

エスノグラフィー調査に基づく住まいの再建支援業務プロセスの解明 — 仙台市を事例として —

Analysing of Public Support systems for Disaster Victims' Life Restoration on Ethnography Survey - Case Study of Sendai City-

○重川 希志依¹, 田中 聡¹, 石山 紘己¹
Kishie SHIGEKAWA¹, Satoshi TANAKA¹ and Hiroki ISHIYAMA

¹ 常葉大学大学院環境防災研究科
Graduate School of Disaster Research, Tokoha University

Since the Great East Japan Earthquake, we have continued our participation observation and hearings and other ethnographic surveys on Life Restoration work for victims, mainly in Sendai city. This research clarified the process of supporting rebuilding support for the victims' residence in Sendai City, where all temporary housing has been finished. In addition, we analyzed various data of households in all temporary housing that Sendai City utilized for support of living reconstruction, and examined the influence that public support measures had on the rebuilding of the residences of individual victims.

Keywords : Life Recovery , Public Support systems , Great East Japan Earthquake , Sendai City , ethnography survey

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¹⁾。このため仙台市では、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・住まいの再建支援に向けて、震災後の早い時期から多様な施策を計画的に実施してきた²⁾。その結果、被災地で最多の仮設住宅居住世帯を擁していたが、震災から6年後には仙台市で被災した仮設住宅入居者はゼロとなった。本研究では、「被災者の住まいの再建＝仮設住宅退去」に取り組んできた仙台市の生活再建支援業務のプロセスを解明し、今後の災害対応業務の改善に資する情報を共有することを目的とする。

2. 研究の方法

仙台市における生活再建支援業務プロセスを解明するために、筆者らは2014年1月から仙台市復興事業局生活再建支援部(当時名称)において参与観察を継続してきた。また、生活再建支援業務の担い手として被災者の情報把握や課題解決にあたってきた生活再建支援員(仙台市シルバー人材センターに委託)、(一社)パーソナルサポートセンター(以下PSC)を対象としたエスノグラフィー調査、仙台市職員とのグループディスカッションを実施してきた。本研究では、仙台市の被災者生活再建支援業務の主力として携わってきた職員に対するエスノグラフィー調査に基づき、第3章で生活再建支援業務プロセスの解明を行う。これに使用したエスノグラフィー調査の概要及び対象者の業務担当等を表1に示す。また第4章では、仙台市被災者支援システムに蓄積された被災者の生活再建に関わるデータを用い、生活支援業務と被災者の住まいの再建状況の関係性を把握する。

表1 調査の概要

対象者	主な業務内容	調査実施日時
A氏	2011年度から2016年度まで、6年間にわたり生活再建支援・仮設住宅供与の責任者の立場	2017年8月14日 10:00~12:25
B氏	2012年度から2017年度まで、6年間にわたり生活再建支援の責任者の立場	2017年8月14日 14:00~16:25
C氏	2012年度から2017年度まで、6年間にわたり生活再建支援の管理職職員の立場	2017年8月10日 14:00~16:15
D氏	2013年度から現在まで、生活再建支援の管理職職員の立場	2017年8月10日 10:00~12:05

3. 生活再建支援業務プロセスの概要

仙台市では、震災が発生した年の平2011年4月1日に復興に向けた組織体制づくりをはじめ、その7年後の2018年3月末に、一部の生活再建支援業務を残し組織は解消された。この間の被災者を対象とした1)生活再建支援業務の概要ならびに2)エスノグラフィー調査による発言内容を以下に記述する。なお、分析対象期間は、震災が発生した2011年度から仙台市内で被災した世帯の住まいの再建が完了した2016年度までとする。各年度ごとの主要な業務内容は、①【2011年度】生活再建支援のための体制整備、②【2012年度】ロードマップづくりと将来像の提示、③【2013年度】生活再建推進プログラムによる支援開始、④【2014年度】生活再建加速プログラムによる集中的支援、⑤【2015年度】仮設住宅供与の終了、⑥【2016年度】被災者から市民へ移行である。

(1) 生活再建支援のための体制整備(2011年度)

1) 生活再建支援業務の概要

2011年5月1日、局相当の震災復興本部が設置され復興計画策定と被災者の再建に向けた支援施策の模索が始まった。最初に取り組んだのが、被災者の情報を把握し、現在の生活の実態や支援に向けたニーズ調査であった。8

月 6 日～8 月 7 日の 2 日間、仙台市の沿岸部で被災し民間の借上げ仮設住宅に入居していた 1,843 世帯を対象として、市幹部職員が 2 人 1 組となり戸別訪問調査を実施した。さらに「生活再建」に至る前の「生活支援」の主体责任となる部局が必要であったことから、震災復興本部の中に生活支援班がつくられた。2011 年度は被災者の情報収集をどのように確立させていくか、生活支援をどう安定させていくかという点が業務の主眼であった。同時に、収集した情報を支援に利活用するため、被災者支援システム構築の検討に入った。

2) エスノグラフィー調査による発言

A 氏： 震災復興計画のなかで書かれている、被災された方への再建に向けた支援っていうのは、当時ですね、考えられなかったんですよ。たぶんこういうことをやらないといけないんだろうな、っていうふうな部分から書かれているはずなんです。今となってはごく当たり前の戸別訪問が支援のベースになっているんですけども、その重要性っていうか、必要性を感じ取ったのは、やっぱり平成 23 年の 8 月に行われた戸別訪問だったんですね。いろいろな人からの意見を聞く、その中で、どうしてもやっぱりみなし仮設住宅に入居された方に対する支援であったり、情報収集・提供っていう部分では、なかなか仙台市が頑張っても目が行き届かないよねって。ましてやどこにいるんだっていうのが分からない状況だったんですね。

すごく怒られるのかなって思っていたら「やっきたね」って感じで話をされた方とかね。最初はやっぱり文句は言われるんですけども、だんだんだんだん話をしていくうちに、家のこととか家族のこととか話をされて、今いちばんこういうことが心配なんだとか、こういうことで困ってるんだとか。で、仙台市は今どういうふうに考えてんのやとか、今どういうふうな支援が必要なのかっていう材料ではないんですけども、そういうふうなもの、皆さん役所全体として感じとれたかなど。

(2) ロードマップづくりと将来像の提示(2012 年度)

1) 生活再建支援業務の概要

2012 年 4 月に震災復興本部は復興事業局となり、その中の生活再建支援部に仮設住宅室と生活再建支援室の 2 部署がつくれ、その後 6 年間にわたり被災者の生活再建支援業務の中心的役割を果たした。数年先までの支援業務のスケジュールや生活再建のロードマップをつくって将来像を示し、庁内外のステークホルダーと共通認識を持つことが不可欠と考えられていたが、具体的な課題が把握できず、打つべき手が見えてこなかった。このため仮設住宅への全戸別訪問活動に着手し、訪問結果を基に「住まいの再建の実現性」と「日常生活の自立性」の観点から被災者支援に関わる類型を 4 分類化した(図 1)。この 4 分類化は、生活再建支援の施策を検討するにあたり、後々まで大いに役立つこととなった。平成 24 年度は、シルバー人材センターに対する戸別訪問相談事業委託、被災世帯が抱える個別課題解決のための区役所WG会議の試行、戸別訪問結果のデータ管理開始など、これ以降展開されていく支援業務の創成期と位置付けられる。

2) エスノグラフィー調査による発言

B 氏： おおまかなタイムスケジュールをもっと本庁のほうでさなきゃいけないなって思っていたんですよ。これ作って示すのが一番現場にとっては有意義だよなって思ってた。まず神戸の本はかなり見ましたね。神戸の本が

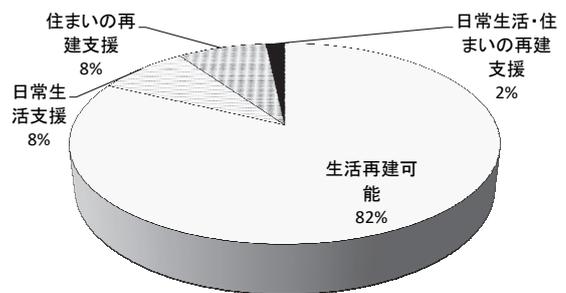


図 1 生活再建上の課題 4 分類の割合

一番参考になったと思いますね。「うん分かった分かった。で？じゃ、今は神戸のどの段階なんだろう。」っていうところが分からないんですよ。今のうちと神戸のどこが、今、合ってるんだろう。で、何をしないといけないんだろうっていうところが分からないんですよ。今のうちに何かしなければいけないっていうのはなんとなく分かるんですけどスケジュール的な問題で、生活再建するためにはどうしたらいいんだろうっていうのが、来たばかりのときは、どこから手を付ければいいのか分からなかったですね。ハッキリ言って分からない。

C 氏： こちらの部署(生活再建支援室)に 2012 年に異動して、新しく立ち上がった復興事業局に最初行ったときっていうのは正直言ってまあ、何から手を付ければいいのかっていうか、私自身もぼんやりしているっていうか、名前のごとくの仕事なんでしょうけれどもあまりこう実感がわかなくて。正直言って 1 年目っていうのは、被災者支援の準備期間みたいな感じで私は過ごしたかなというふうに思います。

B 氏： ロードマップを作ろうとしていたんですよ。そして結局作れなかったのは何が問題かがはっきりしなかったからなんです。でも戸別訪問やっていくと何が課題だったかっていうのが分かってきたんですよ。あ、そうかそうか、こういうのが課題なんだ、あ、こういうのも課題なんだ、じゃ、これに対してどういう手を打とうかっていうのは考えられるようになったっていうのが大きいと思いますね。要はね。課題が分からなかった。課題が、こう、全体で出てくると思ってたんですよ。全体で出てくると思ったら違うんですよ。1 件 1 件の課題だったんですよ。それが全体でこう、おおまかにしか見えていなかった。1 件 1 件が見えるようになってきて、だんだん分かってきたっていうことですかね。アンケートって適当に書けるんですよ。それよりも戸別訪問を優先していました、うん。

やっぱりポイントは 2012 年度、考えて考えて…いろいろ神戸とか、特定延長のイメージも 2012 年度の後半には出てたんじゃないかな。いろいろ見ましたからね、山古志とかね。2012 年度って比較的落ち着いて将来を見据えること、一旦落ち着いて考えられたんじゃないかなあって。そこの一年って実は大きかったんじゃないかなって思いますね。

(3) 生活再建推進プログラムによる支援開始(2013 年度)

1) 生活再建支援業務の概要

復興公営住宅の入居募集や防災集団移転先地の引き渡しなど、ハード面での復興施策が動き出し、また、仮設住宅入居全世帯を対象とした戸別訪問調査が 2013 年秋に終了する見込みが立った。特にシルバー人材センターに委託した支援員の戸別訪問で被災世帯の実態がどんどん

見えてくるようになり、課題に対処する支援策と事業のスケジュールを示すプログラムの必要性を感じるようになった。このため、同年夏にプログラムづくりに着手し、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震時の行政の対応を詳しく調べながら、仙台市に合った「生活再建推進プログラム」を策定、公表した³⁾。また仙台市の震災復興計画の期間は2015年度までの5年間とされており⁴⁾、2年後に迫る仮設住宅供与期間の終了を念頭においた特定延長の検討を開始した。さらに2012年度から試行された区役所のWG会議が市内5区全てで導入され、生活再建に課題を抱える世帯を対象にケース会議を開いて個別の支援メニューをつくり対応するなど、平時の地域包括支援センターと類似する対応を行った。

2) エスノグラフィー調査による発言

B氏：2013年度かな、復興公営住宅をここに建てますといい始め、防災集団移転もどこに建てるといっているのが決まってハードが動き出した。合わせて何かプログラムを作らなきゃいけないなど。計画なんですけども、そんなに重いものじゃないプログラムっていう感じで作って。私の思いは現場の人とこう…スケジュールを共有できるだろうという思いで作ったんですけどね。ただあれはあれで議会に対しても、対市民に対してもNPOに対しても、説明のつくものになって結果的にはよかったというふうには思いました。

C氏：2013年度あたりはだいぶ逆に忙しく、シルバー人材センターの人たちが戸別訪問やって、書面調査では当然分からないような実態が事細かく聞けるので、シルバーの人たちの話を毎日毎日聞き取って、まとめて、被災者支援システムに入力して。あとはそれを各区のワーキンググループってやっていて区の関係者との定例会に出す資料として準備してして定例会で検討する。あとは並行して、じゃあ何を施策としてやったらいいのか、っていうのを2013年度はたぶん全部同時並行でやったと記憶しています。この頃が一番せわしなかったですね。

B氏：2013年度が一番面白かったんじゃないかなあ。計画つくって、調整して発表できたっていう。2014年度の予算を発表でしたタイミングでするので、次の一手っていうのも見せながらできたんです。

C氏：めんどくさいっていうのは対被災者じゃなくて庁内手続きがめんどくさいなって思ったんですけど。まず何か被災者支援をやるにしてもプログラム作ってそれぞれの局なり部なりの次部長級で話し合いをします。自分たち被災者支援室が事務局になって。そのあと、そこである程度オーソライズされれば今度は各区の担当課長さんにこちらのほうから出向いて全部同じようなことを説明して回る。保健福祉センターの所長さんにも出向いてこういうふうやってますと説明。保健師さんには、お手数はかけるけどもうちのほうでここはやります、この部分は申し訳ないけどもわれわれの専門外なのでなんとか協力してもらえないか、すると、ああいいいよいよ、っていうふうなで、何かあったらうちのほうに全部連絡くださいみたいな感じでオーソライズしてやって。そのあとやと、今度は担当者ごとのワーキングでこういうふうやっていきます、と、そののずっと繰り返しなんです。そういう手順でやっていくことが一番、遠回りなようで、ちゃんと時間かけてもやるべき手続きを踏むのが大事だっているのがみんな身についたんじゃないかなあ。あと、こっちから行く、っていうのが大事です。

(4) 生活再建加速プログラムによる集中的支援実施(2014

年度)

1) 生活再建支援業務の概要

震災復興計画の計画最終年度である2015年度には、復興公営住宅の建設や防災集団移転地先での住宅再建も完了する見通しとなった。また震災当初は枯渇していた市内の民間賃貸住宅も流通するようになったため、仮設住宅の供与期間を2015年度一杯で終了することが可能であると判断された。このため、この時点で生活再建の予定が立てられず仮設住宅での生活を続ける世帯を対象に、新たな住まい確保のための集中的・重点的な個別支援策を実施することを目的とした「生活再建加速プログラム」が策定された。特に生活再建と住まいの再建の双方に大きな課題を抱える世帯(分類4の世帯)を対象に、シルバー人材センター支援員による個別訪問やPSCによる就労支援や民間賃貸住宅入居支援(伴走型支援)がスタートした。また前年度から検討を開始した「特定延長」を導入することが宮城県から表明された。がこの時点で仮設住宅入居していたのは、ピーク時の73%にあたる8,210世帯であった。

2) エスノグラフィー調査による発言

B氏：次は加速しなければいけないだろうっていうのは、前年度に推進プログラムを作ったときには加速プログラムも一緒に入ってたので、じゃあ次は加速プログラムね、っていう感じで。でも復興公営住宅のあれは驚きました。劇的に減っていきますね、人数が。毎月、どれくらい再建してるのかわかってみるのが楽しみだったんです。それまでは、タラタラタラタラ…っていうふうな感じが、ゴゴツと減りますからね、やっぱり災害公営住宅は。

C氏：住まいの再建っていうことで、復興公営住宅への入居が始まる。そこから外れた人たちは、自力で民間賃貸住宅へ移るか家を建てるか、それしかない。民賃へ行く人のほうがよっぽど数が多いんで、自分で見つけられない人にはPSCのほうで使える制度の活用も視野に入れながらサポートする。当然、職員もそこには入り込んでなんですけどもやればうまくいけるんじゃないかなっていうふうなことで、プログラムの中に盛り込んで。その時もざっとどのくらいの世帯数になるかなあっていうのはある程度見込めたんで。

職員、スタッフもずいぶんと見ていたので、もうあとはその人に合ったやり方で再建してもらえないかっていうことで、ここまでは絶対のデッドエンドを決めてやっていくっていうことで、夜討ち朝駆けから始まってっていうことでやりましたね。私個人的に言えば、居残りはないだろうなっていうか、あまりその、訴訟に発展する人っていないなあって途中で思いました。ただ、けっこう手間のかかる人はいるんだっていうのは、ありましたけど。福祉とか生活保護の業務を経験してるスタッフのやり方をこっちは見てるしかない。そのやり方なり接触のしかたなりを聞いてると、やっぱりそういうふうにして地味にやっていくしかないんだろうなっていうことで。少しずつ少しずつ再建が進んでいくっていうか。

(5) 仮設住宅供与の終了(2015年度)

1) 生活再建支援業務の概要

2015年度末をもって仮設住宅供与は終了とし、それ以降は、再建方針は立っているが復興公営住宅の入居開始時期がまだ先であったり、建築ラッシュのため住宅建築に時間がかかる人のみを対象とした「特定延長」が導入されることに伴い、仮設住宅を退去できない被災者の次

の住まい確保のための地道で粘り強い取り組みが続けられた。P S Cは生活困窮者支援のノウハウを生かした就労準備支援や不動産物件探しなど、一人一人の被災者に付き添った伴走型支援で分類 4 に属する生活再建が最も困難と予想された被災世帯全ての恒久住宅への移行を可能にした。またシルバー人材センターの支援員による個別訪問活動、区役所の保険福祉センターやまちづくり推進課、仙台市社会福祉協議会など生活再建支援関わる全ての人々が前向きに積極的にこの業務に関わった。

2) エスノグラフィー調査による発言

B氏：2014年度から2015年度にかけてですか、最後のあの、残っている人が出て行っていただく。そこもなかなかね、みんな苦労しましたけど。でも、んー、訴える人も、まあ運もありましたけどなかったし、出て行ってもらえましたけど。仮設住宅室のほうは仮設の管理ですから、こちらである意味悪役になって、北風ですね。で、生活再建推進室は太陽ですから。これがうまくいったのはみんなね、関わる人が前向きだったんですよ。

区役所で言っても保健福祉センターとかまちづくり推進課とか、みんな積極的に関わりましたから。区役所ごとにワーキング会議を開くっていったときに、区役所に主催を任せるっていう案もあったんですけど、うちが主催してうちが全部責任を持つから。それが大きかったと思いますね。やっぱり区役所は、避難所解消するのが大変だって知っていますから、最後の面倒みるのはどこかっていうのは気にしていた。それはうちでやるから大丈夫だ、ただ、協力だけしてくれ、っていうことで大きな協力を得られたと思いますね、それで。保健師さんは健康支援とかやっていますよね。でも不健康になる要因は別にあるって思っていますから、だから別にある要因を取り除かなければ健康にはならない。で、別にある要因は、保健師さんではちょっと解決が無理な部分が多い。だからみんなであいう会議をもってやると。区役所のワーキングも大きかったですね、1件1件。手間はかかりますけども。

(6)被災者から市民へ移行(2016年度以降)

1) 生活再建支援業務の概要

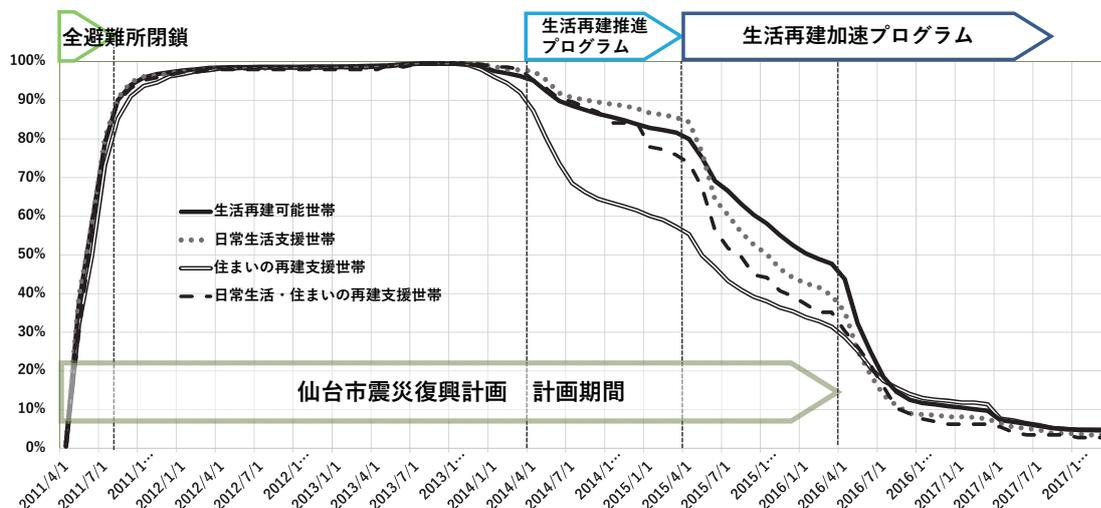


図2 生活再建上の課題4分類ごとの仮設住宅入居世帯数の推移

2016年度に入り、5年間の仮設住宅供与が順次終了していった。その間、特定延長が認められていない仮設住

宅入居者を対象として、再建方針などの再確認といまだに検討中である世帯への重点訪問が繰り返された。個別訪問活動や伴走型支援を委託していた仙台市シルバー人材センターやP S C職員のみならず、仙台市職員も夜討ち朝駆けで仮設住宅を訪ね、幾度も足を運んで被災者との関係性づくりを続けた。最後は退去を渋る被災者が職員の粘りに負け、新たな住まいを探して仮設住宅を退去していった。その結果、平成28年度をもって、仙台市内で被災した世帯はすべて住まいの再建が完了し、仮設住宅供与は終了、被災者はすべて被災者ではなく市民としての暮らしを再開した。

2) エスノグラフィー調査による発言

C氏：われわれの成果っていうのは、仮設住宅に入っている人たちがとりあえず別な住まいに移るところが成果なんで。結局その成果を出すために業者に委託しましたけど、委託業者にだけ任せるというふうにはたぶん、気持ちとしては誰もいかないんですよ。なので、委託だろうが何だろうが、進捗管理もするし、あとはその委託業者が手を焼いているような困難案件についてはわれわれが自ら手を出して、なんとかかんとかその事情を聞いて、こういうふうにするよとか、こういうふうにするよとかだめだよ、お金困ってるの？じゃ、保護課と一緒にいこう、って、行く足ないの？じゃ、迎えに行っただけから、って(笑)。車にも乗っけて行きましたから。やれること何でもやりますね、法に触れない範囲で。

最後まで仮設に残った方はお金とか病気とかが理由ではなく、やる気のない人ですよ。

「自分でできる」「なんとかするから心配なくていいよ」「ちゃんと約束守るから」…。守らないですよ。片付いてないし。それは別に被災者だからっていうよりは、被災する以前の課題、持っている課題をそのまま引きずってきただけなんです。たぶん。蓋開けてみたら、あれ、ちゃんと自分たちでやるって言ったじゃないあなた、みたいな人たちが残ったっていうか。最初は1分類だった人に仮設を最後まで出られない人がいたというのは、最後のほうまで分かんなかったんですけど。

被災者と近く寄り添う、向き合うじゃなくて寄り添うだ、と前に市長が言って、うんそうか、と。寄り添う

っていうのは、別の言葉で言えば、プライバシーに踏み込むこと、と、そういう言葉を使っている。行政の職員

は寄り添うって言っても、ある一定の距離からは入らないんですよ、やっぱり。でもシルバーさんとかね、入っちゃった人もいたから。百戦錬磨っていうか、だいたい40代のときに、管理職になってバブル崩壊したろうなあ。そこからリストラとかいろいろあっても生き残ってきた人たちだから、強いよなあ。シルバーさんは正解でしたね。でもシルバーさんが正解だったっていうのは、やっぱり、こっちもそれなりに働いている姿を見せたからだと思いますね。聞き取りとかも含めて。やっぱり丸投げじゃないよ、申し訳ないけどお願いしてるの一部だよ、本当に必要なところは直接やるから。そんな感じで臨んでたからやってくれたんですね。

4. 生活支援業務と被災者の住まいの再建状況の関係性

本章では、3章で述べてきた生活再建支援業務の展開と、被災者の住まいの再建状況を比較し、その関係性を把握する。ここでは、2012年度から本格稼働を開始した被災者支援システムに蓄積された被災者の生活再建に関わるデータに基づき、分析を行う。

(1) 公的支援策と仮設住宅退去

2011年5月に公表された仙台市震災復興計画では、計画期間は2015年度までの5年間と定められた。このため2013年度に、2年後に迫る仮設住宅供与期間の終了を念頭においた特定延長の検討を開始した。さらに、生活再建上の課題を4分類した分類ごとに、今後重点的に実施していく具体的な支援方法などを提示した生活再建推進プログラムを策定・公表した。図2に生活再建上の課題4分類ごとの月別仮設住宅入居世帯数の推移を示す。2013年度当初の仮設住宅入居世帯数は9,398世帯、ピーク時の84%にあたり、この時点では生活再建上の課題分類による仮設住宅退去世帯の割合に大きな差はみられない。一方、生活再建推進プログラムの具体的な支援施策がスタートし、また特定延長、換言すると特定の理由がなければ5年間で仮設住宅供与を終了することが宮城県から表明されたことにより、2014年度末には仮設入居世帯数は62%に減少した。特にこの間に仮設退去が大きく進んだのは、分類3（住まいの再建に支援が必要）の世帯であり、87%から57%へと減少した。

さらに2015年度には、生活再建推進プログラムを生活再建加速プログラムに改め、就労支援のため生活困窮者自立支援法に基づく履歴書の書き方や面接の受け方の研修を行ったり、住まい探しの同行や入居手続きを行うなど、世帯が抱える個別課題を一つずつ解決しながら新たな住まいへの移行を実現させる努力をすべての関係者が行ったため、仮設入居世帯数はこの1年間で74%から35%へと半減した。

ロードマップをつくり、市役所内外の生活再建支援に関わるステークホルダーに将来像を示し、また、具体的なプログラムを提示しながら進められてきた生活再建支援業務は、仮設住宅入居者の住まいの再建に大きな役割を果たしていたことが読み取れる。

(2) 公的支援策と住まいの再建

仮設住宅からの退去は、新たな住まいの再建方針が決まり、そこへ移住していくことである。図3に、住宅再建方法別に見た仮設住宅退去世帯数の月別推移を示す。支援策との関係性を見ると、生活再建推進プログラムが導入された2014年度末と生活再建加速プログラムが導入された2015年度末に、仮設住宅退去者数が大きく増加していることが分かる。また再建方法を見ると、当然のことではあるが復興公営住宅の建設・入居開始により、公営住宅に入居するため仮設住宅を退去する世帯が急増する。これは第3章第4節の職員の発言にも見られるとおりである。

また仮設住宅供与の終了期である2015年度末から、賃貸住宅入居層が急増するが、これは民間賃貸住宅を借上げ仮設住宅として入居していた世帯が、仮設住宅供与終了期を迎えると同時に、自らが契約主体となり自己負担で賃貸住宅に居住する契約切替によるものが多くを占めている。

一方、持家購入または持家修繕など自力で住まいの再建を可能とした層は、震災発生年の2011年から年間100世帯前後のペースでコンスタントに仮設住宅を退去していることが分かる。この自力で住まい再建を果たした世帯は仮設住宅入居世帯の約4割を占めており、公的支援策とは無関係に住宅再建を進めていたことが分かる。

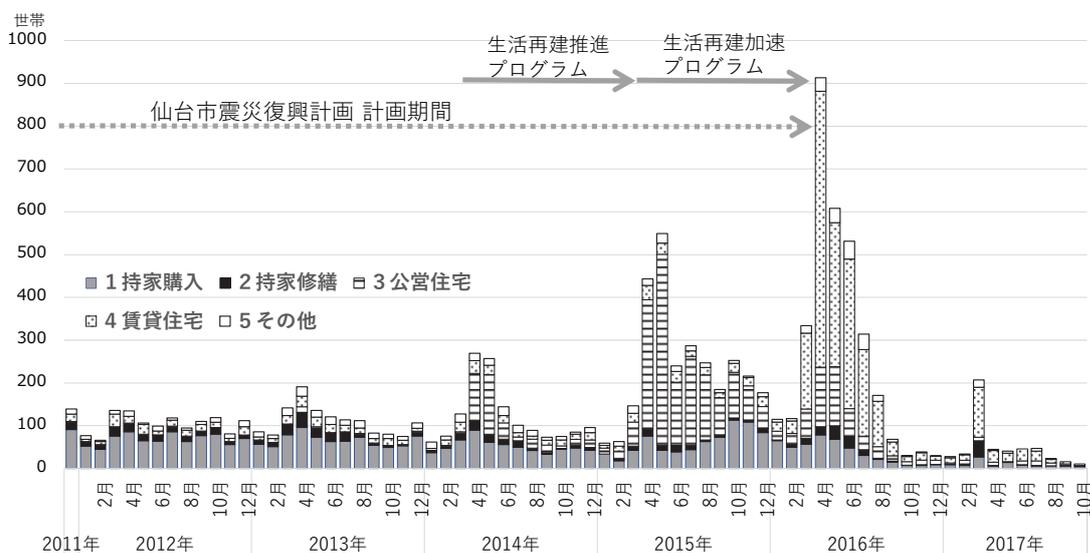


図3 住宅再建方法別に見た仮設住宅退去世帯数の推移

5. まとめと考察

これまでの研究過程で明らかとなった点をあらためて以下にまとめる。

- 1) 震災発生後まもなく策定した仙台市震災復興計画では、他の被災自治体では計画期間を10年間とする計画が多かったが、仙台市ではあえて5年間とした。しかし当初から5年で区切りをつけると宣言したことが、その後の生活再建支援策の道しるべとなり、仮設住宅収束に向けた具体的プログラムが策定された。
- 2) その結果、生活再建支援プログラム、生活再建加速プログラム、仮設住宅供与の特定延長など、具体的な施策を仮設住宅入居世帯にも提示し、施策を実施していったことにより、当初の計画どおりに仮設住宅供与を終了し、被災世帯は新たな住まいへと移り震災前の普通の市民としてのくらしを取り戻すことが可能となった。
- 3) 仙台市・各区役所はもとより、仙台市社会福祉協議会、仙台市シルバー人材センター、PSC(パーソナルサポートセンター)などの全ての関係者が前向きに積極的にこの業務に関わり続けたことが、前述したことを成し遂げることに繋がった。
- 4) 生活再建支援のあり方の方向性を探るために、2011年度から実施してきた仮設住宅入居者を対象とした戸別訪問調査記録に基づき、生活再建上の課題を4分類した上で、生活再建に最も大きな困難を伴うと予想された分類4(日常生活と住まいの再建の両方に支援を要する)の層には、早い時期から復興公営住宅への入居勧奨や、日常生活上の課題を解決するための個別支援を実施してきた。その成果により予想に反して分類4の世帯は順調に仮設住宅を退去していった。
- 5) 一方、生活再建上課題はないとされていた分類1の世帯は、生活再建プログラムの導入の効果が最も現れにくく、さらに最後まで仮設住宅退去に困難を伴い行政の手を煩わせることとなった。
- 6) 多様な対応が求められる被災者の生活再建支援業務を実施するにあたり、非常に早い段階で仮設住宅入居者の全戸戸別訪問を実施し情報を集約するとともに、それに基づき生活再建上の課題を類型化したうえで対応策を検討していったことが、当初目標とした震災後5年間の生活再建を可能とした。

謝辞

本研究を実施するにあたり、仙台市において生活再建支援業務に関わられた多数の職員の皆様、仙台市シルバー人材センターの皆様、(一社)パーソナルサポートセンターには多大なるご協力をいただきました。特に仙台市の仮設住宅室ならびに被災者生活再建支援室のご協力がなければ本研究を実施することはできませんでした。ここに記して深く感謝申し上げます。また本研究は、平成29年度科学研究費助成事業「住宅確保要配慮者のシームレスな恒久住宅移行支援プログラム開発に関する研究(研究代表者：重川希志依)」、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

- 1) 重川希志依, 田中聡(2014): 借上げ仮設住宅供与に関わる自治体の災害対応過程と課題の分析, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No.3, pp57-60
- 2) 重川希志依, 田中聡, 河本尋子, 佐藤翔輔(2015): 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, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No.4, pp47-50
- 3) 東日本大震災仙台市復興五年記録誌~, 平成29年3月, 仙台市
- 4) 東日本大震災仙台市震災記録誌~発災から1年間の活動記録~, 平成25年3月, 仙台市