報告

被災地域における地域共生拠点と地域づくり
── 東日本地域における取り組みを事例として ──

田中　きよむ
霜田　博史

はじめに

中山間地域の限界集落の孤立化は，地理的条件と少子高齢化，過疎化や地域経済の衰退，市町村合併，災害などの諸要因が重なるなかで起こることが考えられるが，要介護高齢者や障害者，児童などの個々の要援護者の孤立化は，そのような地域条件を基盤にしつつも，コミュニティ活動の担い手の不足，住民が集まり交流する拠点や機会の不足，移動問題による住民間の疎遠化，世代間交流の不足や家族との疎遠化，見守り活動の制約などの条件下で起こることが考えられる。

本研究では，中山間地域における限界集落の地域的な孤立化，および，それを基盤とする要援護者の個人的な孤立化の構造と，それをふまえた地域支援・個別支援モデルを構築することを目的とする研究の一環として，東日本被災地域の取り組みを対象とする(注1)。地域の孤立化と個人の孤立化は，津波などの地震被災地域において最も先鋭な形で表れると言えるが，同時に，住民同士の共生型居場所づくりを契機とする地域づくりが，それらを防止・解消して地域復興に向けた突破口ともなり得る可能性がある。本稿では，３年前の調査時点からの状況変化をふまえ(注2)，とくに，被災後の地域共生拠点を軸とする地域づくりの方法と可能性を探ることを目的とする。

R.パットナムは，コミュニティの崩壊と再生を明らかにする鍵概念として

「社会関係資本（social capital）」を提示したが(注3)，日本社会の限界集落における地域再生の方向，維持可能な社会づくりのあり方としては，世代や障害の有無を超えた共生型拠点づくりとそこを軸とする人間関係の意識的な再形成に活路が見出せるのではないかと考えられる。平野隆之ら(注4)が指摘する共生ケアにおける多様な人間関係の積極面は，小規模・過疎化地域においてこそ集合メリットが付加され，家族的な関係性を地域の中で再生し，かつ多機能化することで新たなコミュニティの発生をもたらすという方向でも発展しうると考えられる。そして，そのような可能性は，東日本で津波などの過酷な地震被害を経験した東日本地域における取り組みにも見出され得る。

以下では，福島県，宮城県，岩手県の東日本大震災（2011年3月11日）被災地域における共生型居場所づくりに取り組んでいる団体に主な焦点を合わせ，そこでの聴き取り調査結果をふまえ，地域共生拠点を軸とする地域づくりの可能性を探ることを目的とする。

（１）福島県楢葉町における取り組み

①　いわき市における避難生活

福島県楢葉町は東日本地震による原発事故の影響もあり，役場も含めて町外に避難したが，役場の避難先であるいわき市には，県内８町村が避難していた。楢葉町役場は，避難時は，いわき市内の私立大学（いわき明星大学）の施設を役場としても使用していたが，現在は完全に楢葉町に戻っている。

福島県いわき市（いわき明星大学）2016. 3. 29

避難していた時期には，たとえば，楢葉町の介護保険事業計画は，いわき市における楢葉町介護保険事業計画という特別な位置づけがされていた。現在も（視察時），避難者の半分程度が仮設住宅に住んでいるが，仮設の保育所・小学校・中学校はピーク時の10分の１程度の児童・生徒数になっている（一学年10

福島県いわき市（仮設校舎、通園バス、仮設住居等）2016. 3. 29

名程度）。仮設の認定こども園（就学前教育保育推進法に基づき保育所と幼稚園の両方の機能をもつ施設）も運営され続けているが，後述の通り，楢葉町内には本所が建てられている。

楢葉町自体には，まだ仕事がほとんどないので，同郷同士が固まるよりも，いわき市内各地で生活の足場を作っている人もいる。いわき市内に建設された楢葉町住民用の仮設住宅や，仮設の共生型施設サポートセンター「空の家」は木造であり，住む人にとって「仮設」のイメージをもたせない配慮がされている。広野町住民用の仮設住居は，楢葉町の仮設住居のすぐ近くに設置されていたが，木造ではなく，３年程度で解除され，かなりの住民が広野町に戻っている。

楢葉町役場は，原発の影響で避難していただけなので，現在は，建物は元のままで職員が戻ってきている。道の駅「ならは」もあったが，指定解除されても住民があまり戻ってこないので，営業が成り立ちにくくなり，消滅している。

②　楢葉町立やまゆり荘（デイサービスセンター）

楢葉町立やまゆり荘は，避難解除後，2015年11月にオープン（再開）した通所介護事業所である。元々は，2006年7月に温泉つきデイサービスとしてスター

トし，楢葉町社会福祉協議会が運営してきた。機械浴や一般浴等が利用できる。

再開時は，被災者の居場所，コミュニティという位置づけであり，2016年３月からは，介護保険事業所として位置づけ直された。被災前は32名の定員であったが，現在は職員の関係で20名定員となっており，実際には26名（１日平均８名）の利用がある。職員は６名（うち登録２名）であるが，訪問系サービスはこれからも利用が増えると見込まれている。厨房が設置されているが，調理職員を募集しても確保できないために，昼食はいわき市から弁当を配達してもらい，それを温めて食べる形をとっている。

福島県楢葉町（やまゆり荘）2016. 3. 29

利用者からは，自宅での入浴に不安があった，コミュニティとしての機能を果たしている，運動の場となっている，という声が聞かれるという。26名の利用者のうち，女性20名，男性６名であり，年齢は76歳から95歳までの平均85歳となっている。介護保険事業の専門的な通所介護の利用者は15名であり，残りの約10名は総合事業（制度改革に伴い，2015～17年度の期間中に，要支援高齢者は原則として地域支援事業の介護予防・日常生活支援総合事業の対象として，市町村事業に移行しなければならなくなった）の対象として位置づけられている。以下は，われわれとの質疑応答である。

【学生との質疑】

学生：利用者の重度化の傾向は見られるか？

社協：避難所の方では，そういう傾向が見られる。

学生：事業所の経営状況は？

社協：非常に厳しい。町の補助金でどうにかやっている。

学生：職員は，震災前後で同じか？

社協：元々は離職が少なかったが，震災前後でかなり変化した。

教員：震災後のサービス提供で，どのような点に配慮しているか？

社協：震災前は流れ作業のようになっていた側面もあったが，震災後は，利用者の不安や心の傷に耳を傾けるようになった。

教員：昼食は，弁当配達を続けることになるのか？

社協：厨房のスタッフを確保できるかが課題であり，また，（確保できるとしても）経営面や税金面を考えると，やっていけない。

学生：利用者は，どのようにして来るのか？

社協：送迎している。送迎がないとここまで来るのは難しい。

教員：元の住民が楢葉町に戻ってくる見込みはどの程度あるのか？

社協：町のアンケート調査によれば，戻る条件が整えば戻るという避難住民の割合が48％であったことから，2017年4月時点の帰町目標は，町民の約半分（約7300名）をめざしている。楢葉町に移住してくる人もいるし，楢葉町といわき市を往き来する人が増えている。リフォーム一つにしても順番待ち（４年半～５年）であるが，だいたい１年かければ，リフォームか新築ができる。一番困っているのがトイレであり，なかなか業者が追いつかない。

学生：訪問介護が増える見通しの根拠は何か？

社協：高齢の住民が戻ってきている。入浴や掃除が自分では限界という人など，訪問介護の需要も増えるだろう。町内には，認定こども園（「あおぞらこども園」）があるので，今後，共生型をめざす。高齢者との交流などの余地はある。

③　福島県立大野病院附属ふたば復興診療所

楢葉町内にある「ふたば復興診療所」は，2015年12月に完成し，内科と整形外科の２科，診察室４部屋が設けられており，リハビリ，CT，レントゲン，超音波などの技術が用いられている。内科は，福島県立大学から毎日往診があり，整形外科は，診療所長が担当している。その他，看護師４名，放射線技師

福島県楢葉町（ふたば復興診療所）2016. 3. 29

１名が勤務している。

復興作業に従事している土木作業員等の医療面の不安を和らげることに配慮されており，「リカーレ」（復興に向かう最高のケア）がめざされている（診療所の愛称は「ふたばリカーレ」）。開所後の患者累計は853名であり，内科６割：整形外科４割ぐらいの内訳となっている。患者の４割は楢葉町住民であり，６割は広野町等の町外の患者である。内科は１日当たり14名の患者，整形外科は１日当たり８名の患者が通院している。

今後の課題は，第１に，救急空白時間帯となる夜間，土日，祝日の対応であり，他院に救急搬送しなければならなくなっている。第２に，医師確保の問題があり，県立医大からの出張診療に加えて，所長も東京からの通勤であるため，診察時間が限られており，患者の対応が診療所の受容能力の限界を超えているという。第３に，薬剤師の確保の問題があり，町内にいないので，広野町の調剤薬局に依頼している。以下は，われわれとの質疑応答である。

【学生との質疑】

学　生：心のケアが必要な人はどのくらいいるか？

診療所：潜在的には，いると思う。他の精神科やNPOで，そのような活動をしている所もある。まだ住民の帰還率は７～８％であり，今後，さらに避難先から戻ってくると，そういう対応が必要になってくると思う。内視鏡も増やしていく。高齢者も多いので，毎日リハビリに来る人もいる。理学療法士や作業療法士がいないので，医師の指導の下で看護師が対応している。リハビリのスタッフの確保が難しい。

④　あおぞらこども園（認定こども園）

元々，子育て支援センターであり，世代を超えた自由な交流の場にもなっている。運営主体は楢葉町社会福祉協議会である。幼稚園２ヶ所と保育所２ヶ所が統合してできた所であり（幼保連携型認定こども園），震災前は０歳～５歳児約300名が通園していた。前述のいわき市内の仮設の認定こども園は30名程度が通園しているが，この本所の方はまだ再開されておらず，2017年４月再開予定となっている。

福島県楢葉町（認定こども園）2016. 3. 29

⑤　楢葉町の保健福祉（楢葉町役場）

楢葉町役場住民福祉課保健衛生係長の玉根幸恵保健師によれば[注５]，日中の出入りは避難解除されたが，まだ６％程度の帰還率であり，直接亡くなった人は11名であるが，災害関連死は117名に上り，長期間放置による被害が大きいという。人口は震災前と比べると600名ぐらいしか減っていない。避難先でサービスを受けるのが望ましいが（原発特例法により，避難先の自治体が提供可能），現実には，そうなっていない。仮設住居だけでは需要に間に合わず，民間借り上げ住居と仮設住居が半々になっている。サービス提供は集合住宅の方が提供しやすい。まだ２割程度の児童・生徒が仮設の学校に通っている。

福島県楢葉町（役場）2016. 3. 29

チームで相談支援に当たっているが，支援者側も経験のないストレスに直面している。最大の問題は，人のつながりであり，コミュニティの変化，家族関係の変化である。震災前の問題が拡大，表面化した面もあり，住民ニーズの把握，課題の把握をふまえ，一歩先を見通す予防中心の考え方が必要になっている。生活習慣病対策，介護予防教室，心のケア，生きがい・役割づくり，発達・子育て支援，放射線被曝に関する健康管理など，情報を共有し，手を結んでチームで関わることが重視されている。

支援する側も被災者であり，どう支援していくか，支援者の支援（心のケア）も必要となっている。放射線量が低下しても，生活できるかどうかは別問題であり，「準備宿泊」が必要とされる。避難指示（2011年3月）→警戒区域指定（2011年4月）→避難指示解除（2015年9月）→帰町と本格復興（2017年度以降）というプロセスの中で，非日常的な暮らしから普通の暮らしへ，依存から自立がめざされるが，困窮者や障害者など，自立が難しい人もいる。避難解除後のコミュニティの再生，再構築に向けて，前述のやまゆり荘は訪問介護，通所介護，見守り，居場所の機能を担い，認定こども園は一時保育や子育て広場（元々，子育て支援センターだったので）の機能を担うことが考えられているが，防犯に対する地域の見守り体制や，地域共生ケア会議（児童虐待以外）を地域包括支援センターがマネジメントしていくことが予定されている。以下は，玉根保健師とわれわれとの質疑応答である。

【学生との質疑】

学生：仮設住宅から復興住宅へ移行するプロセスで，コミュニティはどのよう

に再生されるのか？

役場：楢葉町内に公営住宅を建てる予定である。そこで，新たなコミュニティを創らなければならない。仮設から，そのままのコミュニティ再現が望ましいが，新たに創り直さざるをえない。認知症高齢者も増えている。５～６回移り住んでいるので，高齢者のストレスが認知症にも影響を与えているが，復興住宅は最後の居場所となる。住民の５割が帰町するとして，その一部は公営住宅（約130戸建設予定で，津波被害を受けた人や家が崩壊した人を優先）に入居するが，割合としては少なく，自分の家に戻る人や，新たに建てる人もいる。サロンには，いつでも来てもらえばよいし，それが町全体のコミュニティ形成にもつながっていく。住民なら誰でも来ることができるサロンは目的外使用になるが，国の許可を得て実施したい。元々，多目的ではないので，そこが縛りになっているが，今後，人が増えていけば，各地域の集会所のような単位でも検討していきたい。

学生：被災地域における孤独死が言われているが？

役場：見守りはしている。ただ，仮設住居だから，というわけではない。同じ場所に住んできた家族が分かれて住むことになり，孤独死に至るケースもある。介護保険という視点ではなく，まちづくり自体が包括ケアである。介護保険に結びつけて包括ケアが言われているが，要は地域づくりだ。農業中心の地域なので，嫁が親と同居していたが，震災後，仮設住居は小さいので，若い世代はアパートなどに住み，そのまま楢葉町に戻ろうとしない。震災前の楢葉町の高齢化率は28％程度だったが，震災後は52％程度に上がった（すなわち，戻ってきているのは高齢者中心）。ただ，元気な高齢者が多い。楢葉に現在住んでいる子どもは，楢葉に戻り，いわき市に通っている。2017年度には，いわき市内の仮設のこども園が廃止され，一般の保育所に通うことになる。

教員：震災関連死は，具体的にはどのような内容か？

役場：原発関連で通院できなくなった人や，ストレス等。避難中に介護保険等の申請をしていないままの人もいるので，そのような場合には，審査会

のような形で判断した。「あおぞらのわ」の紙展示は，仮設住居に帰っている子どもが作ったものである。沿岸沿いの黒いシートに覆われた除染物は，中間施設がないため，当初の３年を超えて（５年）おり，持って行き場がない。除染の段階が終わり，廃炉に向けての作業が行われているが，その作業員が，戻ってきた住民より多い。

【小活】

東日本地域の被災３県の中でも，福島県は原発被害の影響があり，岩手県，宮城県と比べても，避難先から帰還するのに時間がかかっている。とりわけ，楢葉町は，その深刻度が注目され，避難指示が解除された後も，視察段階では，まだ９割以上の住民が帰還できていない。しかも，戻ってきている住民の多くは高齢者であり，高齢化率が２倍程度に急上昇している。若い世代は，いわき市などで，避難先の新しい生活，仕事，教育に慣れ始めており，故郷に対する高齢世代との意識の差もあり，帰還の可能性は相対的に低い。

デイサービス事業所では調理スタッフの確保が難しいために手作りの温かい食事が食べられず，診療所ではリハビリ専門職や医師，薬剤師の確保ができない状況で円滑な医療・リハビリ提供に制約が生じている。認定こども園は，仮設から本所へ移行していく場合の需要と受け入れるスタッフの確保が課題となるであろう。

住居は，臨時的な仮設住居から，恒常的な公営復興住宅や民間住宅へ移行していくなかで，新たな近隣のコミュニティ再生や，高齢者の比重が高まる中での見守りや予防，専門的な医療・リハビリ・介護サービスの提供体制の確立が求められていくであろう。同時に，若い世代の復帰に向けた住環境や仕事起こしも徐々に進められていかない限り，過疎・高齢化の進んだ全国の限界集落と同じ状況に短期間で直面することになる。高齢者，障害者，子どもの共生ケアを進めることで地域コミュニティの再形成を強めていくと同時に，若い世代の復帰をも視野に入れた地域づくり，ビジョンづくりが，避難している住民も巻き込みながら，住民主体に展開されていくことが期待される。

（2）宮城県石巻市・気仙沼市における取り組み

⑥　共生型福祉施設「はぴねすぷらざ」（石巻市）

宮城県石巻市には，社会福祉法人「夢みの里」が建設した共生型福祉施設「はぴねすぷらざ」がある。2013年度の国の補助金を受け，2014年6月にオープンした。子ども，障害者，高齢者が「一つ屋根の下」で暮らすことを理念に，高齢者デイサービス（定員15名），宅老所（定員4名），障害者デイサービス（生活介護：定員20名），障害児・障害者の日中一時支援（定員3名）などを展開し，2016年4月からは，高齢者の居宅介護支援事業所をスタートさせている。さらに，障害児の放課後等デイサービス（未許可）の他，障害者の相談支援事業所を近くにオープンする予定である。法人としては，他に保育所も２ヶ所運営しており，保育所や近所からも子どもが来訪する。

宮城県石巻市（「はぴねすぷらざ」）2016. 3. 30

開設時は従来のタテワリで高齢者と障害者のスペースは分かれていたが，１つのスペースで共生型に変更された（登米市のNPOが運営する「笑いの館」がモデルとされた）。今まで分かれていたものを一緒にするには，職員全員の協力が必要であり，先進施設を視察し，志気を高めた。小さい問題はいろいろあったが，共生型のメリットは大きく，職員同士の交流，情報の共有，支援の共有化を図った。利用者も最初は戸惑いがあったが，誕生会等をするうちに笑顔が増えた。不穏になる人もいたが，高齢者にとっては孫のような他世代の利用がかえってストレスの発散につながっている。障害者の７～８割は精神障害

であり，なじむまでに時間がかかったが，職員が寄りそうことにより，落ち着いている。

職員は，高齢者を対象とする介護員と障害者を対象とする支援員の違いが，介護員から見て大きかったという。職員15名のうち，介護福祉士３名，介護支援専門員１名，２級ヘルパー３名，サービス管理責任者２名，保育士１名，社会福祉主事２名，障害者雇用の対象である精神障害者２名となっている。その他，法人職員としての精神保健福祉士２名，他の医療法人との委託契約による看護師２名が配置されている。

当初は，高齢者の方が障害者に対して拒否的であったが，日を重ねるうちに，そのような態度がなくなってきたという。日課をなるべく作らずに，「さをり織り」も「朝の会」も利用者どうしが互いに協力して実施することにより，日常生活における互いの理解につながっている。高齢者と児童の交流においても，高齢者は子どもを受け容れ，子どもも近所から気軽に訪れる自然な形になっている。

【学生との質疑】

学生：職員に対する支援はおこなっているか？

施設：特別には何もしていない。NPO 法人として７年，社会福祉法人として３年，施設運営をおこなってきたが，高齢者施設から移ってきた人もいる。職員研修はこまめにやっている。休日は自主研修としている。法人研修としては，法人内施設４ヶ所に１週間ずつ仕事に入る。

学生：障害者雇用の対象となっている精神障害者の職員に対しては，どのような支援がおこなわれているか？

施設：心のケアや互いの理解を大切にしている。精神障害者で寿退職した人もいる。車両管理，弁当注文等の役割をもって仕事をしており，ミーティング等によりストレスを緩和している。精神障害の利用者にとっては，同じ障害をもつ職員が目標になっている。ここは地域の避難場所としても考えている。仮設住居ごとに集会所を作っている。住民が津波によって別れてバラバラになった。町内会，自治会につながりをもたせるよう，行政も音頭をとってきた。仮設住居から復興住宅への移行に伴い，あら

ためてコミュニティを創っていかなければならない。2016年4月から地域密着型の小規模通所事業に移行しており，区長や民生委員も含めて，連携していかなければならない。

学生：職員は，高齢者，障害者の利用者で区別しているのか？

施設：高齢者の介護員には障害者支援を理解してもらい，障害者の支援員には高齢者介護を理解してもらいながら，両刀の仕事をしてもらっている。高齢者介護，障害者支援のどちらか一方だけに携わっていると，他方を理解することができない。行政のタテワリの発想は今も続いている。

学生：近所の子どもは，どういう目的でここに来るのか？

施設：ふらっとのぞきに来るので，入ってごらん，というと，高齢者と遊んだり，お茶を飲んだりするようになる。

学生：高齢者施設で働いてきた職員にとって，共生型は魅力的であったのか？

施設：共生型というより，障害に関心をもっていた。同じスペース内でも，行政からは児童との線引きを言われるので（一つ屋根の下という共生型にならなくなる），まだ障害児の放課後デイの許可は受けられていない。

社会福祉法人「夢みの里」のNPO部門として，「街角 Cafe 桜」が2014年4月からオープンしており，障害児をもつ母親がスタッフとして働いている（注６）。その２階は，高齢者のミニデイに使われている。味噌，米，わかめ，梅干しなどの障害者の就労成果をカフェで販売し，客としては障害者も利用している。障害者のケアホーム（現在はグループホームに一元化）への配食サービ

宮城県石巻市（「街角 Cafe 桜」）2016. 3. 30

スの収益やJTからの助成金を運営資金にしている。このカフェも元々は，ケアホームとして使われていた。

⑦　大川小学校

宮城県石巻市（旧北上町）にある大川小学校の児童は，その大部分が津波の犠牲となったことで，その責任の所在も含め，社会的関心を集めた。地震後およそ50分間，学校校庭内に児童が待機させられたうえ，その後，学校背面の裏山に向かわずに，前方の新北上大橋脇の堤防道路に向かって進むよう誘導されたために，大惨事となった。北上川自体が津波となって学校全体を襲ったために，結果的に，いわば嵐に向かって進む行動を児童はとったことになる。

宮城県石巻市（大川小学校とその裏山，前方の北上川）2016. 3. 30

⑧　共生型福祉施設「すろーらいふ」（気仙沼市）

気仙沼市内各地にピラミッド状の高台盛り土が見られるが，気仙沼市震災復興企画課阿部貴之氏によれば，「ピラミッド」も場所によっては必要な所もあり，地域性があるという。さしあたり，コミュニティを維持するためには，同じ集

落で集住してもらった方が良いという。ただし，10年後は１軒になる，ということもありうる。気仙沼市の人口は７万人弱であり，復興の次の段階としては，移住，子育て支援などを含む「まち･ひと･仕事戦略」が見据えられており，「地方創生」に結びつけた交付金が期待されている（注７）。後述の通り，地震被害の大きかった岩手県の大船渡市（人口約４万人）や大槌町（人口約２万人若）と比べても大きな人口を抱えている。

気仙沼市八瀬地区にある「すろーらいふ」は，NPO 法人ワーカーズコープが運営主体となり，2015年４月からスタートした。高齢利用者や障害のある利用者と地域の高齢者らが自由に交流できる地域共生拠点となっている。元々は高齢者デイサービスから始まり，障害児の放課後等デイ，障害者の生活介護が展開されてきたが，高齢者デイサービス（介護保険制度）利用者の中に生活介護（障害者総合支援制度）の対象者が含まれており，気仙沼市独自の基準該当サービスとして提供されている。障害児の放課後等デイは定員10名となっている。全体の定員20名中，最も多い時で７名の利用となっている。

宮城県気仙沼市（「すろーらいふ」）2016. 3. 31

この地域は福祉施設のない地域であったが，高齢者が非常に多い地域であるため，高齢者が気軽に集まれる拠点となっている。田畑の仕事も伝統文化の継承も，地域の高齢者が担い手となっている。施設の設計段階で，障害者の就労支援事業（労働法が適用されないＢ型事業所）にも取り組めるよう，また，地域の高齢者の居場所づくりにもなるよう考慮されている。高齢者や障害者がそれぞれの役割を担ったり，居場所づくりとして，気軽に自宅から外に出られる共生の場，そして，地元住民にとっては働き場にもなることがめざされている。

地区内には保育園と小学校があるが，どちらも閉園・閉校の危機に直面しており，子どもが遠くへ通わなければならなくなることもあり，PTA は廃園・廃校に反対している。イベント（お茶会，鞄作り，草履作り，繭細工など）の時には，保育所からも来てもらう。地元住民が先生役になるきっかけづくりにもなっている。子どもがいなくなる危機感もあり，一人ぐらし高齢者が多くなっている。事業開始に当たっては，お便りを全戸配布した。

障害児の放課後等デイの利用者と障害者の生活介護の利用者が共同利用している。職員は，保育士，２級ヘルパー，看護師，社会福祉士の４名が放課後等デイで不足しており（保育士と看護師は実務経験を５年以上必要とする），事業所報酬はその分，減算となる。障害のある利用者のことを高齢者は最初は変な人という風に見ていたが，高齢者に飴をくれたり，迎えてくれたり，なついてくれたりするうちに，高齢者の側にも徐々に変化が見られるようになった。関係づくりを重視した居場所づくりが進められている。障害児から見て自分の祖父母が家にいる感じがあり，むしろ同世代がなじめない場合でも，自閉症や身体障害があっても，ここでは自然に接してもらえるようになっている。

職員も，ここをどのような場にしていきたいんだろうと思っていたが，一緒にどうしていくかを考えながら，高齢者と障害児など，合わない人どうしを含めた関係づくりが進められている。繭細工は地域の高齢者が作った物である。部屋の造りとしては，高齢者デイサービスを和室で区別しているが，相互に出入りしており，来る人が雰囲気を作っている。現場（介護）経験者がいないなかで，利用者が来る度に，どう向き合うかを考えている。逆に，専門資格をもっている人であっても，頭から入らない。ここの大家でもある看護師は多様

な利用者一人一人のことを把握している。

この活動は，資金や場所がないなかで始められている。職員は，施設長（県外出身）以外は地元採用されている。気仙沼市自体，相当の介護人材不足となっている。職場が流されたので，転出した人もいる。その結果，高齢者が取り残される形となっている。漁業や土木工事などの求人はあるが，高齢者や障害者にとってはハードルが高い。福祉の担い手づくりは，震災直後から少しずつ始められてきた。コミュニティの崩壊が，この事業の出発点となっている。孤立している人，会社以外に地域との関係をもたない人，泣きながら話す人，コミュニティが元々ない人などがいるなかで，関係づくりが進められている。

【小活】

高齢者，障害者，児童が普通の地域，普通の家庭で共に生きるように，地域に根ざした共生拠点で家族のような関係づくりが進められている。そのためには，支援職員が専門性を生かしつつも，高齢者介護，障害者支援，児童福祉という専門職の枠を越えた相互理解，相互支援をすることが求められる（「はぴねすぷらざ」）。各専門職がその枠を乗り越えられない限り，高齢者や障害者，児童が相互理解しながら共生する条件は整わないからである。いわば，スペシャリストの知識・技術を生かしながら，それを乗り越えるジェネラリストとしての応用能力，実践力が求められる。

とりわけ，震災地域においては，コミュニティが崩壊の危機に直面したり，再生・復興が必要となっており，若い世代の転出が進み高齢化が急激に進むなかで，新たな地域の人間関係を構築しなければならない（「すろーらいふ」）。職員の確保すらままならない状況の下でも，地域の高齢者が先生役になりながら，障害者・障害児を支援する役割を果たしている。同時に，障害児・者の人間的な振る舞いや態度が，当初は硬化していた高齢者の気持ちを受容的な方向へ変化させ，差別意識を克服させている。そのような双方向の互酬性こそが共生ケアの強みと言える。

（3）岩手県大槌町・大船渡市における取り組み

⑨　旧・大槌町役場

旧・大槌町役場は，被災時（午後3時２５分），建物上部まで浸水しており，時計が止まっている。

岩手県大槌町（旧役場）2016. 3. 31

⑩　福祉避難施設「らふたあヒルズ」・共生型福祉施設「ぬくっこハウス」（大槌町）

大槌町は岩手県内でも被害が最大であり，住宅地の92％が流された。大槌町の仮設住居第１号は，視察時点でも80世帯中60世帯が入居している（2018年3月まで存続）。その横の中学校はぎりぎりの所で被害が出なかった。社会福祉法人堤福祉会が運営する特別養護老人ホーム「らふたあヒルズ」は震災時，福祉避難所としても大きな役割を担った。同法人が運営するサポートセンター「ぬくっこハウス」は別の仮設住居の敷地内にあり，サロンのように使われている共生型福祉施設となっており，元気な高齢者は介護予防にも取り組んでいる。

さらに，その隣に設置されている仮設のグループホーム型のシェアハウスは，高齢者が孤立しないよう，多い時は９名が住んでいた。このようなシェアハウスは大槌町内に４ヶ所（40部屋）あるが，2015年度に１ヶ所が終了となった。シェアハウスは，基本的には元気高齢者が対象であるが，要介護１～２の高齢者も利用しており，サービスを組み合わせる人もいる。食事のおかずは，「らふたあヒルズ」から搬入し，米と味噌汁はこのハウスで使用する（スタッフが対応）。

岩手県大槌町（「らふたあヒルズ」，「ぬくっこハウス」，シェアハウス）2016. 3. 31

グループホーム型の共同仮設住宅は三県で初めてであり，岩手県でモデルづくりが進められた。フラットの敷地に40世帯，仮設住居２ブロック目が建設された時に共同住宅が建設された。仮設共同住宅では，基本的には介護保険サービスが提供されないが，外部から訪問介護を受けることはできる。渡り廊下で隣のサポートセンターとつながっている。

サポートセンター「ぬくっこハウス」の利用者は平均90歳であり，認知症が表われ始めている人もいる。まちがい探し，数学で脳トレを行うほか，体操も30分くらい行っている。サポートセンターでの会話が，仮設住居に帰ってからの会話として各戸に広がる。仮設住居２つで120戸（80戸＋40戸）あるが，現在も３分の２くらいが入居している。その同一敷地内のすぐ近隣にサポートセンターが設置されている。

2017年度には，このサポートセンターが移転し，その敷地内に保育所（「つつみ保育園」定員50名）が建て替えられる。サポートセンターは，2017年度から，災害公営住宅の高齢者版として「支えあいハウス」（10部屋）として生まれ変わる。それは地域支援事業としても位置づけられ，要支援１・２対象の訪問介護も実施される。こうして，サポートセンターと保育所が建て替えられる

ことにより，そこが高齢者と子どもの共生拠点となり，イベントではなく，日常的な交流がおこなわれる。その隣には，障害者の別の事業所（通所や作業所）が独立した形で運営されている。

現在の保育所（「つつみ保育園」）は2016年4月1日現在で50名が入所しているが，帰町してきている人が多い。合計特殊出生率は，女性で割り返すので，昨年は2.01程度に上がったが，出産世代も流出している。内陸に行った人は，戻りたいと思っている人もいるが，ほとんど戻って来ていない。その影響もあり，2028年には町人口が現在の約12000人から7000～9000人に減少すると見込まれている。海岸部は，震災前は砂浜になっており，観光客が多かった。津波は，天皇宿泊室が最上階にあるホテルの３階までを襲った。「ままりば」は，母親どうしのたまりばとして活用されている。JR 吉里吉里駅は，現在は列車が通らないが，３年以内に復活する予定である。建て替えが予定されている「つつみ保育園」も震災時は避難所となった。保育士ら職員も家を流され，保育所に泊まり込んだ。津波による流木を使って似顔絵が描かれている。保育所の隣には，堤福祉会が土地を無償貸出している仮設住居が25所帯分あり，うち20所帯が今も入居している。今後出てもらう円満な話し合いが済まされており，そこに保育所とサポートセンターの移転，建て替えが行われる予定となっている。

岩手県大槌町（「つつみ保育園」）2016. 3. 31

大槌町吉里吉里地区には，震災前は約800戸あったが，震災で約250戸くらいが流された。その際，赤色と白色の建物である高齢者施設「三陸園」も避難施設になった。「三陸園」は，特別養護老人ホーム（定員50名），デイサービス（定員30名），在宅部門の事業をおこなっている。民間ヘリコプター用ヘリポート

(H マーク）もあり，物資は陸路で山道を通って運ぶことができる。

特別養護老人ホーム「らふたあヒルズ」も福祉避難所であり，こらちのヘリポート(H マーク)は民間ヘリコプターで１回４～６人を輸送することができる。震災時の２日間で５機の民間ヘリコプターが使われ，22名が輸送された。35戸が高台移転することになった。現在は，この福祉避難所を拠点にして，東日本震災を教訓にしたヘリコプターを使った災害訓練や，子どもを含めた災害訓練がおこなわれている。2011年3月11日の発災時には，「つつみ保育園」の園庭では散髪がおこなわれていた。同年3月25日には保育所が再開した。その保育所が地域の拠点となっており，秋のライブには，100名程度の地域住民が集まる。仮設住居への保育園からのおすそわけも行われており，地域再生のための幸せの拠点となっている。

「らふたあヒルズ」では，震災時に避難してきた人が施設のホールに約50人，廊下を含め約200人が収容されていた。当時はフロアや廊下にベッドが敷き詰められた。ペットボトル一本，ウインナー一本を分け合っていた。重症や心停止の方もいて，野戦病院のような状態になっていた。容態が悪化して３人亡くなられたが，「助けてくれ」という声が出なかった人もいる。2012年からは，災害協定により，NPO がヘリコプターで４～５機，飛来できるようになった(個人所有のヘリコプターを NPO が登録)。災害救助犬も出動できる。津波被害に遭ったが，それでも「海と共に」という気持ちを住民はもっている。津波前の避難訓練は実際には意味がなかったという。

「らふたあヒルズ」は現在，60床が10名ずつのユニットに分かれ（計6ユニット），10名の利用者に対して5人の職員配置となり（標準的な介護保険施設では，利用者：職員は３：１の配置になっている)，顔なじみの関係が大切にされている（ユニット・ケア)。特殊浴槽は6～7名分用意されており，居酒屋やバイキングに利用できるスペースもある。理容室の他，おやつ，カップ麺，パン等を買える「笑店」も開かれる。以下は，われわれとの質疑応答である。

【学生との質疑】

学生：部屋の模様はどのように決めたのか？

施設：アジア風，和風，洋風など，ユニットリーダーの考え，センスによる。

学生：震災時に職員の連絡体制はとれたのか？

施設：職員の連絡体制も取り決めていなかったし，携帯も連絡が取れなかったりするなかで，徐々に非番が集まってきた。利用者も徐々に不穏行動が見られるようになった。

学生：震災前にしておいて役立ったことはあるか？

施設：高台に施設を建てたのは利用者に海を見てもらいたかったからであり，避難所協定は役に立たなかったが，物資が優先的に来る。すべてが最優先されるので，福祉避難所の指定は受けておいた方がよい。消防団やPTA など，地域とのつながりがあったので，お願いしやすかった。そのような関係は何十年というサイクルで築かれてきた。津波で失ったものは大きいが，人のつながりなど，それ以後に失ったものも大きいので，それを取り戻すために何十年もかかる。避難訓練でおにぎりが出てくるのは，訓練というよりイベントである。ここまで津波が来るというリアルな想定（前提）をもって取り組むことが大事である。10の避難訓練で活きるのは２～３つ程度であり，訓練で助かる保障はない。

学生：震災時に「ボランティアお断り」の掲示が施設にされたのはなぜか？

施設：個人で怪しげなボランティアや，食べ物・寝床を得るためであったり，窃盗グループもある。

学生：震災前の心得はどうあるべきか？

施設：逃げることを徹底する。勤務中に津波が来た時は戻れない，という教育が大切。自分のことをまずは守る。揺れたら，逃げる（浸水想定区域）。今後，900世帯の公営住宅が整備される予定であるが，入居予定だった２～３割の方はすでに亡くなられている。景観形成が考えられているわけでもない。逆に，災害公営住宅は同じ構造，外観になっているので，認知症高齢者等にとっては，むしろ色分けした方が良いのではないか。盛り土を整備しても，建てる人は少ない。（高知のように）避難タワーを建てるだけではなく，日常生活機能も考える必要がある。こちらでは，高台に逃げる方がよいので，避難タワーを建てていない。

学生：夜の訓練で認知症の方は混乱しないのか？

施設：職員がダミーになるので，利用者が直接訓練するわけではない。

学生：震災前後で防災訓練する職員の意識はどう変わったか？

施設：震災後の職員が多い（24名の介護職が辞めた）ので，変化はあまりない。

教員：学生が被災地域における地域づくりに関われる可能性はあるか？

施設：高校生が地域防災研究会を作ったりしている。学んだ学生が卒業して働く他に，地域づくりに関わることが大事である。仕事するのは当たり前で，それプラス・アルフア（PTA，スポーツ少年団，町内会等の世話）が求められる。吉里吉里地区も，朝から，どぶ掃除や草刈り等がある。世代を超えて土地を登記しない場合は，収用という方法も考えられる。

⑪　共生型福祉施設「ねまれや」（大槌町）

NPO 法人ワーカーズコープは，大槌地域福祉事業所として，共生型福祉施設「ねまれや」を運営している。朝８時から始まり，１日利用することができる。障害児の日中一時支援には４名登録している。高齢者の通所事業もおこな

岩手県大槌町（「ねまれや」）2016. 4. 1

われている。毎日利用する人の場合，月5000円の利用料となっている。春・夏休みは利用期間を決め，１時間200円となっている。登録は20名強となっている（日中一時支援４名を含む)。日中一時支援は，発達障害（自閉症）や情緒障害のある児童が利用しており，支援学校から１名，支援学級から３名利用している。高齢者の場合，要支援２の人が２名，契約している。利用人数は１日当たり10名強となっている。春・夏休みは，児童の利用が多くなり，１日当たり13〜14名の利用（１日当たり15名の定員枠）となっている。スタッフは７名であり，看護師１名，２級ヘルパー６名で構成されている。

利用する児童は小学生ということもあり，障害の有無に関係なく交流している。高齢者の事業は始まったばかりなので，利用は少ない。春・夏休みや通常平日の放課後は高齢者と子どもが一緒に遊ぶ。子どもが元気よいので，高齢者にとって手一杯になっている面もある。高齢者は，地域包括支援センターから紹介される場合もあれば，自発的に問い合わせてくる人もいる。

ここが震災後のコミュニティ拠点になればよいが，この地域は被害が少なく活動の基盤があるので，ワーカーズコープが地域の仲間に入れてもらう感じになった。最初は土地の問題があり釜石市で始めたが，2012年から桜木町で子どもの一時預かりを始めた。この施設は2015年12月末から事業を始めたが，それまではプレハブで，事務所機能は桜木町というように往き来していたが，2015年12月末から，こちらに一元化した。2014年度から，復興住宅の集会所で，住民向けの「お茶っこサロン」を始めたことにより，地域との交流や相互理解が深まった。以下は，われわれとの質疑応答である。

【学生との質疑】

学生：「お茶っこサロン」を始めたきっかけは何か？

施設：仮設住居の集会所は役場の支援員が鍵の管理をしていたが，復興住宅では役場から鍵を借りて自治会の代わりに始めた。以前は毎日開いていたが，今は自治会が鍵をもっているので，週１回になった。高齢者については，通所介護と介護予防通所介護の指定を受けているので，それらのサービスを利用している。行政からは，社会福祉協議会や社会福祉法人

など，他の従来事業所との関係で十分に理解してもらえなかったが，地域支援事業への移行や地域の福祉従事者の担い手不足ということもあり，徐々に理解が深まった。最初は，共生型という，より新しい事業所が入って来て，何者かという警戒心をもたれた。共生型に対する興味はあったと思うが，ワーカーズは震災後に入って来たので，何者かという感じで見られた。介護初任者の養成研修や，支え合い協議会への参画により，理解が深まった。行政もタテワリ意識が強かったし，岩手県は補助金を受けるのが難しく，県庁から，地元自治体や地元法人の了解を得てほしいと言われた。最初にあいさつ回りした時は，何者という眼で他法人からも見られたが，一緒に活動していくなかで理解を得られるようになった。３年で去ってしまう支援団体もあるなかで，ワーカーズはずっとやってきたので，認めてもらえた。県からの出向や，地域支援事業への移行になりうる取り組みだから，大槌町役場の理解も得られたのだと思う。ただし，日中一時支援の担当はおいてほしいと言われた。この2016年４月から地域密着型サービスに移行したが，予防だけは残している。高齢者の通所事業と日中一時支援は指定をとった。放課後児童クラブは，この2016年４月から指定をとる予定であったが，補助対象として登録が10名以上いるので，年度途中から始めることを検討したい（山間部は10名未満でも可）。子どもが騒ぐと高齢者にとってうるさい面もあるが，うるさくしないようにしたり，子どもが高齢者に対して優しく接する良い面もある。とくに乳幼児に対しては，高齢者から接近する。ケーキ作りは，小中学生ボランティアが協力してくれる。

90代の女性は，利用し初めて１ヶ月，週２回の利用であるが，「子どもは賑やか」と言いながらも，８人姉妹で育ったため，子どもが多いことに慣れている。

⑫　共生型福祉施設「居場所ハウス」「赤崎ホッとハウス」（大船渡市）

大船渡市末崎町では，社会福祉法人典人会が「居場所ハウス」を設立し（2013年６月），運営はNPO法人に任せている。理事長は，ワシントンで居場所づ

くりをおこなった経験もある。木造であるが，津波の流木を使うなど，木材からこだわった。高知から文旦を持ってきた人もいるので，ジャムづくりもした。地域公民館から来るようになり，３名が常勤（有償ボランティア）であり，他は地域の高齢者中心の無償ボランティアである。

　この「居場所ハウス」は，１日を楽しく過ごす多世代交流ハウスであり，「スマイル食堂」では，朝市が月１回開かれ，被災者や地域の高齢者に喜んでもらっている。地域の人が作ったものを展示，販売したり，住民の見守りをおこなっている。被災者を主な対象とする「何でも困りごと相談会」も開かれており，行政書士や看護師が対応している。１日を楽しく過ごしてもらうつながりを作っている。ニーズを把握しながら進めている。海外や県外から運営の手伝いに来る人もいる。仮設住宅に住んでいた学校の生徒が復興住宅に移行している。赤ちゃんから高齢者までワイワイガヤガヤしている状態がめざすべき到達点である。

岩手県大船渡市（「居場所ハウス」）2016. 4. 1

【学生との質疑】

学生：どのようにして，地域の人の交流を図ったのか？

施設：ワークショップを開き，学生を交えて，何ができるのか，侃々諤々議論した。法人は口出ししない。学生の発案でメニューがカレーになったりする。木材を使用しているのは，エコという面と津波を免れたという面と年齢を超えて癒されるという面がある。コンサートもやっている。うつ病を克服したシンガーソングライターや介護職のシンガーソングライターも来てくれる。小学生が夏・冬休みの宿題をしに来たり，随時，多

世代交流の状態になる。20～30代の若いお母さんが赤ちゃんを連れてやってくる。ものづくりもおこなわれるし，土曜や休日には見守りっ子隊（童子クラブ）の活動がおこなわれれる。元教員も来るし，子どもと高齢者が互いに見守り合う。互いに顔を見合わせることにより心が和む。末崎地区は高齢化率が30％台後半で人口4400人，市内で3～4番目の規模の地区である（大船渡市の人口は約４万人である）。漁業の町で温暖であり，雪が降っても積もらない「岩手の湘南」と言われる。被災住民とそうでない住民も今では解消されつつあり，ここでは混じり合う。昼食づくりは有償ボランティアであるが，食器洗いなどできることを手伝う無償ボランティアも協力してくれる。スタッフと住民の区別をしない。朝10時～夕方4時まで，高齢者は一方的なサービスの受け手だけではなく，できることをするというのが，理事長がワシントンで実践したコンセプトである。１日18.5人くらいの利用であったが，20人くらいに増えつつある。顔を合わせて久しぶりに見ることもある。日常的に集まる場所が少ない。いつ来ても良いし，来る人の対象の限定もない。スマイル食堂と朝市の収入と補助金・助成金でアルバイトの人件費を賄っているが，その点は厳しい。震災地域限定（東日本３県）のハード面の補助金はある。

学生：ここのイベントはどのように決めているのか？

施設：最近は，「こういうことをやりたい」という声を聞いてやっている。

学生：居場所づくりは震災前から構想していたのか？

岩手県大船渡市（「スマイル食堂」）2016. 4. 1

施設：震災をふまえたつながりづくり，地域コミュニティづくりということで取り組んでいる。

教員：居場所づくりによって地域の側に変化は生まれているか？

施設：イベント等によって交流が図られ，コミュニティの再生につながっている。

教員：朝市では，どのような物が売られるのか？

施設：郷土菓子，野菜，魚，大判焼き，パンなどで，売り上げは売った人の収入になる（場所代500円）。この付近には県営と市営の復興住宅がある。

同じく社会福祉法人典人会は，大船渡市赤崎地区に「赤崎ホッとハウス」を設置している。地域住民から,「公民館がほしい」という声が上がっていた（老朽化して使えない)。民生委員の集まりや趣味活動の場が求められていた。同じ敷地内では，認知症デイ（認知症対応型通所介護）もおこなわれており（利用者11名，職員5名)，ひっかかれながらも，ここまで担ぎ込まれて助かった人もいる。

被災時は20名くらいの規模で避難して来られた。震災当日は150～200名くらいの人が来られた。泣き叫ぶ人や，怒りをぶつけようがない人もいた。認知症の人への応対では，職員が３日くらい徹夜することもあった。介護員の自宅も被災し，家族の安否確認もできないまま介護していた。婦人部が食事づくりをして，介護員は認知症ケアを担った。凍ったサンマが津波の影響で流れ着き，それを食べたりした。われわれが地域を助けたというより，助けられた。イベ

岩手県大船渡市（「赤崎ホッとハウス」）2016. 4. 1

ントの時は地域の人を招き，避難生活を共にするなかで，認知症に対する偏見が解消されていった。被災時に施設を１ヶ月くらい開放したが，感謝され喜んでもらえた。

公民館が老朽化していたこともあり，「赤崎ホッとハウス」の設置により，住民と向き合うスタンスから，避難所生活を通じて共通の目標に向かって職員と住民が協力するように変わった。泊まれるようにシャワーも取り付け，徐々に地域に浸透していった。単なる地域の変化というより，共通の目標に向かって協力し達成した。「ホッとハウス」では，民生委員の会や運営推進会議が開かれ，高齢者自身が一つの社会資源として捉えられる。赤坂地区の学童と連携して，正月のしめ縄の結い方など，地域の高齢者が先生役になる。そのような関係やノウハウは，「お互いさま研究所」の設立につながり，野菜づくりなど，後生への伝承がめざされている。別の地域の方言を高齢者から子ども世代が学ぶこともある。子どもと一緒に高齢者が山や川に行き，大山椒魚を見ることができるスポットを教えたり，竹を切って流しそうめんづくりに取り組んだりしている。DCAT（Disaster Care Assistant Team）を作り，サバイバル用訓練にもここを利用している。

この「ホッとハウス」は，「居場所ハウス」のように常時開いているわけではない。小規模多機能型居宅介護事業所（通所・訪問・短期入所のサービスを本人の希望やニーズに応じて自由に組み合わせて利用できる介護保険サービス）や認知症対応型居宅介護事業所（グループホーム）の運営推進会議は，このハウスで開いており，週１～３回活用している。今後，介護予防・日常生活支援総合事業の受け皿（要支援高齢者の通いの場）や認知症カフェとしての活用も考えられる。「居場所ハウス」が食堂的な環境であるのに対して，このハウスは公民館的な環境と言える。放課後児童クラブとしても使われており，敷地内でキャッチボールやバスケットボールの遊びをしに来る子どももいる。近所の子どもが高齢者と一緒に入浴するために来たりしており，幼少時から，認知症に対する偏見もなくなっていく。

【学生との質疑】

学生：子どもの親からは，どのような声が聞かれるのか？

施設：放課後児童クラブの時は親は仕事で参加できないが，夏祭りの時は参加してもらう。自分の子が高齢者と自然に話す様子に親は驚いている。イベントの時だけでなく，まず職員が子どもを連れてくる。とくに乳幼児のもつ力はすごい。ただ，保育所もあれば高齢者介護施設もある，というような複合施設ではなく，日常的に交流しなければ互いに響き合わない。一緒に暮らしを作ろう，というように頭の切り替えをしてもらう必要がある。たとえば，食の歳時記としての「ばっけ味噌（ふき味噌)」のように，季節に合った暦に即した生活をする。高齢者の「お絵かき文化」とは異なり，暦と共に生活する。一緒に作れなくなった高齢者も味を確かめることはできるし，ホタテの採り方のように知識もある。

学生：この地域の独居高齢者の見守りは誰がしているのか？

施設：仮設住宅住まいの方は支援員が，自宅住まいの方は近隣住民がおこなっている。仮設住宅には，長屋的な良さもある。

学生：支援員は，何世帯を担当しているのか？

施設：50世帯に一人の担当であるが，深いところまでは立ち入らない。孤独死が増えるのは，むしろこれからであり，災害復興住宅への移行プロセスの中で増えると思う。支援員のミッションは，中途半端である。仮設住宅でも高齢者のいる棟と子どものいる棟を分けている所があるが，それが共生と言えるだろうか。子どもは高齢者と一緒に入浴するのは違和感がなく，とくに祖父母と同居している子どもはない。

教員：このような共生拠点は，地域づくり，コミュニティ再生につながるか？

施設：復興はリーダー，若者だけではなく，高齢者から知恵をつけてもらうことにより，本当の地域力が付いてくる。たとえば，竈でご飯を炊くことにより，本当の豊かな生活を体験する。自分が生まれ育った地域をどれだけ好きになれるか。たとえば，私の同級生のほとんどは戻ってくる。祭りや町民運動会のために日帰りで戻ってくる。地元の祭りは先輩から受け継がれる。外から呼び込むというより，転出しても戻ってくる環境

を整える必要がある。

学生：DCAT に入る要件は何か？

施設：社会福祉士，看護師，介護福祉士等の専門職チームであり，36時間以内に駆けつけられるようにするため，顔の見える関係でないといけない。衛星電話を使用する。石川県のチームは18日目に6名で来てくれた。DCAT の質は，研修によって培われる。マニュアル作りより，思考回路のトレーニングであり，サバイバルである。

教員：高知でも南海トラフ地震が心配されるが，どのような取り組みが必要か？

施設：まず逃げる，そのための動線と教育が必要である。生きたいのか，死にたいのかをはっきりさせる。はっきり意思表示していた夫婦に対しては支援マップが作られていたので，そうでない夫婦との間で明暗が分かれた。姉が逃げて，本人はスタッフがカバーした例もある。逆に，安全ラインにある中庭に高齢者を集めた結果，全員が津波に飲み込まれたという例もある。大津波警報でも高さ１m なので油断する人もいる。5月20日まで電気が来なかったが，全国各地のレトルトカレーを味わうなど，それなりに楽しい生活を送れた。何が一番大事かをおさえることが重要である。自分の家族の安否がわからないと不安であるが，安全とわかると，それだけで大丈夫。小豆ジャム，梅干し，わかめ，という地域文化に助けられた。地域資源を備蓄した方がよい。

学生：認知症の人が混乱しないように気を遣ったことはどのような点か？

施設：その方の身内が亡くなっても伝えないようにするが，自分達若い世代より強い。昔は仮設住宅もテレビもなかった。

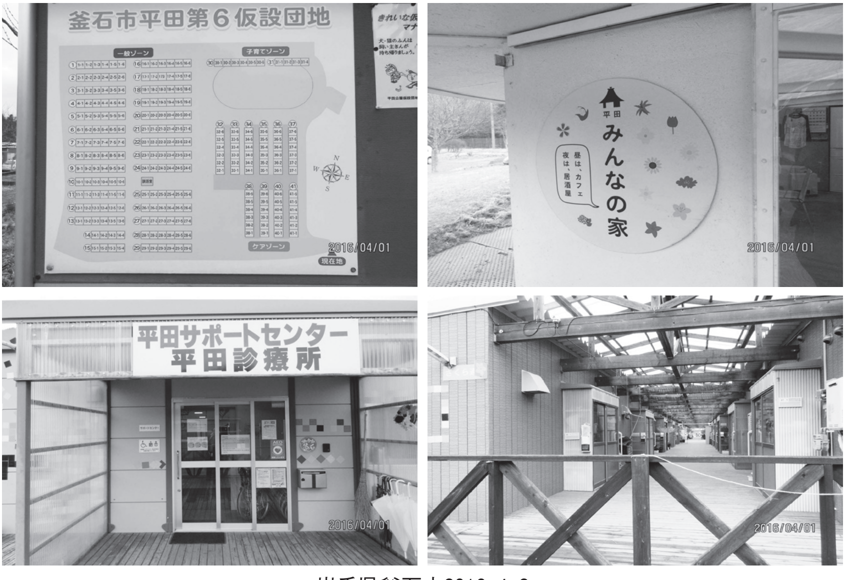
「赤崎ホッとハウス」と同じ敷地内では，同一法人による認知症対応型居宅介護支援事業所（グループホーム）も運営されている。開設当初，グループホームの利用者となる前に避難所となった。現在は４名が被災者であり，残りは地域の人である。キッチンのシンクを２つ作り，利用者と一緒に食事を作る。同敷地内には小規模多機能ホームもあり，2008年に開所した。通い，泊まり，訪問のサービスを組み合わせて利用できる。9名定員である。泊まりは１日に

３～４名の利用がある。

「居場所ハウス」では，ワークショップまで社会福祉法人が関わったが，そこから先はNPO法人に任せた。館長は男性であるが，周囲の女性が支えている。NPOの認証を受けてからは，地域の人に任せている。ワークショップは，地域の人や知り合いの人に声をかけた。地域の人は縁側がほしいと言ったが，大学教員からは，既成概念を取り払い，月見台を作ったらよいという斬新なアイデアが出された。赤ちゃんから高齢者までが一同に集まれる方法を考えたい。

⑬　平田診療所（釜石市）

仮設住宅敷地内に設置されている平田診療所では，現在も巡視が継続されており，朝・夕・夜のうち，ご本人の希望に合わせて日に１～３回の巡視がおこなわれる。ケアゾーンには，８割程度の人が残って生活をされている。子育てゾーンに残っている人はいない。一般ゾーンには，７割の人が残って生活をされており，独居の方５名に対して巡視されている。この住宅敷地内にも，昼はカフェ，夜は居酒屋が楽しめる「みんなの家」という共生型地域拠点が設けられている。



岩手県釜石市2016. 4. 2

2016年８月から秋にかけて，市内の復興住宅ができるので，そちらへの移行が進む。診療所内には，カラオケ等の交流スペースがあり，土日も開かれている。訪問当日の午後も「お茶っ子」が開かれる。「はつらつ健康教室」には，12～13名の人が通っている。復興住宅に移ってからも，ふれあいを求めて，やって来る人もいる。

平田診療所は，今のところ撤退する予定はないという。復興住宅の中でも共生ケア，地域包括ケアを進めていくことになる。

⑭　サポートセンター「さんそん」（大船渡市）

大船渡市三陸町には，仮設型のサポートセンター「さんそん」が現在も活動を続けている。公営住宅が建ち，そちらに移る人もいる。高台移転した人も20～30軒ある。現在も仮設住居には21世帯が入居しているが，住民は実質的には10名前後であり，その他は地域おこし協力隊など，外部からの支援者等である。

震災後にこの仮設住居前の広場で始められたラジオ体操は現在も続けられており，公営住宅に移った人も10名前後，ラジオ体操をしに来ている。生活の再建・見通しが立たない人もいる。このサポートセンターもいつまで残るのか，2017年度も予算がつくのか，不確かな状況にある。仮設の小規模多機能ホームが併設され，今も施設は残っているが，新しい施設が他にできたので，ここは使われていない。グループホームも移転した。仮設住居広場側の集会所は現在も残っており，社会福祉協議会が来てイベントをおこなっている。訪問当日に来ている人の半分程度は仮設住居住まいであり，残りの半分程度は公営住宅からここに来ている。

お話を聞かせて頂いた１名（女性 A さん）は，昨年（2015年）12月に仮設住居から公営復興住宅に移っている。もう1名（女性 B さん）は，５年間ずっと仮設住居住まいである。同じ集落出身の人と一緒に暮らしており，出身集落が異なる人とも顔見知りとなり親しくなった。A さんと B さんは，震災前からあいさつする程度であったが，ラジオ体操を通じて，より親しくなった。ラジオ体操は朝９時から始まる。仮設集会所はあまり使われなくなったが，子どもの勉強会がおこなわれており，支援員が教えている。支援員がいる平日は，

岩手県大船渡市2016. 4. 2

自由に入れる。ノルディックウオーキングに，集まって出かけることもある。

このサポートセンターが現在のたまり場になっている。A さんは，15分かけて歩いてくる。体操を通じてつながり，いつも体操に来る人が来ないと，「なぜ来なかったのか」と心配してくれる。公営復興住宅はマンション仕様であり，お互いにお茶を飲んだりしない。B さんは今年（2016年）5月に公営住宅ができるので，そちらに移る予定である。A さん，B さんともに，自宅が津波に流された。

A さんは車で津波から逃げた。現在は，「しかたのない生活」を送ろうと思っている。A さんは80代であり，老齢基礎年金受給額は月32000円である。買い物は，公営住宅付近にスーパーができたので，以前より利用してしまう（買い物してしまう）。仮設住宅の時は，支援物資の野菜で助かったという。ラジオ体操は被災前はやっておらず，仮設住居住まいになってから始め，今も復興住宅から仮設住居の広場にラジオ体操をしに来ている。公営復興住宅に移ってからは，隣人のインタホンを鳴らすことに「たいへんな勇気」が必要になり，コミュニケーションが難しくなり，ひきこもりがちになった。仮設住居より公営住宅の方が孤独死は起こりやすいという。

Bさんによれば，ラジオ体操は日に5～6名くらいの参加がある。仮設住居住まいの被災者と一般の人との間には，自宅の有無による意識の差，壁があるという。

【小活】

岩手県では，大槌町のように町全体が壊滅的な被災を受けていながらも，福祉避難施設「らふたあヒルズ」や共生型福祉施設「ぬくっこハウス」，「つつみ保育園」のように，社会福祉法人による懸命な救援活動と生活支援が継続されてきている。2016年3月成立の社会福祉法改正により，社会福祉法人制度改革の一環として，地域における公益的な取り組みを実施する責務が位置づけられ，社会福祉法人の地域社会への積極的な貢献が求められるようになったが，まさにその模範的な取り組みを先んじて示す好例と言える。極限状況にあるなかで，社会福祉法人が地域の中での貴重な社会資源として住民の生命と生活を支えてきている。NPO法人においても，共生型福祉施設「ねまれや」に見られるように，地域の課題やニーズに根ざした取り組みを地道に展開することにより，地域や行政の理解を獲得し，高齢者，障害者，児童の地域共生の場づくりを定着させてきている。

大船渡市においては，共生型福祉施設「居場所ハウス」「赤崎ホッとハウス」のように，被災後も，地域住民や地域外からの支援者とともに考え，住民の主体性に配慮しながら地域の中に溶け込む居場所づくりを進め，コミュニティの再生の拠点に据えようとする社会福祉法人の積極的な地域貢献活動が見出される。しかも，学生との質疑応答の中で，子どもと高齢者の間で，地域の中の家庭のように親密な関係性が生まれていることが明らかになった。

平田診療所（釜石市）やサポートセンター「さんそん」（大船渡市）の取り組みは，巡視やラジオ体操などを通じて，津波による精神的な孤立化を防ぐ支援，活動として注目される。ハード面では復興住宅という安定した住まい（ハウス）ができたとしても，被災者の心の拠り所（ホーム）がそこにあるとは限らないことが示されている。むしろ，震災後の仮設住居という限界状況の中で，ラジオ体操のように，かえって，震災前にもなかったような人の紐帯が生み出され，それが復興住宅への移行後も心の拠り所として機能している。

（４）まとめ

３年前の視察調査時と比べ，東日本各地域は，①避難所生活→②仮設住居→③復興住宅という３段階で捉えた場合，おおよそ②から③へ，地域の再生と復興へ，という方向に進んで来ていると言える。被災建築物の瓦礫はかなり姿を消しており，盛り土や公営復興住宅が各地で散見されるようになった。

しかし，福島県楢葉町のように，避難生活が長期化したために，とりわけ若い世代が避難先のいわき市などで新しい生活，仕事，教育が定着していくなかで，避難解除後も大部分の住民が帰還できていない地域もある。そのような地域では，戻って来る割合が高い住民は高齢世代が中心となり，高齢化が急速に進む。当面は，短期間で急速に進む高齢化の下で，必要な福祉，医療，住環境の整備や新たな近隣関係の再構築を進めながら，若い世代の復帰に向けた共生型まちづくりを徐々に整えていく方向が見出され得る。高知県などにおいても，少子･高齢化，過疎化が進む下で，あったかふれあセンターや集落活動センターなど，小さな拠点を軸とする地域づくりが展開されている（注８）。

宮城県においても，地域に根ざした共生拠点で高齢者，障害者，児童の関係づくりが進められている。支援職員が専門性を生かしつつも，高齢者介護，障害者支援，児童福祉という専門職の枠を越えるとともに，当事者間でも，相互理解しながら地域で共生する関係が形成されつつある。若い世代の転出が進み高齢化が急激に進む状況の下でも，地域の高齢者と障害児・者の間で双方向の互酬性のある関係が見出された。

岩手県では，大槌町のように町全体が壊滅的な被災を受けていながらも，社会福祉法人や NPO 法人の地域ニーズに根ざした貢献活動により，高齢者・障害者・児童の地域共生の場づくりを定着させてきている。大船渡市においては，地域住民や協力者が主体的に考え実行しながら，地域の中に溶け込む居場所づくりが進められており，「地域の家庭」が存在するかのような住民関係が生まれている。そして，釜石市や大船渡市における仮設住居を拠点とする取り組みは，ハード面よりも，被災による精神的な孤立化を防ぐためのソフト面の支援，

活動として注目される。

高齢者，障害者，児童が互いの制度的な垣根を越えて共に生きることは，第１に，当たり前の地域を再生し，互いの良さや強みを生かし合い，弱みを補い合う関係を生み出す。第２に，高齢者・障害者・児童相互間の双方向性，互酬性を生み出し，「支援する人」と「支援される人」という固定的な関係を流動化させ，障害者や高齢者にとっても，誰かの役に立つ喜びを見出す機会が生まれる。第３に，互いの心と心の交流が，生きがいや孤立化防止につながり，地域の中に「心の居場所」が生まれる。第４に，住民の主体性や役割の発揮を通じて，誰もがかけがえのない存在として「生活の主人公」になれる。第５に，地域における共生拠点が，健康づくり，見守り，相談支援，就労支援などの機能を持つことにより，生き生きと安心して暮らせるまち・むらづくりの「小さな拠点」になり得る（注９）。その意味では，地域共生とは，複合型施設や大型のハコモノづくりではなく，共生の場づくり，機会づくり，人と人の関係づくりであり，一つ屋根の下の家族的な関係を維持できる小規模の地域交流・生活拠点を軸とする。それは，東日本において極限状況に直面した被災地域においても，地域再生・復興につながる「小さな拠点」として，確かな息吹を上げ始めている。

おわりに

生活困窮者自立支援法（2013年12月成立，2015年４月施行）が本格的に各自治体で展開され始め，様々な生活困窮問題への対応が求められている。また，地域医療・介護総合確保推進法（2014年６月成立，介護分は2015年４月施行）も実施されつつあるが，それによって専門的な介護保険サービス（訪問介護・通所介護）の対策から外される要支援高齢者も出てくる。地域共生の拠点は，生活困窮者（経済的困窮者や障害者，孤立しがちな高齢者，虐待やいじめを受けた子ども，DV 被害者，ひきこもりの人など）にとっても居場所や就労（準備）の場となり得るし，要支援高齢者が通える地域の受け皿ともなり得る。

2017年２月７日には，介護保険法改正法案（「地域包括ケアシステムの強化

のための介護保険法等の一部を改正する法律案」）が閣議決定，国会提出された。その一部として，「共生型サービス」の創設が盛り込まれ，高齢者と障害児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため，介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスを位置付けられることになった。その制度案の評価は措くとしても，東日本をはじめとする各地のニーズに根ざした地域共生の息吹が，制度を後追いさせている状況にある。

注

1）本研究は，文部科学省科学研究費基盤研究（C）一般による「『小さな拠点』を軸とする共生型地域づくり――その形成要因の分析と持続モデルの構築――」（研究代表者田中きよむ，平成27～29年度）の研究成果の一部である。

2）田中きよむ・水谷利亮・玉里恵美子・霜田博史「限界集落における孤立化防止と共生の居場所づくり・地域づくり」『高知論叢』第108号，2013年

3）Putnam, Robert., Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy, 1973, Bowling Alone : the Collapse and Revival of American Community, 2000.

4）平野隆之編『共生ケアの営みと支援――富山型「このゆびとーまれ」調査から』CLC，2005年，市川一宏「多世代交流・共生のまちづくりの施策・実践と地域社会の挑戦」（『人口減少社会における 多世代交流・共生のまちづくり』日本都市センター，2016年）。

5）玉根幸恵「楢葉町における保健福祉の現状と課題について」（2016年３月29日）

6）武山加奈「お母さんたちが作る笑顔と安心のカフエ」（『杜の伝言板ゆるる』Vol. 210, 2014年11月）

7）気仙沼市「復興から創生へ『地方にある世界の港町』を目指して」（2016年３月30日）

8）三菱･UFJ リサーチ＆コンサルティング「地域共生の拠点づくりの手引き」2013年，田中きよむ・水谷利亮・玉里恵美子・霜田博史「集落活動センターを拠点とする高知型地域づくり」高知大学経済『高知論叢』第109号，2014年，霜田博史･水谷利亮「過疎高齢化地域における「小さな拠点」と「消滅可能性都市」論――山口県阿武町における事例をもとにして――」『下関市立大学論集』58巻2号，2014年，田中きよむ「高知県内集落活動センターを拠点とする域学共生事業の可能性――「小さな拠点」を軸とする地域と大学の共生――」『高知県立大学地域連携事業報告集』第２号，2015年，田中きよむ「高知県内集落活動センターを拠点とする域学共生事業の可能性（２）――「小さな拠点」を軸とする地域と大学の共生――」『高知県立大学地域連携事業報告集』第３号，2017年を参照。

9）田中きよむ「共に支え合い，認め合う社会の実現」『さぽーと』2015年６月号