

仙台市シルバー人材センターが生活再建支援活動に果たす役割と今後の課題

Roles of Sendai Silver Human Resources Center in Life Restoration Support and Future Tasks

○重川希志依¹, 田中聡¹, 河本尋子¹, 佐藤翔輔²
Kishie SHIGEKAWA¹, Satoshi TANAKA¹, Hiroko KOUMOTO¹ and Shousuke SATO²

¹ 常葉大学大学院環境防災研究科

Graduate School of Disaster Research, Tokoha University

² 東北大学災害科学国際研究所

International Research Institute of Disaster Science, Tohoku University.

Since April 2012, Silver Human Resources Center (or Silver Jinzai Center, SJC) has been delegated by Sendai city a task of door-to-door visits to support life restoration of disaster victims in temporary housing units. Such activities are operated by various organizations, such as Council of Social Welfare, volunteer groups, etc. It is, however, unusual to utilize SJC's in the support system. Its members had made the best of their experiences and careers and achieved significant result in the support. In this study, based on interviews toward 33 members and an official of the SJC, their roles and characteristics are analyzed.

Keywords : life restoration, ethnography, Silver human resources center, Sendai City, temporary housing

1. はじめに

仙台市は東日本大震災による被災地の中で最も多い約12,000戸(ピーク時)の仮設住宅が存在した。そのうち約8割を民間賃貸住宅を利用した借上げ仮設住宅が占め、さらに入居者の3分の1は仙台市以外の市町村に居住していた被災者が占めている(図1)。市内に分散居住する多くの借上げ仮設住宅居住者や市外からの転入被災者の生活再建・住まいの再建を支援することを目的として、仙台市では平成24年4月から仮設住宅の訪問活動を仙台市シルバー人材センターに委託し、33名のシルバー会員が生活再建支援員として活動を行ってきた。

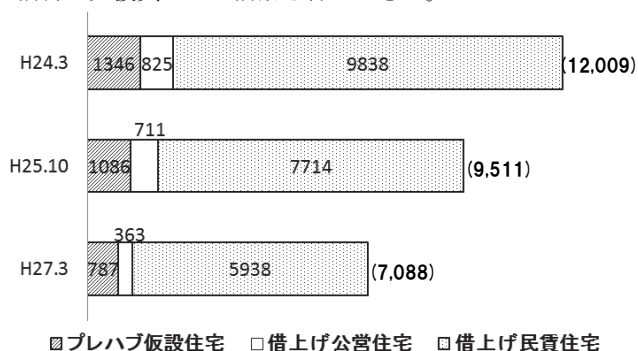


図1 仙台市仮設住宅入居戸数の推移

災害後の個々の被災者の生活再建を支援する活動は、社会福祉協議会、NPO法人、個別ボランティア団体など、多様な組織と人が関わっているが、シルバー人材センターを活用した支援の取り組みは極めて珍しく、シルバー会員ならではの人生経験や職業人としてのキャリアなどの特性を生かし、これまで重要な役割を果たしてきた。

本研究では、支援活動に従事した33名のシルバー会員ならびに業務を請け負った仙台市シルバー人材センター担当者に対するエスノグラフィー調査に基づき、シルバー会員がこれまでに果たしてきた役割、ならびにシルバー会員の特性がもたらす支援活動上の効用の分析を行う。

2. 仙台市における生活再建支援の概要

仮設住宅に入居する被災者の生活再建支援を行うために、入居者の所在の確認と個別情報の把握の必要性を強く感じた市では、平成23年8月初旬に、市の職員述べ400人が2日間をかけて借上げ仮設住宅のうち市内の津波浸水区域に居住していた世帯の戸別訪問を行った。その後9月には調査対象世帯を拡大して調査票を郵送し、さらに平成24年2月にはプレハブ仮設住宅を含めた約12,000世帯に対するアンケート調査を実施した。

これら現況調査の結果、住まいの再建の目途が立たない被災者、日常生活面で大きな不安を抱えている被災者が多いことが明らかとなった。このため仙台市では、平成24年4月に生活再建支援室を新設し、生活再建支援員事業を開始した。この事業を推進するために生活再建支援員を配置することとし、その業務を仙台市シルバー人材センターに委託した。調査票未回収世帯や電話連絡が取れない世帯を対象に戸別訪問を行い、調査票を回収することが生活再建支援員の当初の仕事であった。その後、現況調査結果に基づき被災世帯の状況を4分類し、生活再建や住まいの再建に大きな課題を抱える世帯を中心に、支援員による戸別訪問活動が行われている。4分類の内訳と、平成26年度中に実施された戸別訪問活動の状況を表1に示す。

表 1 生活再建状況 4 分類と H26 年度戸別訪問実施状況

分類	定義	対象世帯数	訪問済み世帯の割合
分類1 生活再建可能世帯	住まいの再建方針や再建時期が決まっており、特に大きな問題のない世帯	5,280	33.1%
分類2 日常生活支援世帯	住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており日常生活において継続的に支援が必要な世帯	488	87.5%
分類3 住まいの再建支援世帯	住まいの再建方針または再建時期が未定である世帯や、資金面、就労、家族関係等に課題を抱えているため支援が必要な世帯	1,159	77.5%
分類4 日常生活・住まいの再建支援世帯	住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯	171	100.0%

訪問は 2 人 1 組で行い、車で市内に点在する借上げ仮設住宅を回り、戸別訪問で得た情報はその日のうちに市に報告され、区役所と連携を図りながら各種支援制度や福祉部門の施策につながっていく。その結果平成 26 年度中には、福祉や保健医療部門の支援が必要な日常生活上の要支援世帯以外の、住まいの再建支援を要する世帯数が半減する結果となった(図 2)。さらに仙台市の生活再建支援室は、創設以来主要なメンバーの異動はなく、行政、支援員、シルバー人材センターの強い連携体制が現在も保たれている。

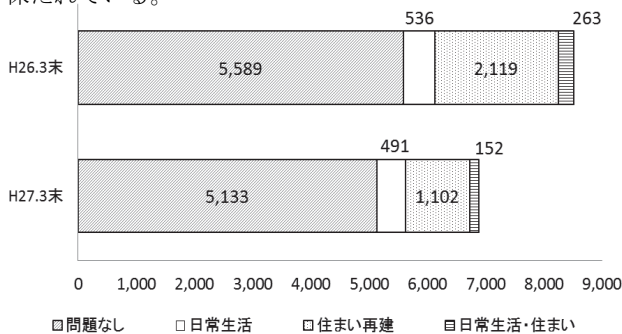


図 2 生活再建課題を抱える世帯数の推移

3. 調査の方法

本研究では、被災者生活再建支援活動を請け負った仙台市シルバー人材センター事業課担当者ならびに実際の被災者訪問活動を行っているシルバー人材センター会員に対する災害エスノグラフィー調査(時系列に沿い災害過程をトレース・再現する観察・インタビュー調査)を行った。調査概要を表 2 に示す。

表 2 調査の概要

調査実施日時	調査実施場所	調査対象者
2015年1月26日～ 2015年3月30日	仙台市役所会議室	シルバー会員33名
2015年4月24日 13時～15時	仙台市役所会議室	仙台市シルバー人材センター事業課業務係長

シルバー会員を対象とした調査では会員一人一人に対する個別インタビューを実施した。所要時間は 1 回 2 時間程度、質問項目を設けず、震災発生から現在に至るまでの体験や支援活動に関する自らの経験・考えを自由に語ってもらう方法をとった。

対象となる 33 名の会員の年齢は 60 歳～76 歳、性別は男性 22 名、女性 11 名である。また全員、東日本大震災



写真 エスノグラフィー調査実施状況

による津波被害を受けておらず、自宅の被害が比較的軽微だった人が多い。シルバー人材センターに登録する以前は何かの職歴を持っており、大手企業の管理職経験者も多い。職種としては製造業と金融・保険業が多く、以前の職歴を業種ごとに分類した結果を表 3 に示す。

表 3 現役時代の職歴業種

製造業	8名	金融・保険業	8名
建設業	4名	卸売・小売業	2名
学術・専門・技術	2名	不動産業	1名
生活関連サービス	1名	教育、学習	1名
医療、福祉	1名	公務	1名
不明	4名		

4. 生活再建支援業務委託の経緯

(1) 仙台市シルバー人材センターの概要

仙台市シルバー人材センター(以後シルバー人材センター)は昭和 55 年に設立され、その後平成 24 年 4 月に公益社団法人に移行し、現在約 2,500 名の会員が登録している。会員となるための入会要件は、原則として 60 歳以上、仙台市内に居住、常態的に仕事をしていない、雇用保険受給が終了している、健康で働く意欲があること等で、これ以外に求められる特別な要件は無い。シルバー人材センターが個人、企業、行政などからの仕事を請け負い、作業内容や就業条件に適した会員を派遣するが、仕事の内容は、植木剪定、家事手伝い、宛名書き、施設管理などの単純軽作業が中心となっている。東日本大震災以後は、片づけ業務等の単発作業の依頼がかなり多く発生するようになったが、業務として請け負う以上に、何らかの支援につながる活動をやりたいという思いを、シルバー人材センター・会員ともに抱き始めていた時に、仙台市から被災者支援の話が持ち込まれた。

(2) 活動開始までの経緯

前述したとおり、仙台市では平成 23 年 8 月に仮設住宅居住世帯に対する訪問調査活動を開始した。その後、回収した調査票に基づく支援活動の方針決定とその後の具体的な支援活動を行うために、平成 23 年 12 月に、シルバー人材センターに対して連携の可能性を打診した。当初センターでは、会員が従事してきたのは単純軽作業が中心であり、被災者支援活動という高度な仕事を会員がこなすことができるか心配をしたが、被災者と顔を合わせ状況を確認し、その情報を市に伝えるまでがセンターの仕事で、その後の個別具体的な支援活動は仙台市職員が担うという役割分担のもとに業務を請け負うことが決定された。

しかしながら何から手をつれば良いのか誰にも分からない中で、仙台市もセンターも迷いながらスタートを切り、その後も走りながら試行錯誤を繰り返し、より良いやり方を模索し続けている。

(3) 生活再建支援員の人選

仙台市から委託を受け、生活再建支援員として活動す

る会員の人选に当たっては、センターでこの業務に適していると思われる人に声をかけ、さらに自分で希望する人の両方を集め、グループ面談を実施した。面談を通じて、人あたり、相手が受ける印象、支援活動に対する考え方等を総合的に判断し、18人が選抜され平成24年4月1日から仙台市生活再建支援員としての活動が開始された。その後、業務量が増えるとともに2回にわたり支援員が増員されたが、高齢を理由に平成26年度末で退いた1名を除き、現在に至るまで支援員としての活動を途中でリタイアした人はいない。

5. 生活再建支援員に対する調査結果

33名の生活再建支援員に対するエスノグラフィー調査に基づき、①生活再建支援員の役割、②シルバー会員ならではの効用、③被災者対応で心がけていること、④活動を通じて感じる悩み、⑤活動を通じて感じるやりがい、⑥支援活動に関するアドバイスについて、以下に発言の主要な点を以下に記述する。

(1)生活再建支援員の役割

- ・役所でもない、被災者でもない、その中間が支援員の存在であり、被災者と行政の橋渡し役をつとめるものである。
- ・一線を越えず、被災者と行政の衝突を和らげるショックアブソーバー・中和剤・ガス抜きが存在が被災者の不満の爆発を抑制している。
- ・被災者に寄り添った支援と言われるが、自分にとっての寄り添うとは、被災者の話を聞き、それを確実に制度につなぐことである。
- ・相手の話をきちんと聞く力(コミュニケーション能力)と、聞いた話を行政に正しく伝える力(プレゼンテーション能力)が求められている。
- ・支援員には与えられた役割はあるが、責任と権限はない。その点を誤解してはならない。
- ・自分たちの年齢が被災者に与える安心感は大きい。高齢者は心を開いて話してくれるし、若い人には親のような気持ちで接することができる。
- ・シルバー人材センターの看板を背負ってこの活動をしている、だから泥を塗るようなことはしたくない。

(2)シルバー会員ならではの効用

- ・人生経験が豊かで苦労もあり、被災者の悩みと通じるものがあり相手も安心して話せる。
- ・相手の立場に自分を置いて考えることができる。そのためやわらかく対応できるしアドバイスも自然体。
- ・自分の思い込みだけで突っ走ることがなく、やって良いラインを見極める能力がある。
- ・同じレベルで同じような知識の人たちが集まったのが良かった。仕事の改善を図りながら脱落者なしでやってこられた。
- ・管理職経験者が多く支援員同士のトラブルを防ぐ包容力がある。支援員同士の付き合い方も皆わかまえている。
- ・現役時代の仕事に比べればこの程度の苦情には散々慣れているし、クレーム対応にも慣れている。
- ・営業の仕事と思い、被災者もお客様と考えて対応した。お役立ちの精神を持ち、服装や言葉使いに失礼のないよう常に心がけていた。
- ・会社時代に受けた様々な研修が大いに役立った。

(3)被災者への対応で心がけていること

- ・行って、会って、胸襟を開く。電話だと横柄でも行って会えば大丈夫なことが多い。

- ・7～8割は聞くに徹する。〇〇あるべき、〇〇すべきと自分の価値観を押し付けない。
- ・被災者が抱える問題解決のための選択肢は全て提示するが、こうしなさいとは言わない。
- ・支援員として上から目線にならない。反論・指導は立場上できない。
- ・強制的な誘導はしない、安うけ合いはしない。自分には最終的な責任が持てないから。
- ・さまざまな支援制度を熟知し、相手に分かるように説明できるように、常に勉強をしている。

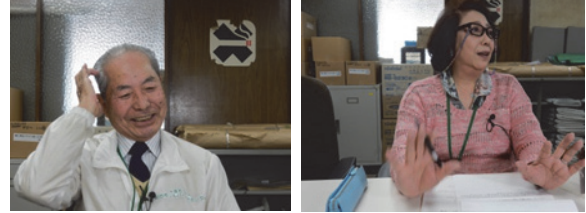


写真 3年以上の活動実績を持つ生活再建支援員

(4)活動を通じて感じる悩み

- ・津波で家族全員死亡のケースや福島からの避難者には返す言葉がない、何のアドバイスもしてあげられなかった。
- ・個々の家庭の事情の複雑さにどこまで口を出すのか、アシストをどこまでやるかは個人の判断でやるしかなく悩みどころだった。
- ・震災で訪問を受けられるようになり、生活保護、母子家庭、精神障害など生活再建に大きな困難を伴う被災者の存在が顕在化した。
- ・不満の声の大きい人ではなく、本当に困っている人にきちんと手が届くようにしたかった。
- ・訪問先を巡回する車の運転と訪問先での相談対応の両方をこなすのは、70歳を超えると酷だった。
- ・他都市での各種支援制度の詳細がよく分からず、聞かれても問合せ一覧をわたし、ご自分で相談するようにと答えるしかなかった。

(5)活動を通じて感じるやりがい

- ・この仕事を通してはじめて、この震災を理解することができた。
- ・自分が来るのを待っていてくれる、帰らないでほしいと言われる、帰る時に見送ってくれる。
- ・民間と違いノルマがないので気が楽、毎日仕事を楽しんでやっている。
- ・仕事を始めてから1～2年目は出勤が待ち遠しかった。3年目に入りしんどくなった。
- ・お金をいただきながら人様のためになるこの仕事はベストな仕事。
- ・シルバーの仕事は3K,4Kの仕事ばかり、こんなに好条件の仕事はない(通常時給700円代だが、支援員は時給900円代)。

(6)支援活動に関するアドバイス

- ・支援員制度の目的と役割を最初の段階で正確に理解する。
- ・行政が、支援員を通じて被災者から何を聞きたいのかをしっかりと把握する。
- ・行政が考えていることを被災者にしっかりと伝える。
- ・行政の制度を正確に把握し、行政と連携をとる。
- ・行政の対応は法律で動いている、一方被災者にはもっと何かしてあげたいと思う。そのジレンマは割り切ってやるしかない。

- ・住まいの再建を阻害している要因が何か？震災前の問題なのか、震災後の問題なのかを見極めて対処する。
- ・物心で被災した被災者を理解する。同時に感情に流されない、同情だけでは解決できない。
- ・被災者自身が決めなければ何も始まらない。公的な支援制度でやれることには限界がある。

6. 仙台市シルバー人材センターが果たす役割

平成24年4月から始まったシルバー人材センターによる生活再建支援活動は、仙台市からの委任によりセンターが請け負う形で実施されている。従って訪問活動をする会員と仙台市との間には雇用関係はなく、仙台市は人事権も持っていない。このため、会員相互の間に生じた不満の解決や人間関係の調整等は全て、センターが担ってきた。具体的には、訪問をする際のペアリングやグループ編成などは、センターの担当者の役割であった。支援活動に対する個人の気持ちの温度差や対応方法の違いをめぐり、活動する人たちの間にいさかいが生じることは多々あるが、これらのもめ事はセンター内部で解決・処理できたことにより、訪問活動に影響を与えることなく、また3年半以上にわたり一人の脱落者も出さない結果となった。

7. まとめと考察

これまでの調査結果に基づき、シルバー人材センター会員が有する能力や、その特性を生かした被災者の生活再建・住まいの再建に果たしてきた役割ならびに、被災世帯に対する訪問支援活動時の留意点を以下にまとめる。

- ①豊かな人生経験を持つシルバー会員による訪問支援活動は、それまでの社会人・企業人として培われてきた能力が最大限生かされ、様々な困難に直面している被災世帯の生活再建支援に重要な役割を果たしていることが明らかとなった。
- ②仙台市のケースでは、支援員自身に問題解決を求めるのではなく、被災世帯と行政を結ぶ橋渡し役としての役割が期待されていた。このため、訪問支援員には被災者の話をきちんと聞く力(コミュニケーション能力)と、聞いた話を行政に正しく伝える力(プレゼンテーション能力)が求められ、シルバー会員はその能力を充分有していた。
- ③現役時代の職歴は様々であったが営業職経験者や管理職経験者も多く、被災者からの苦情への対応や組織内での人間関係を良好に保つためのノウハウを有していた。
- ④支援員の活動目的と置かれた立場を正確に理解して活動することを常に念頭に置き、同情や思い込みで個人プレーに走ることなく、支援に役立つ制度に確実につなぐことに徹した。その結果、公平かつ効率的な支援が提供され、要支援世帯数が大きく減少した。
- ⑤一方で、支援員の立場の限界を感じ、被災者の個々の事情にどこまで踏み込み、どこまでアシストすべきなのか、常に悩みながら活動をしていた支援員も多い。
- ⑥業務を請負ったシルバー人材センターが支援員の人事権を有していることにより、会員相互の間に生じた不満の解決やグループ分けの調整等は全てセンターで処理した。このため、支援員同士の人間関係が訪問活動に影響を与えることはなく、3年半以上にわたり一人の脱落者もなく、活動のノウハウが継承されている。
- ⑦仙台市の生活再建支援業務に携わる主要な担当者にはこれまで一度も異動はなく、行政、シルバー人材センタ

一、支援員相互に強い信頼関係が築かれ、訪問支援活動で得た被災者ニーズが、着実に具体の支援に結びいている。

被災者に寄り添い、被災者の生活再建を支援する支援員には、皆それぞれ支援に対する思いがある。しかし一方で、感情に流されることなく、職業人としての基本的な能力と姿勢を有していることが、被災者と行政をつなぐ支援員に求められる重要なスキルであることが明らかとなった。

また、震災以前の社会経験を含め、支援に関しても継続性のある活動を行うことにより、支援業務の改善を図りながら、被災者に均一かつ質の高い支援を提供することにつながる。

さらに、支援員相互あるいは支援員と行政との間に生じる様々な問題を、事前に解決できる場が用意されていることにより、支援の現場で生じるトラブルを未然に回避することが可能となる。

仙台市で実施されたシルバー人材センターを活用した生活再建支援員事業は、これらの観点から見て非常に効果的な活動であったことが評価される。同時に、市民が市民を支える支援のあり方のモデルケースとして、被災者支援業務の参考とすべき点が多々あると考えられる。

謝辞

本研究を実施するにあたり、33名の仙台市生活再建支援員の皆様、仙台市復興事業局生活再建推進室ならびに仙台市シルバー人材センターの職員の皆様には多大なるご協力をいただきました。ここに記して深く感謝申し上げます。また本研究は、平成26年度科学研究費助成事業(挑戦的萌芽研究)「生活再建時のセルフエンパワーメント向上に資する防災教育プログラムの開発(研究代表者：重川希志依)」ならびに科学技術振興機構 コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造「借上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化(研究代表者：立木茂雄 同志社大学)」の成果を含むものです。

参考文献

- 重川希志依・田中聡・河本尋子・佐藤翔輔：借上げ仮設住宅施策を事例とした被災者の住宅再建に関する研究-恒久住宅への円滑な移行を目的とした住環境の分析-、住総研究論文集、No.41, pp145-pp156, 2013
- 永松伸吾・元吉忠寛・金子信也・岡田夏美：被災者による被災者支援業務の評価と課題～多賀城市仮設住宅支援業務を例として～、地域安全学会論文集No.24, pp183-190, 2014
- 田中聡・重川希志依：生活再建支援員への調査から明らかになった借り上げ仮設住宅居住者の生活再建に関する課題、地域安全学会梗概集No.36, pp55-56, 2015
- 仙台市復興事業局生活再建推進室(2015)平成26年度生活再建支援員総括研修会プログラム、平成26年度生活再建支援員業務総括(H27.3.30)資料