

## 提言：生活の再建に向けた社会福祉学の役割

### シンポジウムの趣旨・目的

2011年3月11日に起こった「東日本大震災」という大規模地震災害を受けて、日本社会福祉学会は、社会福祉学の視点から学術的に問題提起していくことが社会的責務と考えました。そこで昨年（第59回）秋季大会において、開催校である淑徳大学との共催で「提言：震災で問われる社会福祉学の役割」をテーマとしたシンポジウムを開催しました。

今年の第60回秋季大会では、昨年のシンポジウムの成果を踏襲して、開催校である関西学院大学との共催で「提言：生活の再建に向けた社会福祉学の役割」をテーマとしたシンポジウムを開催します。

未曾有の大震災から1年半が経過しました。今後の生活を模索し続けてきた被災者に対して、これまで社会福祉の関係者、研究者がどのような支援を行ってきたかを、ここで改めて検証し、震災後の復興・再建の期間における社会福祉の役割を探ります。

また、第60回秋季大会のテーマである「日本社会の再生と社会福祉の役割 一人・地域・制度のつながりにおける社会福祉の領域と境界」を踏まえて、震災後の人と地域と制度のつながりに関する学術的な提言ができればと考えています。

シンポジスト	高橋 了 氏（石巻市渡波地域包括支援センター）
	千菅 英理子 氏（前大槌町地域包括支援センター）
	東野 武美 氏（釜石市甲子地区民生委員・児童委員）
	阿部 裕二 会員（東北福祉大学）
コーディネーター	都築 光一 会員（岩手県立大学）
コメンテーター	岡部 卓 会員（首都大学東京）

### 【進行スケジュール】

9:30～9:35	開催の挨拶 日本社会福祉学会会長 白澤 政和（桜美林大学大学院）
9:35～10:50	シンポジウム（報告時間 各15分）
10:50～11:00	休憩
11:00～11:55	質問に対する回答 全体討議 まとめ
11:55～12:00	閉会の挨拶 第60回秋季大会長 芝野 松次郎（関西学院大学）

## シンポジスト略歴

### □ 高橋 了（たかはし りょう）氏

現職：石巻市渡波地域包括支援センター所長兼社会福祉士

職歴：1997年4月宮城県河北町社会福祉協議会入局 河北町福祉作業所かしわホーム指導員として配属 2001年4月社会福祉協議会事務局に福祉活動専門員として配属  
2005年4月合併に伴い、石巻市社会福祉協議会本所へ異動 企画総務課配属 2010年4月より現職。

### □ 千菅 英理子（ちすが えりこ）氏

現職：釜石市保健福祉部高齢介護福祉課地域包括支援センター主査 社会福祉士・主任介護支援専門員、大槌町地域包括支援センター運営協議会委員

職歴：1983年釜石地区特別養護老人ホーム組合職員採用（1998年釜石大槌地区行政事務組合へ事業変更）介護職・介護支援専門員業務、2003年8月大槌町役場保健福祉課基幹型在宅介護支援センター 高齢者相談業務、2006年大槌町地域包括支援センター 主任介護支援専門員として2011年12月末まで勤務

### □ 東野 武美（あずまの たけみ）氏

現職：釜石市甲子地区民生委員・児童委員

職歴：1998年12月 甲子地区民生委員・児童委員（委嘱）

2010年12月 甲子地区民生児童委員協議会 会長（就任）

2010年12月 社会福祉法人釜石市社会福祉協議会 理事（就任）

### □ 阿部 裕二（あべ ゆうじ）会員

現職：東北福祉大学 総合福祉学部 社会福祉学科 教授 担当は社会保障論、公的扶助論等

学歴：東北学院大学大学院 経済学研究科 社会政策専攻 博士後期課程満期

共著書：共著（2009）『低所得者に対する支援と生活保護制度』（弘文堂）、責任編集（2008）『社会保障（社会福祉士シリーズ 12）』（弘文堂）、共編著（2002）『社会保障—その理論と現実』（中央法規出版）など。論文には単著（2011）「少子高齢者における地域づくりの基本的視点—『ハード』から『ハート』の基盤整備へ」『東北自治（77号）』（東北自治研修所）など多数。

## 委託型地域包括支援センターから見た震災による支援の諸問題と今後の展望

高橋 了（石巻市渡波地域包括支援センター）

被災しながらも地域住民のために奔走してきた日々の中で、多くの関係者と共に業務を行ってきました。福祉の現場でも新たな支援チームができ、復興のための議論が行われており、一見、被災前よりも地域が活発化しているように見えますが、被災地の自立支援とは何か、連携とは何か、日々疑問を感じながら現在に至っています。未だ震災の爪痕は残っていることを皆さんに伝えたいと思います。

### 1 担当地域及び包括等の被災状況

#### (1) 担当地域（渡波・荻浜地区）

- ◆人口：18,097人（平成23年2月末日現在）→15,616人（平成24年7月末日現在）
- ◆うち高齢者人口：4,855人（平成22年9月末日現在）→4,020人（平成24年3月末日現在）

※参考、石巻市人口：152,301人 高齢者人口：40,712人

ほぼ全域で冠水。平地は海岸から500m内陸は被害甚大。犠牲者多数。

湾になっている地域は、高台にある家屋を残して甚大な被害。ただし、犠牲者は比較的少数。

#### (2) 市役所等関係機関

- ◆行政機関：石巻市役所庁舎、宮城県東部保健福祉事務所共に1階浸水。
- ◆医療機関：患者は石巻赤十字病院に集中。市内医療機関は浸水や全壊により機能不全。
- ◆社会福祉協議会：本所1階浸水。1支所、1施設流失。災害ボランティアセンターを主業務。

#### (3) 渡波地域包括支援センター（スタッフ：3職種1名ずつ、介護支援専門員2名）

- ◆震災による直接の人的被害なし。
- ◆海岸から1.4kmの距離。津波到達時刻16時。センター内は60cm浸水。  
※床・壁面張替は修繕費80万円未満のため社会福祉施設等災害復旧費国庫補助金は非該当。
- ◆活動車は4台中3台が使用不能。事務機器は塩害により腐食。書類はカビが発生。

### 2 発災直後から1年間の活動状況

#### (1) 発災直後

近隣の寝たきり要介護者と併設デイサービス利用者の避難支援。

#### (2) 避難所生活

震災後1週間は併設のデイサービス利用者と共に地域の集会所で避難所生活。

#### (3) 業務再開～ライフラインと事務所の復旧

事務所の清掃・整理。包括業務再開。4月から8月まで段階的にライフラインが回復。

#### (4) 包括業務の強化

日本社会福祉士会への社会福祉士の派遣依頼（平成24年3月末日まで）。

避難所支援、仮設住宅と被災地域住宅を対象に戸別訪問、相談対応、地域アセスメント。

### 3 発災直後から現在までの問題点

◆権利擁護の機能不全（市役所担当課が義援金等申請窓口）

◆被災地の地域アセスメントをされていない外部支援者

社会資源とその被災状況の把握ができていない。

◆情報弱者への配慮

ウェブサイトからの情報収集が困難。通信復旧までの当包括も情報弱者と言えた。

◆福祉避難所の設置

共同生活の中における認知症、セルフネグレクトへの対応困難事例。

◆予防支援委託業務の遅滞と遑及締結

1台の転送用携帯電話のみ通信環境やOA機器等の被害による書類作成困難が原因。

### 4 現活動の課題

◆外部支援者主導によるシステム構築

行政主導受け身体質の地域性。地域住民だけではなく、関係機関もその傾向がある。

例。ほぼ外部支援者（NPOなど）で構成され、被災地住民がほとんど不在の会議。

◆震災前後の社会変化に対応できない住民と地元専門職

例。多数の外部NPOが被災地支援をしている中で、徐々に新規NPO参画があるものの、

NPOはボランティアの延長線上であり、ビジネスとしての概念がない地域性。

例。外部支援者により多職種連携会議の頻度が増大したが、運営や方向性が見出せていない。

◆住民のボランティア・外部支援依存からの脱却（地元専門職も依存傾向にある？）

◆緊急雇用対策と仮設住宅等訪問支援スタッフのスキル

◆遠方避難者及び仮設住宅・みなし仮設住宅住民に対する住所地対応支援

地域包括支援センターの役割と地域包括ケアシステム構築の矛盾。

### 5 今後の展望

◆医療費や介護保険利用者負担額の免除期間終了（平成24年9月末日まで）

介護サービスの中止、医療受診の中止が想定。医療や介護概念の根本的な見直しの機会。

施策のみならず、住民レベルの視点で浸透していけるような働きかけ。

◆復興住宅への移行

現在の支援体制のほかに、先を見据えた体制作りも早期に構築しておく必要がある。

◆全国への情報発信を逐次行っていく必要性

東日本大震災 岩手県大槌町  
～発災から復興へ 町直営地域包括支援センター職員として～

千菅 英理子（元大槌町地域包括支援センター）

大槌町は、東日本大震災による津波、その後の火災により、多くの尊い命を失いました。また、多くの建物や家屋が被害を受け、壊滅と表現されるほどの大きな被害を受けました。あたり前の日常が失われ、家族や大切な人を亡くして例えようのない大きな悲しみに包まれました。

1年6か月が経過した今、たくさんの支援を受け、新たな出会いに恵まれ支えられて、町の人たちは、生きるために、生活を立て直すために、一歩ずつ踏みだしています。

私たちは役場職員として、地域包括支援センターとして、被災者を支援し、働き続けてきました。大災害の中で福祉専門職としてどのような活動をしてきたのかをお伝えしたいと思います。

## 1. 大槌町の被災状況

## 2. 震災発生後の支援活動の経過

- 発災後の動き
- 避難所での対応・避難者動き
- 情報が不足する中での動き
- 相談窓口の開設

## 3 関係機関との連携・ネットワーク

- ボランティア
- 県
- 施設
- 社会福祉士会

## 4 被災地大槌町の現在と未来

## 5 まとめ

## 東日本大震災から1年6ヶ月「被災地は今... 岩手県釜石市」

東野 武美（釜石市甲子地区民生委員・児童委員）

東日本大震災で甚大な被害を受けた岩手県沿岸部の民生児童委員は、自ら被災しながらも、地域住民の移動が激しく地域の実情把握に困難を抱えながらも、継続して委員活動を行ってきました。発災当初の混乱期には個々の民生委員の判断で避難所の運営や炊き出し支援、外部支援者やボランティアの方々の道案内等、様々な活動を自主的に行ってきました。

### 1. 震災前の状況について

#### (1) 地域の状況（一般的な状況）

人口 39,399 人（平成 23 年 3 月 1 日）。製鉄と漁業で栄え、数十年前は人口が 9 万人を超えることもあったが、製鉄所の本社の合理化、漁業規模の縮小等により人口が年々減少。震災前にはついに 4 万人を下回り、高齢化率も 34% を超えていた。地区によっては限界集落や買い物難民の問題も生じていた。

#### (2) 民生児童委員の活動状況

当市は 8 地区の法定地区民協で構成。行政や社協が行う地域福祉事業のほとんどに民生児童委員の協力が必要であり、その存在なしには地域福祉の推進は考えられない。行政関係では敬老会事業や要支援世帯への相談対応、社協では社協会費の徴収や募金活動などで活躍し、社協運営にも深く関わっている。

### 2. 東日本大震災における被害及び民生児童委員の対応について

#### (1) 釜石市民生児童委員協議会（以下：民児協）の組織

・ 8 地区 147 名

津波被害地区	とうに 唐丹 (10 名)	みなみかまいし 南釜石 (16 名) △1	ひがしかまいし 東釜石 (26 名)	うのすまい 鵜住居 (18 名) △2
津波無被害地区	なかづま 中妻 (21 名) +1	こさの 小佐野 (26 名) +1	かつし 甲子 (17 名) +1	くりはし 栗橋 (13 名)

※被災後に定数を調整した地区（鵜住居、南釜石、中妻、甲子、小佐野）

#### (2) 民生児童委員の被災状況

民生児童委員の人的被害被災

死亡者	4 人
負傷者	3 人（内入院 1 人）
配偶者死亡	3 人

参考：釜石市の人的被害

人 口	39,399 人 (H23.3 月)
	37,628 人 (H24.8 月)
死亡 (H24.8 月現在)	889 人 (そのうち身元不明 12 人)
行方不明者数 (H24.8 月現在)	155 人
市内避難者数 (H23.3.17 最大)	9,883 人
内陸への避難者数 (H23.5.9 最大)	633 人

(3) 釜石市の家屋被害 ※ ( ) 内の数値は民生委員の被災住家数

住家数	被害区分	被災住家数				
		全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	合計
16,182	津波	2,952(43)	391(3)	207(2)	142(1)	3,692(49)
	地震	2(0)	5(0)	84(0)	765(4)	856(4)
	合計	2,954	396	291	907	4,548

(4) 被災民生委員の移転先 ・仮設住宅 21人、一般住宅3人、市外転居2人、県外転居2人

3. 住民に寄り添う民生委員活動（災害発生から今日までの動き）

(1) 避難所や高齢者宅、担当区域内の避難者への支援（食事提供、物資配布等）

(2) 被災地域（民生委員不在）のフォロー（食料の配布手配、行政へ医師や保健師の派遣要請）

(3) 民生委員対象の担当区域内の世帯増減調査（不公平感の解消）

- ・震災後の活動の悩みを聞き取った他、在宅避難者（みなし仮設住宅を含む）と仮設住宅入居者との支援格差が浮き彫りとなった。

(4) 行政区の異なる居住者への対応（釜石市長へ12/26要望済）

(5) 生活支援相談員との連携強化（物資配布や被災者情報の共有） ※生活支援相談員：被災者の生活課題や福祉ニーズの把握を行い、支援を要する人へ関係機関と連携し調整を図る役割

4. 民生児童委員活動と被災地におけるいくつかの課題（被災地は今... 岩手県釜石）

(1) 「災害ボランティアセンター」から「ご安心センター」へ名称変更 ・福祉弁当（安否をかねて）

- ・炊き出し、イベント（健康と交流） ・「地域語りの日」の設定（交流の活性化）

(2) 生活支援相談員からみた仮設住宅入居者の動向（相談）

- ・仮設住宅の環境（住宅の作り、ゴミ問題、歩道があるきにくい等）
- ・暮らし（年金だけの収入、タクシー代等の通院費用のかさみ、家庭内暴力、元の場所へ家を建てられるか）
- ・健康（不眠、地震発生時に動悸がして体調を崩す、施設入所をしたくとも満所）
- ・仕事（失業保険が切れた、無職の不安、漁業を再開したいが船を手配できない、期間雇用のため先が不安）

(3) 民生児童委員活動におけるいくつかの課題

- ・家族の介護力の低下（認知症への対応）
- ・孤独死の防止（張りつめた気持ちから将来への不安）
- ・民生児童委員配置の再検討（被災地区や世帯増の地区、仮設団地への対応など）
- ・内陸部と沿岸部の情報交換の強化（風化防止）
- ・新しいまちづくり（災害復興公営住宅の建設と入居基準：自宅が全壊、半壊、解体済、解体が確実な方）
- ・上記の進捗と平成25年12月に控えている一斉改選への対応

震災時におけるセーフティ・ネットの現状と課題—  
—経済的支援を中心として—

阿部 裕二（東北福祉大学）

はじめに

本報告では、時間軸からみた震災時における支援の状況と課題を、セーフティ・ネットの側面から考察することである。すなわち、震災直後の緊急的対応から日常生活支援へ移行してきている現在において、生活保障としての政策（支援）がどのように変遷していったのか、そこでの特徴や問題点は何であったのか。そして、それは震災時においてセーフティ・ネットとしての機能を果たし得たのか等を考察する。その際、震災は生活のすべての側面に甚大な被害をもたらしたが、本報告では経済（所得維持政策と雇用保険（政策））の側面に絞ってみていく。それは生活再建にとって経済的基盤の整備は不可避な課題であるからに他ならない。

1. 東日本大震災の被害状況

【人的被害】（2012年7月末日現在）

死亡 15,867名 行方不明 2,906名 負傷 6,109名 合計 24,882名

避難者 344,171名（仮設 52,983戸、見なし仮設 68,440戸、公営住宅等約 9,000戸）

2. 生活困難状況の背景

- ・住宅の倒壊・流失／主たる働き手の死亡／負傷や疾病による障害／働き場所の喪失・失業／放射線被曝からの避難

3. 震災時における主な生活問題と主な支援（経済面）策の関係性

（1）家屋等の喪失への対応

- ・災害救助法
- ・被災者生活再建支援制度→住宅再建

（2）親族の死亡への対応

- ・災害弔慰金の支給等に関する法律→災害弔慰金

（3）負傷や疾病による障害への対応

- ・災害弔慰金の支給等に関する法律→災害障害見舞金



(4) 生活困窮状態の防止（当面の生活資金と生活再建）という事前の対応

- 災害弔慰金の支給等に関する法律→災害援護資金
- 生活福祉資金貸付制度などの各種貸付
- 雇用保険→失業等給付（職業訓練、求職者支援制度）

(5) 生活困窮状態への事後的対応

- 生活保護制度

(6) その他

- 義援金
- 仮払い補償金等

4. 制度間の連携と現状

(1) 災害救助法における生業支援

(2) 雇用保険の限界と追加的措置

- 対象範囲と給付日数 → 個別延長給付の拡大（210日）、震災による休業や一時離職のため賃金が支払われない労働者に、雇用保険の失業等給付を支給する特例措

(3) 雇用保険と生活保護の連携

5. 時間軸からみた支援の特徴と問題点

(1) 支援の方法

- 発災直後 → 包括的対応：一律的支援
- 時間の経過 → 個別的対応（個別的ニーズの顕在化）：個別的支援

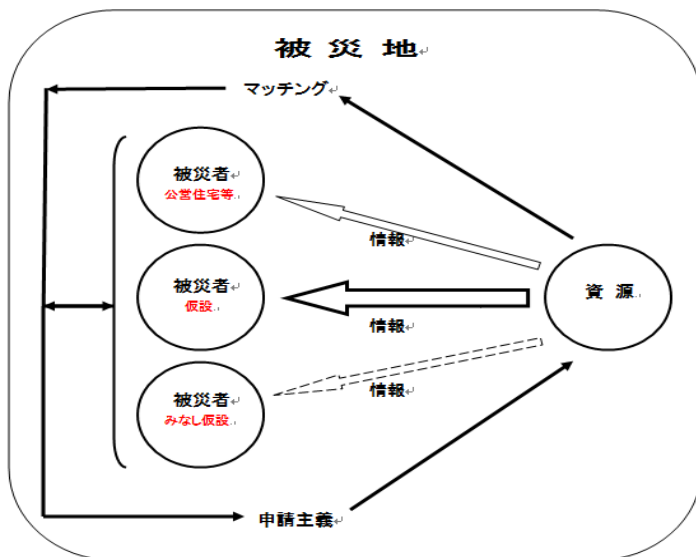
図1 時間軸からみた支援



## (2) ニーズと資源との関係

- 避難場所（仮設、みなし仮設など）による情報格差
- 申請主義
- ニーズと資源のミスマッチ

図2 ニーズと資源の関係性



## (3) 制度運用の不統一性

## 6. まとめ

【セーフティ・ネットの再構築のために】

緊急時から平時へ → ニーズの顕在化と埋没化：包摂的支援の必要性

包括的保護 → 個別ニーズを踏まえた保護 → アクティベーション（Activation）型支援へ