支援とは、マイクロ（個人とニーズ）を起点として、マイクロを支えるためにメゾレベルがあり、それがより広範なマクロレベルへと展開するものと考えている。これは、平常時も災害時も変わらない。だが、災害時には、多様なニーズや既存の制度では解決できないニーズに、時間的制約のある中で対応することが求められる。生活再建の観点からは、マイクロ・メゾ・マクロレベルの連続性（連動性）とマクロレベルの制度や政策を策定する自治体や国へのはたらきかけを意識した実践が重要となる。

→ 事例：マイクロ・メゾ・マクロレベルが連動したことによって実現した取組

- ・ 応急仮設住宅入居者転居費用助成の再建先への引越に要する費用の前払い
- ・ 生活再建相談窓口事業の創設、入居支援法人との連携・協働による支援
- ・ 再建加速支援会議における被災世帯状況の共有及び支援方針の設定

○ 県センターの対応課題は主に「メゾレベルからマクロレベル」の領域にあり、既存の制度や仕組みでは対応できないニーズの充足や課題の解決に取り組むことが求められる。そのためには、マイクロ・メゾ・マクロ領域の実践の「連続性（連動性）」を確保すること、その仕組みを構築することが必要である。また、被災者や被災地の共通問題が明確な場合は、マクロレベルの実践から始める場合もある。そのためには、実践の基盤となるソーシャルワークの価値・倫理があり、そのうえでの的確な情報の収集とどのレベルで実践するのかを判断するための知識や技術が必要となる。

→ 「逆たまねぎモデル」第1回資料02.概要説明P.44 参照

→ 「岩間モデル“つ”」地域福祉援助をつかむ，2012，有斐閣

□ 県センターの総括生活支援員は、「4つのシステム（ワーカー・クライアント・ターゲット・アクション）」と「3つの実践レベル（マイクロ・メゾ・マクロ）」の枠組みを“意識して”実践する。

□ 「被災者見守り・相談支援等事業」の目的をどう読み解き実践するのか？

災害救助法に基づく応急仮設住宅に入居した被災者は、被災前とは大きく異なった環境に置かれることとなる。このような被災者が、それぞれの環境の中で安心した日常生活を営むことができるよう、応急仮設住宅の供与

期間中、孤立防止等のための見守り支援や、日常生活上の相談を行うとともに、被災者を関係支援機関へつなぐ等の支援を行うことを目的とする。

□ いまの生活の場における生活支援、これからの生活の立て直しを促進する支援。被災者支援の目的である「生活の立て直し」を促進するために「多分野・多業種との連携・協働による支援」をコーディネートすること、が生活再建の促進支援と考える。

*参考：2014年に採択されたソーシャルワークのグローバル定義

「ソーシャルワークは、社会変革と社会開発、社会的結束、および人々のエンパワメントと解放を促進する、実践に基づいた専門職であり学問である。社会正義、人権、集団的責任、および多様性尊重の諸原理は、ソーシャルワークの中核をなす。ソーシャルワークの理論、社会科学、人文学、および地域・民族固有の知を基盤として、ソーシャルワークは、生活課題に取り組みウェルビーイングを高めるよう、人々やさまざまな構造に働きかける。」

視点：誰を対象として、誰が、どのような人々と、どうやって連携・協力するのか

○ 市町村において不足する資源を調整・開発するために、既存のネットワークは活用できなかった。理由は、「ネットワーク」とは、「ワーク（取組課題）」に応じて形成されるべきものであるが、平常時に形成されているネットワークという名の会議体は情報共有が主な目的であり、「ワーク（取組課題）」が明確でなかったため、災害時に効果的に機能させることは困難であった。

○ 一方、社会福祉協議会（市町村・都道府県・ブロック・全国）、建築士会（支部・都道府県・ブロック・全国）、介護支援専門員協会（支部・都道府県・全国）といった「圏域ごとの組織が重層的に形成されているネットワーク（組織）」は大いにその機能と役割を発揮し、事業や取組創出につながった。

○ 人的資源の開発（スーパービジョン、集合研修、等）においては、県センターの人員及び運営体制に係る課題と開発のためのニーズ把握及び企画に係る課題があった。

○ 総括生活支援員がスーパービジョンや研修を担当する場合は、バックオフィス機能の担当者が必要となる。しかし、県センターの業務体制が事業担当制であったため、担当者によって業務量が大きく異なり、スーパービジョンや研修を外部に依頼せざるを得なくなった。運営体制の改善を試みたが、平常時の業務体制や方法では対応できず、問題の解決には至らなかった。

○ スーパービジョンや研修の外部依頼については、適任者が限られた。加えて、市町村の課題へのタイムリーな対応が求められたが、十分に対応できないこともあった。したがって、市町村の支援課題を明確にしたうえで、適任者をコーディネートすることが必要となった。つまり、県センターには課題設定力に加え、課題に応じられる適任者という人的資源の確保が求められた。

○ 特に、コーディネートにおいては、異なる目的・理念・資源を有する団体や人々との協働といった利害を越えて接点を見いだすことが肝要となるため、協議や調整に多大なコストがかかる。また、ボランティアな活動者や団体は、公的支援との連携・協働を望まない場合もある。この点に留意してコーディネートを行える人材の確保もしくは力量の向上が必要となる。

・ ケースマネジメントを基盤とした支援を展開する過程でネットワーク形成（ネットワークキング）の視点と問題認識

○ 被災者支援の中核的な主体は地方自治体（主に市町村）であるため、財政力や資源等により支援の質と量が異なる可能性が高く、支援格差が懸念される。したがって、生活再建の促進支援に必要な資源の調整・開発を支援する体制の構築の観点からは、県センターには、「市町村間やセクター間等の協働調整機能」の発揮が求められる。

○ また、市町村及び県行政は、被災者を制度適用対象者か否か、として捉える傾向がある。つまり、福祉分野で重視される被災者本人の意思決定を尊重する支援や意思形成・表明支援がなされない可能性がある。「問題解決主体としての被災した地域住民」との捉え方に基づいて、本人の生活

の場において、総合的・包括的に支援することが肝要である。では具体的に、「災害時に総合的・包括的な支援を実現する」ためには、何が必要となるだろうか。

○ まず、被災者がおかれる環境と抱えるニーズ及びニーズの変容を捉え、応急仮設住宅等における生活課題と今後の生活再建課題の解決を支える体制を構築すること、つまり「課題に応じて支援者のネットワークを形成する（ネットワーキング：ソーシャルサポートネットワークの構築含む）」ことが求められる。

○ また、課題に対する不足資源の調整・開発には、生活圏域・市町村圏域・県圏域といった本人に近い圏域を起点とした資源調整・開発の仕組みやコーディネートが必要となる。加えて、アドボカシー、ソーシャルアクション、資源開発、資源活用といったミクロ（個人・家族）・メゾ（地域社会・施設・機関・団体）・マクロ（市町村・県・国）レベル間の実践の連動による制度改善やサービス・活動の創出が求められる。特に、災害時にはこの実践の連動によって明らかになったニーズや課題への対応を迅速に行うことで、生活再建を促進することが可能になる。

○ 現在、「災害ケースマネジメント」の導入が推進されているが、災害時のケースマネジメントを機能させる具体的な仕組みであるケースマネジメント・システムの構築、つまり仕組みづくりが必要である。同時に、不足資源を調整・開発するためのネットワーク形成（ネットワーキング）とその基盤となる連携・協働体制といった基盤づくりも欠かせない。

○ 県センターには、メゾ及びマクロレベルのソーシャルワーク実践が求められる。そのためには、平常時に、「災害時においても資源調整・開発を可能とする県圏域における多様な分野・業種との連携・協働関係といった基盤（プラットフォーム）構築」に取り組んでおくことが欠かせない。

○ この基盤づくり（プラットフォーム構築）とは、これまでのような構成団体が固定された会議体や連絡会をネットワークとして組織するのではなく、「多分野・多業種による『連携・協働が生まれる場』を用意すること」だと考える。

○ 場に団体や個人が自主的に参加しやすいようにはたらきかけ、平常時から団体や個人が認識している問題や課題を共有し、互いの目的や有する資源を理解し取組を学び合い、連携・協働によって問題を解決する、この過程を促進することが、社会福祉協議会が取り組む基盤づくり（プラットフォーム構築）ではないだろうか。これが、社会福祉協議会が目指す「タスクゴール」「プロセスゴール」「リレーションシップゴール」そのものだと言えるのではないか。

○ 業務を通して大切にしてきたことは、「問題を明確にして取組課題を明らかにすること」「問題解決に必要な取組課題に関係する団体や個人に声をかけ参加してもらうこと」「参加者が波長を合わせ（相互理解）、目線を合わせ（目的共有）、力を合わせ（協働）ること」であった。この3点を徹底して場を用意し場づくりをすることで、参加者の中で必要に応じて調整（コーディネート）役が現れ、この場から連携・協働が生まれてきた。この「場づくり」こそが、メゾレベルのソーシャルワーク実践そのものである。

➡ 事例：被災者生活支援従事者研修

- ・ 平成30年度「多機関協働による総合相談・生活支援体制整備の促進・支援セミナー：住民の生活から災害後の支援のあり方を考える～住民・専門職・自治体行政を中心とした多様なセクターとの協働による地域福祉の実践とは？」
- ・ 平成31年度「課題別研修 生活再建促進の仕組みと手法：生活再建を促す手法としての災害ケースマネジメントと先災地の経験を学び、被災者の現状に適した生活再建を促進する仕組みと手法を考える」
- ・ 令和2年度「課題別研修 コミュニティソーシャルワーク～地域生活の視点からこころの健康づくりを考える/被災者の視点と心情から地域支援を考える」
- ・ 令和2年度「地域を基盤とした多機関協働による総合相談・生活支援体制整備シンポジウム：災害福祉支援ネットワーク（仮称）の構築に向けた対話」
- ・ 令和3年度「ソーシャルワーク機能発揮促進研修：地域生活定着期におけるソーシャルサポートを互惠性・互酬性から考える」
- ・ 令和3年度「包括的な相談支援体制の構築促進セミナー：地域生活課題解決のための分野・業種横断的な協働体制の構築」

- ・ 令和4年度「災害時のソーシャルワーク機能強化研修 [全6回]:被災者の生活再建と被災地の復興を促進する地域を基盤としたソーシャルワークの機能強化～災害時における総合的・包括的な相談支援の実践から学ぶ」

➡ 生まれた連携・協働

- ・ ケース会議への士業（アドバイザー）参加～アドバイザー派遣
- ・ 保健師と士業（アドバイザー）の協働～活動創出の学習会の開催
- ・ 県域中間支援団体（災害支援ネットワークおかやま）と県センター（岡山県くらし復興サポートセンター）との協働～在宅避難者支援を考える人材育成セミナーの実施 等々

○ 社会福祉協議会が場の提供と場づくりを行うことによって、参加した者が、有する力を発揮し役割を担う協働と協働を通じた学習の促進が実現するのではないだろうか。これこそが、多様な主体が互いを理解し尊重しながら、共に助け合い支え合う地域共生社会づくりにつながっていく、共有・共有・共生の過程を促進する方法なのではないだろうか。

○ 社会福祉協議会は、法的位置づけ上も組織構成上も、公共的な役割から、地域の団体間の連携や協働を促進するいわば仲介・支援組織としての役割・使命を果たすことが要請されている。

○ したがって、社会福祉協議会にとっての協働とは、単に社会福祉協議会の活動を推進するために他の組織の参加や協力を得ればよいのではない。この点が、災害時の広範なニーズに対応する市町村及び県センターを社会福祉協議会が担う意義のひとつだと言える。

○ 本事業における公私協働／官民連携、本事業とさまざまな制度・サービス・活動との連動を、行政と社会福祉協議会とのパートナーシップにより、コーディネートしていくこと。このことによって、たとえ被災したとしても、被災前の生活を取り戻すことに留まらずに、被災前よりも生きやすく安心できる新たな暮らしを営むことができる地域をつくることにつながられるのではないだろうか。

