

## 6章 倉敷市における被災者見守り・相談支援等事業の概要

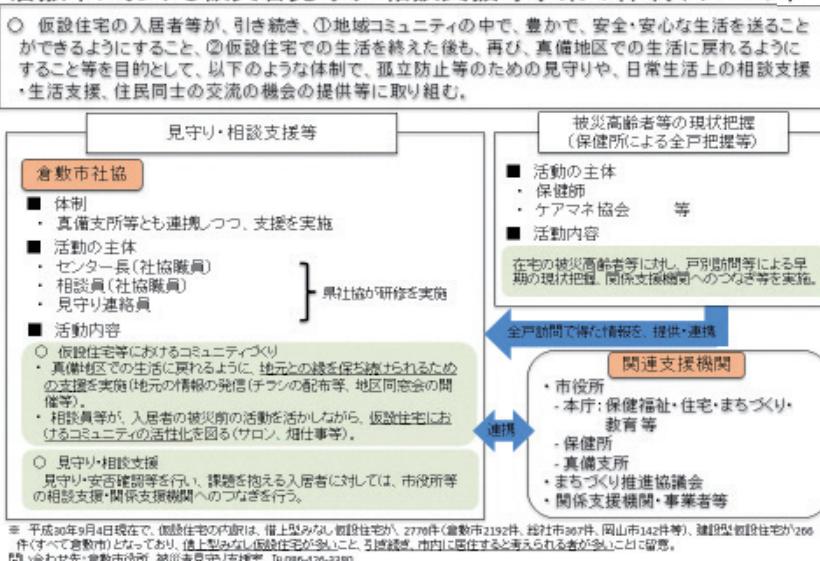
(平成30年9月～平成31年4月頃)

### 6.1 目的

倉敷市では市社協に見守り支援事業を委託し、平成30年10月1日に倉敷市真備支え合いセンター（以下、「支え合いセンター」という。）を設置しました。

被災した真備地区の方々が落ち着いた生活を取り戻し、真備地区に戻って安心して生活の再建ができるよう、孤立予防等のための見守りや、日常生活上の相談支援、住民同士の交流機会の提供、コミュニティづくりなどを行っています。また、行政や専門の支援機関、自治組織や各種団体等と連携し、個々の状況に応じて必要な支援につなげています。

#### 倉敷市における被災者見守り・相談支援等事業の体制(イメージ) (平成30年9月末)



### 6.2 開始準備（先進地視察、従事者研修等）

平成30年9月3日に見守り支援事業を所管する倉敷市健康長寿課被災者見守り支援室（以下、「見守り支援室」という。）が新設されました。そこから平成30年10月1日の支え合いセンター開所と事業開始に向けて、見守り支援事業を実施している先災地の熊本県（熊本市・益城町）や宮城県（仙台市）に照会や視察を行なながら、倉敷市での事業の進め方や、帳票類、データ管理システム等の整備を進めました。先災地の自治体や社会福祉協議会が経験のなかから創出されてきた資料やシステムの内容等の知見を惜しみなく提供くださいましたことで、短い準備期間のなかで事業基盤を整えることができました。

また、職員が事業に従事する上で最低限必要な知識や心構え等を得るため、事前研修の実施を岡山県被災者生活支援室に働きかけ、仙台市で見守り支援事業を受託した民間団体の協力のもと開催された研修を受講しました（カリキュラムは下記参照）。本事業の従事者だけでなく、市の保健師や福祉部局など被災者支援に関わる関係各課にも参加いただき、共通理解をもつことに努めました。

#### ＜被災者見守り・相談支援等事業に係る事前研修カリキュラム＞

	講座名	開催日
講座-1	仙台市 安心見守り協働事業	H30年10月16日
講座-2	円滑な仮設住宅入居に向けた避難所閉鎖の実践	H30年10月16日
講座-3	被災者支援における情報発信	H30年10月16日
講座-4	被災者支援の実践 ～被災者支援におけるニーズの把握と支援の実践～	H30年10月17日
講座-5	災害ケースマネジメント ～一人ひとりが大事にされる伴走型被災者支援～	H30年10月17日

### 6.3 実施体制

#### 6.3. a) 運営体制

支え合いセンターは、市社協が倉敷市からセンター業務を受託し実施しています。実施にあたっては、市の関係部署や民間の支援機関等との連携は必須であり、被災者の課題に応じて連携先を拡大していくことも必要です。

市社協のみで業務完遂が困難な場合には、必要に応じて再委託または別に委託した団体と共に支援業務にあたることがあります。生活困窮世帯と障がい世帯については、当初から生活再建の困難性や支援に専門性が求められることが予測されたため、既存の専門機関への業務委託を行い（注1、2参照）、見守り支援事業のなかで早期の予防的アプローチと必要に応じて既存制度へのスムーズなつなぎを行っています。

（注1）社会福祉法人めやす箱（以下、「めやす箱」と表記する場合あり。）

見守り支援事業のなかで「倉敷市被災者生活困窮自立相談支援業務」を委託。

平素から、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業を市から受託し、

「倉敷市生活自立相談支援センター」を運営している。

（注2）社会福祉法人リンク（以下、「リンク」と表記する場合あり。）

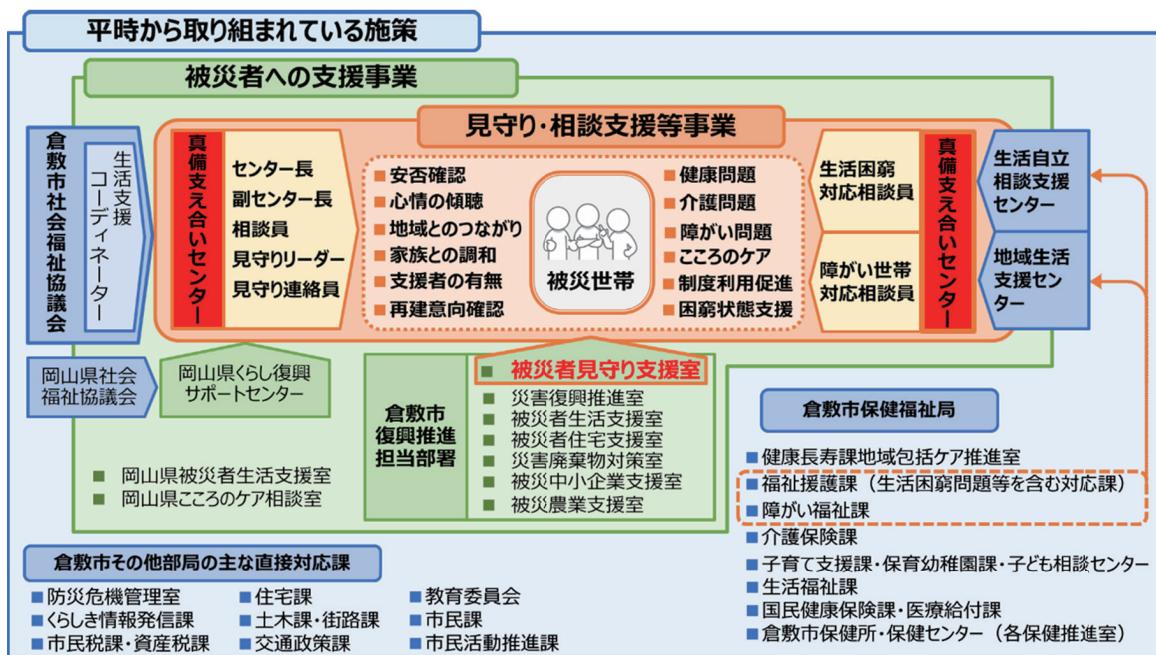
見守り支援事業のなかで「倉敷市被災障がい者等相談支援業務」を委託。

平素から、障がい者自立支援法に基づく地域生活支援事業を市から受託し、

「真備地域生活支援センター」を運営している。

また、岡山県社会福祉協議会は岡山県から「岡山県社会福祉協議会くらし復興サポートセンター（以下、「県社協」という。）」の業務を受託しており、被災者の見守り・相談支援等に関し、県内の被災自治体の後方支援（研修等の人材育成、アドバイザーの派遣等）を実施しています。

#### ＜倉敷市被災者見守り・相談支援等事業のイメージ図＞H30年10月～H31年3月頃



#### 6.3. b) 人員体制とその特徴

支え合いセンターには、センター長、副センター長、相談員、見守り連絡員、見守り連絡員リーダー（以下、「見守りリーダー」という。）を配置しています。

開設当初は、センター長1名、副センター長1名（相談員兼務）、見守り連絡員3名でスタートし、見守り連絡員等の増員を図りながら平成30年12月末までに約50名体制となり、その後継続しています。

見守り連絡員は、心情的にも地域の風土を理解しやすいという面などにおいても、より被災者に近い立場である真備地区の方にできる限りお願いしたい考えもあり、真備地区まちづくり推進協議会等との話し合いも事前に行いました。その後、見守り連絡員の資格等は問わず、災害ボランティアセンターで活躍した方、市社協のボランティア養成等講座の受講者等への声掛けや口コミで募集していました。「被災者の助けになることをしたい」というマインドを持つ一般の方々で構成されているという点

は、倉敷市の見守り連絡員の特徴の一つであると考えています。被災者的心情に寄り添い傾聴するという見守り支援事業の根幹の部分を、被災者により近い立場の連絡員が担うことの利点と、再建に向けた生活課題の見極めや支援調整という面を専門職である相談員が担うという、チーム支援の形にもつながっています。(各職員の主な業務内容は下記参照)

#### <職員の主な業務内容>

令和元年 12月末時点

	主な業務	配置時期
センター長	組織全体のマネジメント、職員管理・監督・指導、マスコミ対応、苦情処理、困難ケースへの対応・助言等	H30年10月
副センター長 (相談員兼務)	センター長業務の補佐、個別支援会議の調整、他団体と活動の調整、公的支援へのつなぎ、困難ケースへの対応	H30年10月
相談員	訪問等の調整、ケース対応、被災者及び地域情報のとりまとめ、見守り連絡員の業務調整・研修等の調整等	H30年10月
見守りリーダー	訪問等の調整、ケース対応、被災者及び地域情報のとりまとめ、相談員と見守り連絡員とのパイプ役等	H30年10月
見守り連絡員	訪問による傾聴、情報提供、訪問記録、報告	H30年10月
事務員	訪問記録のシステム入力、帳票類のファイリング、電話対応、訪問前の世帯シート・地図の準備等	H30年11月
電話対応職員	電話訪問による傾聴、情報提供、訪問記録、報告	R元年6月

#### 6.3. c) 情報共有・意識共有等のための会議の開催

平成30年度は、事業を立ち上げ、見守り訪問や情報管理など14ページ「6.5具体的な活動」に示すような事業の全体像と一連の作業・実務を形づくりながら軌道に乗せていく時期（「走りながら考える」状態）であったため、見守り支援室とほぼ毎日、細部に渡って協議を行いながら事業を進めました。

令和元年度からは、以下の形で定例会議を設けています。

##### 1) 見守り支援室センターミーティング

見守り支援室と支え合いセンターで運営方針等の協議、情報共有。令和元年度は週1回、令和2年度からは月1回。

##### 2) 見守り連絡員リーダーミーティング（週1回）

支え合いセンター（センター長及び相談員）、見守りリーダーとの協議、情報共有。

##### 3) ケースカンファレンス（週1回）

見守り訪問等で、協議が必要となった世帯の事例検討。

##### 4) 実施センター等連絡会議

県社協主催。主には岡山県内自治体及び社会福祉協議会を対象とした連携会議。これ以外にも研修等を実施しています。

## 6.4 見守り支援事業の対象

### 6.4. a) 対象世帯

倉敷市における見守り支援事業の対象世帯は、平成30年7月豪雨災害により「半壊」以上のり災証明書が発行された真備地区の全てのり災世帯です。

市外の借上型仮設や親戚宅等へ居住する世帯についても市内と同様の対応を行っており、県外についても電話によるアプローチを行っています。

また、世帯構成によって世帯類型を「高齢単身世帯」、「高齢のみ世帯」、「単身世帯」、「障がい者（高齢除く）のいる世帯」、「障がい者（高齢除く）の単身世帯」、「その他の世帯」に分類しており、アプローチの優先度を考える際の参考にしています。

平成30年10月10日時点で、対象世帯の数は5,708世帯でした。

### 6.4. b) 在宅被災者に対する見守り支援の考え方

国の「平成30年7月豪雨における被災者見守り・相談支援等事業実施要綱」では、事業内容は「応急仮設住宅<sup>e</sup>等への巡回訪問等を通じた見守り、声かけ」と示されています。この事業を実施している先災自治体でも、対象は「応急仮設住宅入居世帯」とされていました。これらの状況から、倉敷市においてもまずは「応急仮設住宅入居世帯」から見守り訪問をスタートしました。

#### <応急仮設住宅への入居状況>

平成30年10月2日時点

応急仮設住宅の入居世帯数	3,190世帯
応急仮設住宅以外に避難している世帯	約2,500世帯

一方で、真備地区内で損壊を免れた、り災住家の2階等を使って生活を続けている被災者（いわゆる「在宅被災者」）が一定数存在することは、災害ボランティアセンターや保健所の全戸把握事業の活動のなかで既に把握されていました。合わせて、見守り支援事業開始後、支え合いセンターにも関係機関や地域住民等から情報や相談が寄せられるようになり、「在宅被災者」への見守りの必要性を早い段階から意識しました。

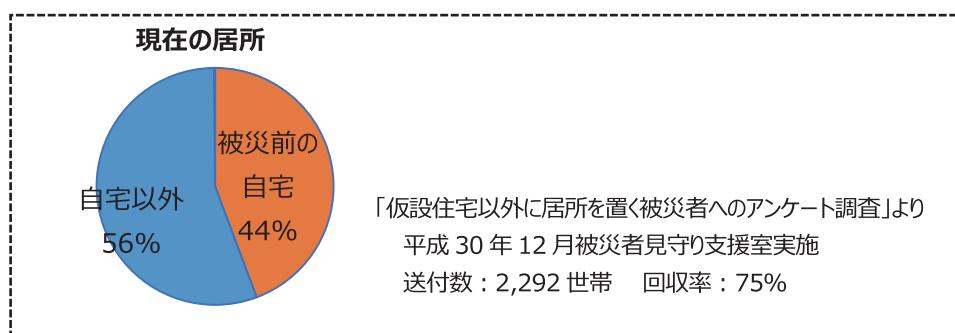
平成30年12月には、応急仮設住宅以外に避難している世帯の居所と連絡先（携帯電話番号）を把握するため、見守り支援室がアンケート調査を実施しました。その結

<sup>e</sup> 「応急仮設住宅」災害発生後に緊急に建設して供与する「建設型仮設住宅」と、民間賃貸住宅を借り上げて供与する「借上型仮設住宅」（みなし仮設）がある。住家の半壊以上が対象。

果からも、想定よりはるかに多くの「在宅被災世帯」の存在が明らかになりました。

発災後の支援（モノ、情報、ヒト）は、フォーマル・インフォーマルを問わず避難所や建設型仮設住宅を拠点として届けられることが大部分です。そのため、それ以外の場所の避難者は物資や情報から取り残されがちであり、避難生活上の困難はもちろんのこと、行政への不満や被災者間での心情的な軋轢なども多く抱えていました。また、東日本大震災の被災地でも、在宅被災者の長期にわたる過酷な生活環境の問題が顕在化していた事例から、見守り支援の対象から在宅被災者等、応急仮設住宅入居以外の世帯も除外してはならないと判断し、倉敷市では応急仮設住宅入居の有無に関わらず、同様の見守り支援を行うこととしました。

#### ＜参考：応急仮設住宅以外に避難している世帯の居所＞



#### ＜参考：被災者の居住地域について＞ 平成30年10月頃



(※) 上記のほか、実家、親戚・知人宅、自費での賃貸住宅等に居住している者もいる可能性に留意

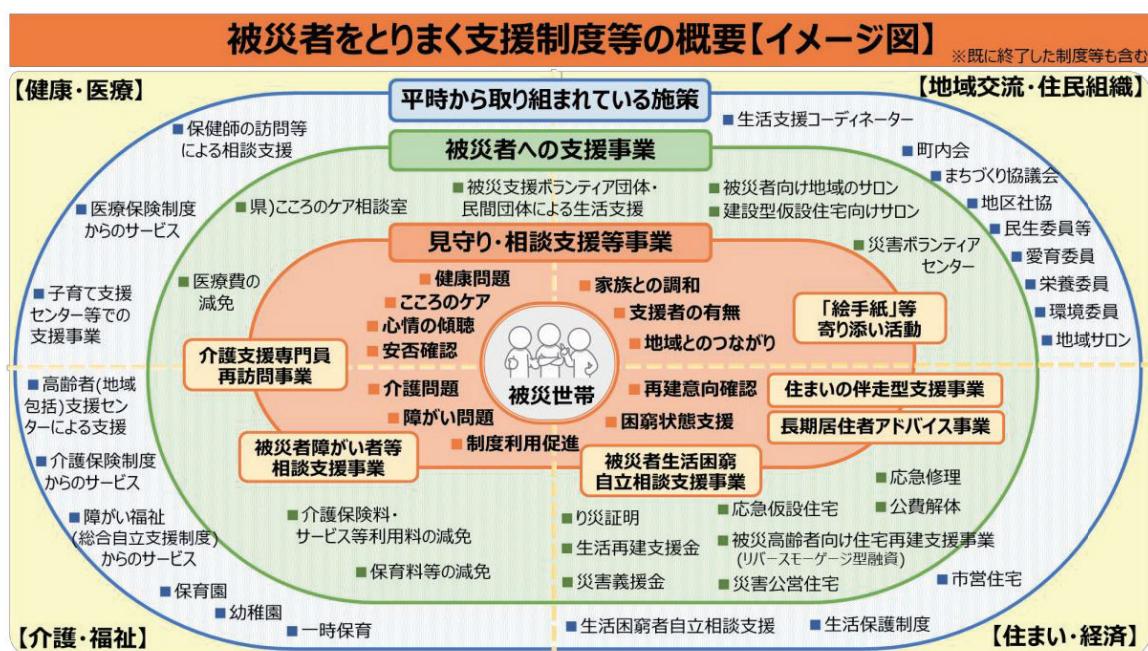
[出典]・り災証明の発行数: 倉敷市福祉援護課(H30年10月10日時点)  
・仮設住宅の世帯数: 倉敷市住宅課(H30年10月2日時点)  
・避難所の世帯数: 倉敷市HP(H30年10月16日時点)  
・応急修理の申請数: 倉敷市住宅課(H30年10月12日時点)

## 6.5 具体的な活動

### 6.5. a) 見守り訪問等

被災世帯に訪問等を行い、健康状態や生活状況、被災に対する心情、経済面や住まい再建の見通しなどについて傾聴しています。その上で困り事等の有無を把握し、支援が必要な世帯については行政や専門の支援機関、制度等へつなぐという仕組みを構築しました。（下記イメージ図参照）

また、訪問等で把握した個々のニーズから生活再建を促進するために新たに必要な事業等を検討し、事業化しています。（6.11「被災者の声から生まれた事業」参照）



### 6.5. b) 個別支援計画の策定

訪問や電話等で聞き取った情報は、見守り連絡員や見守りリーダー、相談員等で訪問後に共有して情報の整理を行います。その際には、「日常生活の自立性（健康状態）」と「住まい再建の実現性（経済状況）」という二つの軸で、世帯の課題を整理し今後の支援の方向性（支援計画）を検討します。（下記参照）

＜被災世帯の支援類型＞



### 6.5. c) 個別支援会議の開催

複合的な問題を抱え継続した支援が必要な世帯については、多機関参加による個別支援会議を実施しています。個別の支援目標と支援計画を明確にし、多機関協働による支援の展開を図れるように体制を整えています。個別支援会議での検討対象地区は、高齢者支援センターの管轄エリア（主に中学校区）に準じて設定し、以下の二層構造で実施しています。（令和元年6月から本格開始）

#### I) 事前会議

支え合いセンター（センター長、副センター長、相談員、見守りリーダー）、めやす箱、リンク、見守り支援室（保健師）が出席。検討対象地区の内で、継続的に支援が必要な世帯（要継続世帯）の中から1回の会議につき80世帯から120世帯程度を抽出して支援方針を検討。さらにその中から多機関参加による本会議での検討を要する世帯や、ケースカンファレンス、ケース会議等が必要な世

帶を選定。

## 2) 本会議

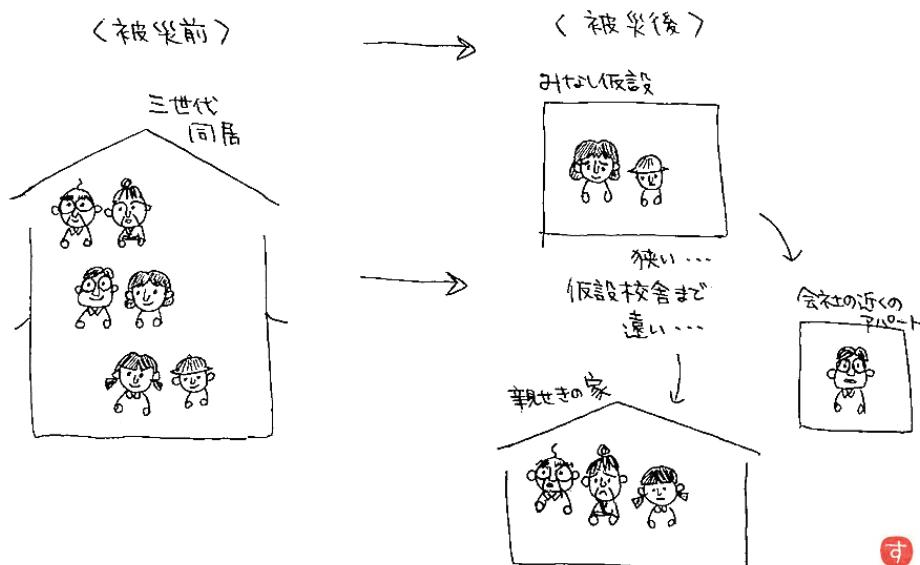
事前会議で選定した世帯を多機関で検討。情報や課題の整理と共有を行った上で必要な支援や目標、役割分担等について協議。

[参加機関] 被災者生活支援室（福祉援護課）、被災者住宅支援室（住宅課）、見守り支援室、障がい福祉課、地域包括ケア推進室、保健所保健課、各支所内保健推進室、子育て支援課、子ども相談センター、支え合いセンター、生活困窮支援受託法人（めやす箱）、障がい者支援受託法人（リンク）、高齢者支援センター

## 6.6 支援世帯【見守り世帯】の構築

見守り訪問は、り災証明と応急仮設住宅申し込み時の世帯情報をもとに開始しました。実際に訪問すると、り災証明書に記載している状況や借上型仮設住宅に入居の申し出をしている世帯員とは異なった状況で生活している実態に頻繁に遭遇しました。

例えば被災前は三世代同居であったのが、被災後は通学や通勤距離などが変化することで、それぞれの生活時間などに合わせて3か所に分かれて生活するというような状況です。



また、被災者はり災証明書があれば住民票に関係なく被災関係の手続きは一通り行うことができるため、「今は仮の住まいだから」「真備に戻るかもしれないから」という心情もあって、転居異動手続きをしていない場合がほとんどでした。

このような状況下で、被災者の孤立を防ぎ一人ひとりに寄り添ったアウトリーチ活動を行っていくためには、“居住実態を反映した世帯情報”を確立していくことが必要でした。

た。これが、この事業独自の「見守り世帯」という考え方であり、「今、そこの住居に住んでいる世帯員を確認し、実態に合わせて支援世帯を設定し直す」ということを行っています。

## 6.7 情報管理（エクセル管理から被災者生活再建支援システムへ）

見守り支援室では、「被災者に関する情報を被災者支援のための事業に活かしていく」という考え方のもとに、個人情報の取り扱いと守秘義務を順守した上で支え合いセンターと情報を共有してきました。

事業開始当初は、エクセルで作成された、災証明台帳を基本に、エクセルで情報（データ）を管理していました。しかし、5,000件を超えるデータに、前述の「見守り世帯」に合わせた修正を行ったり、制度の利用状況や日々の訪問記録等を入力し管理していくことには、事業開始から間もなく限界を感じ始めました。

そこで、見守り支援室と協議し、防災危機管理室が倉敷市庁内での被災者情報の一元化を図るために導入したクラウド型システムの「被災者生活再建支援システム」を活用していくことにしました。

導入にあたっては、実効性の高いシステムとするために、システムの中に登録する見守り支援事業のデータ項目等の設計やエクセルからのデータ移行等について、見守り支援室が行政の立場として防災関連部署のシステム担当職員と幾度となく事業内容の詳細なヒアリングや現況確認等を積み重ね、調整を行いました。そのことで、防災関連部署のなかでも被災者の生活再建において見守り支援事業が担っている役割の理解が進み、重視した検討をしていただけました。

このシステムにより、被災世帯の詳細な情報の蓄積や状況のタイムリーな把握が可能になるとともに、本事業の記録だけでなく他の被災制度の利用状況等も含めてより包括的に被災世帯の情報を把握、抽出できる仕組みが構築され、見守り支援事業の運営にとって大きな転機となりました。

## 6.8 見守り訪問のオペレーション体制

見守り連絡員の勤務は、週1日から週5日と様々であり、また、相談支援に携わる経験者ばかりではありません。そのため、「訪問⇒訪問情報の整理⇒支援方針の検討」という一連の流れを固定した職員が行うことが難しく、対象世帯が多いこともあり、役割を分業せざるを得ない状況でした（分業制）。

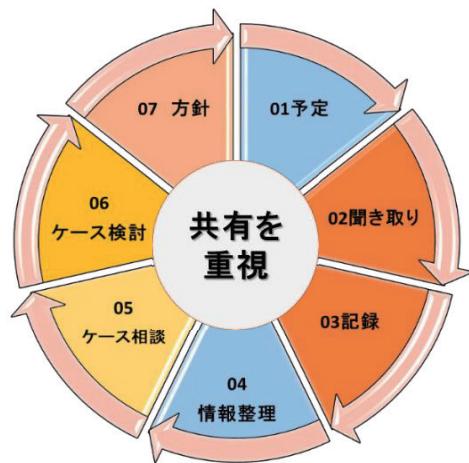
また、同じ世帯と同じ見守り連絡員が繰り返しアプローチするという担当制にはできなかったため、見守り連絡員同士、また見守りリーダー同士などがコミュニケーション

を密に取りつつ、チームで対応を図ることが必須でした。

そのため、毎日の訪問前後には見守り連絡員と見守り連絡員リーダー、相談員によるカンファレンスを欠かさず行っています。訪問前には聞き取りの留意点等のおさえを行い、訪問後は把握した内容から継続支援の必要性や緊急度などを検討し、次回のアプローチ計画を立てる流れになっています。イメージ図＜見守り訪問のオペレーションサイクル＞のような「情報の共有」を核としたP D C Aサイクルの基礎は早い段階で形作られていきましたが、様々に異なる職域にいた職員が、分業と情報共有に基づくチーム支援という考え方と実務の流れに慣れ、スムーズに運用できるまでには半年以上の時間がかかりました。

また、事業開始当初は訪問等に熟達していない見守り連絡員らが訪問先を地図上で確認し、訪問経路と所要時間を考えながら訪問計画を立てて、準備することを繰り返す作業にかなりの時間を要しました。

＜見守り訪問のオペレーションサイクル＞



### コラム：アセスメントの“深化”を目指して

発災から1年半が経つ頃には、住まいを再建し真備に戻る世帯が多くなっていました。

一方では、健康面や経済面、家族関係などに複雑な問題を抱え、自力での生活再建に進めない世帯も目立ち始めてきました。そのような世帯が、着実に生活再建に向かっていくためには、より濃厚で個別性の高い支援が求められます。この頃には、相手の気持ちに寄り添ってお話を聴くスタイルだけでなく、生活再建の壁になっている世帯の課題は何なのか、積極的に傾聴してアセスメントを深めていくことが欠かせないと考えました。そこで、世帯の状態像をより具体的に把握するための視点を「状態像2020」として整理し、令和2年2月から運用を開始しています。(巻末資料3参照)

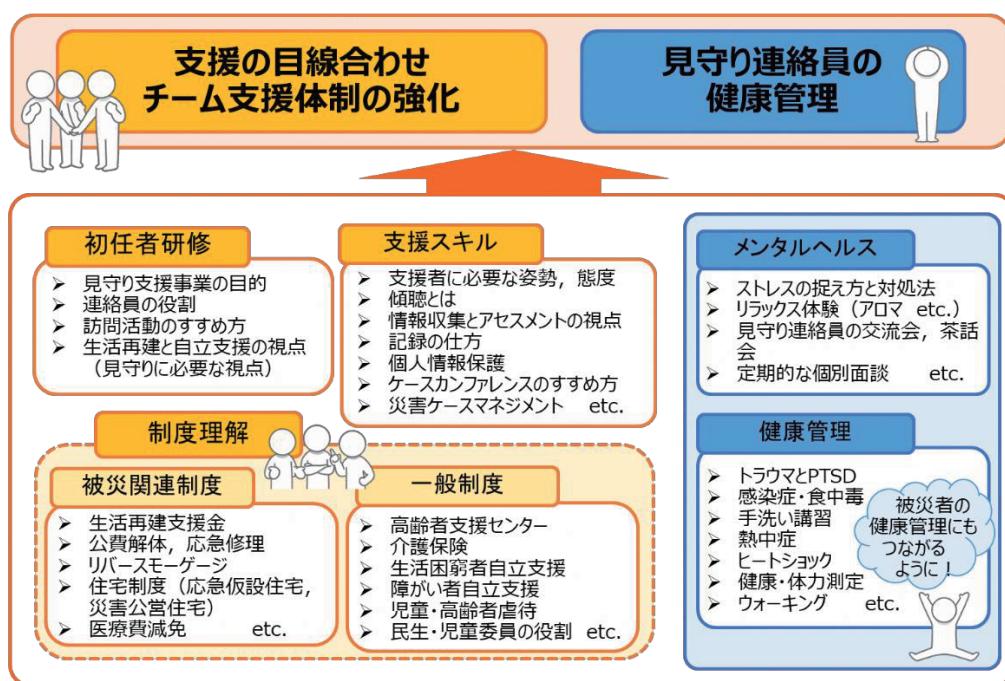
## 6.9 見守り連絡員等の研修体制

「6.8 見守り訪問のオペレーション体制」にも記述したように、訪問から支援方針までを分業で行っていくなかでは、それぞれの価値観や感覚で支援世帯の状況を判断することなく、ある程度一定の視点をもって判断するための研修が必要でした。

また、変化が多い被災制度や一般的な福祉制度等についても理解し、問い合わせに対応することが必要でした。そして、被災者の話を傾聴するなかで生じる苦しい気持ちを抱え込まないように、支援者のメンタルヘルスケアを継続して行ってきました。

このような、それぞれの業務や時期に応じた研修を、県社協や見守り支援室の協力を得て積み重ねていきました。

### 【研修が目指しているものと研修メニュー】



## 6.10 見守り支援の限界性

見守り支援事業のなかでは、災害死や災害関連死の家族の方に接点をもつことがあります。被災者でもある家族から「話をしてよかったです」「聞いてくれたことで供養になった」などの発言もありましたが、見守り連絡員には、その計り知れない悲しみや経験をただ聞き取りただけでいいのか、何かできることはなかったのか、迷いや不安が生じていました。「河川の決壊した地域の世帯に連続して訪問することはつらい」という発言にもつながっていました。

支え合いセンターはできる範囲で最大限の支援をしますが、特にグリーフケアやトラウマケアといったメンタルケアの領域においては、専門職ではない見守り連絡員による支援の限界があり、保健や福祉の専門職をタイミングをみて導入していく必要性を感じました。



### コラム：チームで支える

被災者支援というと「弱者への支援」と思われがちですが、研修のなかでは、その人らしく生活し、より豊かな生活の再建に導けるような支援のあり方も学んできました。

また、この事業のなかではOJTを最も重視し、移り変わりの激しい被災制度を理解すること、心情に添うことなどを意識し、常にスタッフ間で確認していました。

河川決壊の特に激しかった地域への訪問の際には「何もできない」「逆に被災者の負担になつてないか」など、苦しい胸の内を語る見守り連絡員もいました。

そのため、支援者同士が話し合う時間を積極的につくりました。これらは時間がかかることでしたが、相互の理解が深まり「互いを尊重しあう関係ができているチームで支える」ためには必要でした。



## 6.11 被災者の声から生まれた事業

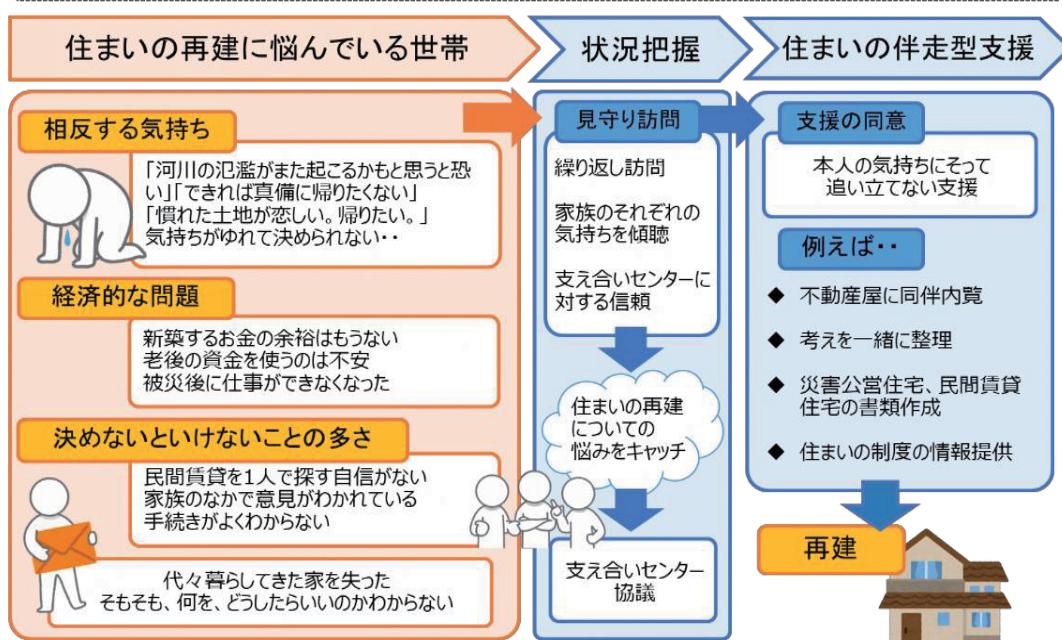
被災世帯のなかには、支援者側の想定を超えた事情を抱えていたり、被災前は大きな問題にならなかった事柄が、被災後は生活再建を進める上で大きなマイナス要因として顕在化することがあり、既存の制度では対応できず、支援が立ち止まることがあります。以下の事業は、そのような問題点をなんとか支援できないかという検討を進め、専門性をもつ職種の方々と協議を重ね生まれた事業です。

### 6.11.a) 見守り支援における住まいの伴走型支援事業

この事業は、見守り支援事業のなかで構築した被災世帯との信頼関係を基盤に、住まいの再建先を共に見つけていくという支援です。(めやす箱、リンクに委託)  
相談員が長い時間をかけ「追い立てない支援」を継続しています。

#### 【見守り支援における住まいの伴走型支援事業】

見守り支援事業を継続するなかで構築した被災世帯との信頼関係を基盤に「住まいの再建について世帯の事情を考慮し、積極的な傾聴をしつつ、気持ちにそった再建先を共に見つけていく」という事業



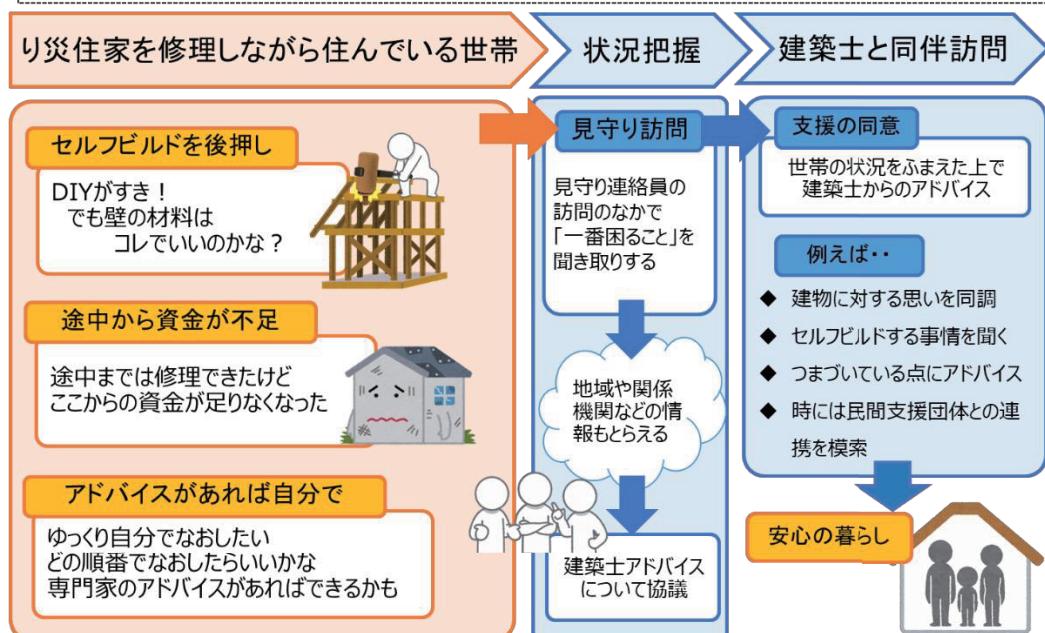
## 6. II. b) り災住家長期居住者等アドバイス事業

被災世帯のなかには、り災住家をセルフビルド（※）している世帯があり、専門家の視点からのアドバイスをしていただくために、建築士と同伴訪問する事業をスタートさせました。（岡山県建築士会倉敷支部に委託）

（※）岡山県建築士会倉敷支部の意見をもとに、「セルフビルドとは、自分で間取り等を考え、材料等を購入し、改修施工する」という概念設定をしています。

### 【り災住家長期居住者アドバイス事業】

ご自身でセルフビルドしている被災世帯の、「この部分が気になる」「この材料を使ってもいいのだろうか」などの悩みに対し、建築士とともに訪問し、専門家からアドバイスする事業



### 6. II. c) 介護支援専門員による見守り再訪問事業

住まいの再建ができた後に、「新しい土地になじめない」、「集合住宅に住んだことがなく近隣とのつきあい方がわからない」、「夫が真備に帰りたいと言い張りケンカが絶えない」といった悩みや相談を、特に高齢世帯から多く受けたことがきっかけで、立ち上げた事業です。（岡山県介護支援専門員協会に委託）

もともとは孤立防止の観点でも必要な事業でしたが、被災世帯が「忘れられない」という安心感にもつながりました。

#### 【介護支援専門員による見守り再訪問事業】

