

東日本大震災復興過程における仮設住宅団地の支援事業に関する研究 —大船渡市における北上市沿岸被災地仮設住宅運営支援事業を対象に— Study on community support project for temporary housing —a case study on Kitakami city community support project for temporary housing in coastal area of Oofunato city— 支 媛, 饗庭 伸 Yuan ZHI and Shin AIBA

首都大学東京大学院 都市環境科学研究科 都市システム科学域

Graduate School of Urban Environmental Sciences Department Of Urban System Science ,Tokyo Metropolitan University

This study intends for a case study on Kitakami city community support project for temporary housing in coastal area of Oofunato city that started on September 1, 2011. I participate in it and observe the role that "a support worker" achieved placed by the activity actual situation and a support project and clarify it through text mining analysis, an interview, a questionnaire.

Keywords : temporary housing, community support project, coastal area, support worker

1. 研究の背景と目的

東日本大震災の発生後、短期避難生活を経て約11万人（H25年3月現在）の被災者が建設型応急仮設住宅（以下「仮設住宅団地」）で今後の復興に向けて生活している。入居者は震災の遭遇によって心理的に十分に健康とは言えず、さらに仮設住宅団地の入居後の環境によっても影響を受けている。実際、仮設住宅団地では近隣同士の騒音問題や仮設住宅団地の使い方のトラブル、孤独死等の問題が顕在化している。本研究の対象とする「復興支援員」は、これらの問題を解決するための仮設住宅団地の入居者に対する人的支援活動である。新潟県中越地震の復興過程で一般化した方法であり、東日本大震災の復興過程においても、東松島市等の仮設住宅団地において配置されている。

本研究は復興支援員を配置する事業の一つとして北上市沿岸被災地仮設住宅運営支援事業（以下「支援事業」）を対象とする。支援事業は岩手県内陸部の北上市が、沿岸部の大船渡市と大槌町を対象に自治体間の支援として実施しているものである。大船渡市では2011年9月より、大槌町では翌年より開始され、本研究は先行した大船渡市における事業を対象とする。具体的には北上市のNPO（いわてNPO-NETサポート）と人材派遣会社（ジャパングリイット）と北上市の協働で運営される事業であり、緊急雇用創出事業を活用して復興支援員を雇用し仮設住宅団地に配置する。大船渡市の住民が雇用され、その半数以上が東日本大震災の被災者自身である。常勤職員という形で雇用され、仮設住宅団地で発生する様々な問題を解決し、住民の日常生活から心のケアまでをサポートしている。

本研究は筆者が2011年9月から2012年9月まで行なった現地調査等により、支援事業の1年間の実践の成果と課題を明らかにすることを目的とする。前例のない事業であり、変化する状況に対して手探りで実践が進められた。また、非被災地の自治体が被災者を雇用して被災地の支援を行なうという、特異な体制で行なわれた事業である。そのため、①時間の中での状況変化と②関係主体間の関

係の変化に着目し分析を行なった。

2. 大船渡市における支援事業の概要

大船渡市内には37箇所の仮設住宅団地があり、それらを6つの地区にわけ、地区マネージャー（7名）を配置し、その下に復興支援員（約100名）をおき、各団地に配置している。コールセンター機能を持つ全体を統括する事務局を最大の仮設住宅団地である長洞仮設住宅団地に置いている。それを示したのは図1ようになる。

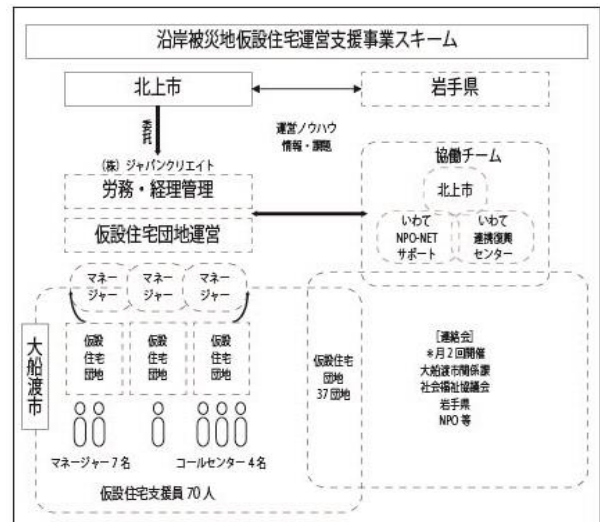


図1 支援事業の組織図

出典：大船渡仮設住宅支援事業組織図

本研究の主たる対象とした長洞仮設住宅団地は猪川地区に位置し、870人が入居している。他の市町村からの避難者も多く入居しているなど住民の出身地域は統一していない。支援事業の準備期間と開始後の1年間の流れを図2にまとめる。事業そのものは災害から2ヶ月後の2011年5月に検討がスタートし、北上市のNPO（いわてNPO-NETサポート）と協働で検討が進められていた。これは災害前の平常時からの多くの協働の経験に基づくものである。6月に大船渡市に申し出をし、8月には業務委託先

2011年

5月

6月

7月

8月

9月

12月

1月

2012年

2月

4月

6月

7月

8月

10月

支援事業の準備期間	事業構築期	支援員の入れ替わり	機能確立期
<ul style="list-style-type: none"> 被災者支援プロジェクト発足 緊急雇用創出事業活動で計画 いわてNPO-NETと協働 県の復興MTGへの参加 <ul style="list-style-type: none"> 大船渡市への事業訪問 専門家支援チームの設立 <ul style="list-style-type: none"> 事業実施の依頼 ジャパングリエイトへの業務委託 求人募集、研修マニュアルの作成など 	<ul style="list-style-type: none"> 9月1日にスタート 長洞でコールセンター設置 支援員配置 支援員業務の開始 	<ul style="list-style-type: none"> 全仮設での2名募集制度による支援員の2次募集 現場支援員の自立による支援員の再募集 	<ul style="list-style-type: none"> 長洞で新しい事務局を設立 全仮設向けホームページの公開 全仮設向け支援員新聞の配布

図2 支援事業の準備期間と開始後の1年間の流れ

を決定し、9月にはスタートするという急なスピードで事業が組立てられた。雇用された支援員に対しても事前研修が1日で行われた以外に、事業がスタートしてから各種の研修が組まれるなど、急なスピードであった。事業開始後は大きく3つの時期に分けられる。2011年12月までは事業は手探りで構築する時期であり、復興支援員の業務内容、NPO団体や自治会や行政との関係、住民との関係などがそれぞれ構築されていく時期である。2012年4月まではある程度事業が構築された中で、次は復興支援員の入れ替わりが起きる時期である。2012年5月以降は事務局機能が確立するなど体制が固まり、外部に対して情報発信ができるようになる。

3. 仮設住宅団地の課題の変化

では、そのような中で、仮設住宅の課題はどう変化していったのだろうか。2011年9月から2012年9月まで、長洞仮設住宅団地において、住民から支援員に寄せられた「悩み相談受付票」計262部をその内容によって分析した。受付票の中身を①家に関する苦情、②仮設住宅に関する苦情、③他人に関する苦情、④支援員・行政・NPOに関する苦情、⑤相談、⑥その他といった6種類にタイプ分けして、その割合の変化を5つの時期にわけて見る(図3)。入居当初の2011年9月は①家に関する苦情が圧倒的に多く、次いで②仮設住宅に関する苦情が多いが、やがてそれは減少し、かわって③他人に関する苦情が増加する。当初は住居や外構といったハードに対する悩みが多かったが、それらが解決し、代わって騒音や駐車場問題等による近隣トラブルが増加したことが分かる。

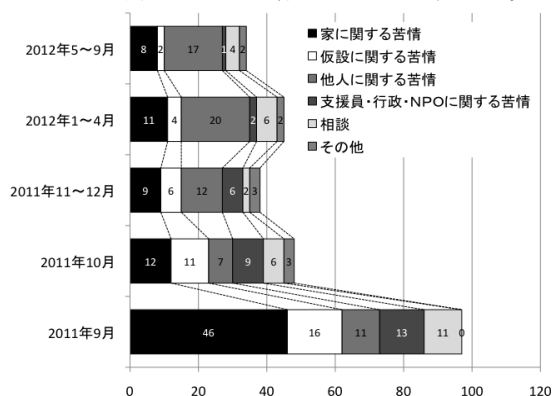


図3 悩み相談から見る仮設住宅団地の課題変化

4. 自治会やNPO団体の関係変化

仮設住宅団地で活動するNPO2団体と自治会2団体のインタビュー調査を行った。2011年9月の立ち上げより早く支援や自助活動を展開していた自治会やNPO団体と復興支援員の関係は、2012年12月頃まではお互いの役割を認識しない摩擦関係にあった。しかし、2012年1月から5月にかけて、毎日活動をしている復興支援員がNPO団体と自治会をつなぎ、両者が仮設住宅でイベントなどを行う時の住民向けの宣伝係を担うといったことを通じて、摩擦関係が適応関係に変化していく。6月以降は、仮設住民の様々な問題を復興支援員が中心となって、自治会、NPO団体(必要に応じて警察も加えて)の3者で協力して解決するなど、自治会やNPO団体との関係は業務連携関係に変化していく。

5. 住民による復興支援員の受け止め方の変化

住民による支援員の受け止め方の変化について、6組14名の住民のインタビュー調査を行った。親族が支援員として雇用されていた1名を除き、当初は支援員の存在すら意識していないという状況であったが、やがて適応し、声かけや物資配布やイベントや生活に欠かせない情報の提供といったことを通じて住民に信頼されるようになってきたことが分かった。ある一人暮らしの高齢女性のケースでは、当初は「震災で心が閉じた状態で仮設住宅に入ったため最初は全然支援員のことに気付かなかった」が、「だんだん同じ人が毎日に家に来るのが分かり、体のことを心配してくれるので、支援員を少しずつ信頼し始めた」と適応が始まり、「支援員がいないと不安、自分から支援員をつかまえてしゃべる」と安定した関係を築くようになる。適応の時期は3組11名が2011年12月頃、2組2名が2012年の2月頃と分かれた。また、1組9名の住民は2012年の2月頃から「いつか仮設住宅から出るのであまり支援員に頼っていない」と、適応した関係から自立を志向する関係へと変化している。

6. 復興支援員が果たした役割の変化

こうした自治会、NPO団体、住民との関係の中で復興支援員の役割がどのように変化していったのか、コールセンターの電話による相談業務の受付内容を記録した

2632部の「仮設住宅団相談受け継票」を分析し、復興支援員の「つなぎ役」としての役割の変化をまとめる。コールセンターは住民だけでなく、外部（行政、企業、NPO団体）と内部（仮設住民、自治会、復興支援員）からの電話の受付、情報伝達、スケジュールやイベント調整などの業務を行っている。テキストマイニングで分析を行った結果、大船渡市役所（2011年9月）、大船渡市役所・NPO団体（2011年10月）、自治会・NPO団体（2011年11月～12月）、大船渡市役所・自治会（2012年1月～5月）、大船渡市役所・NPO団体（2012年6月～9月）と、「つなぎ役」としての役割が変化していることが分かった。テキストマイニング分析による年間の分析は図4のようになる。

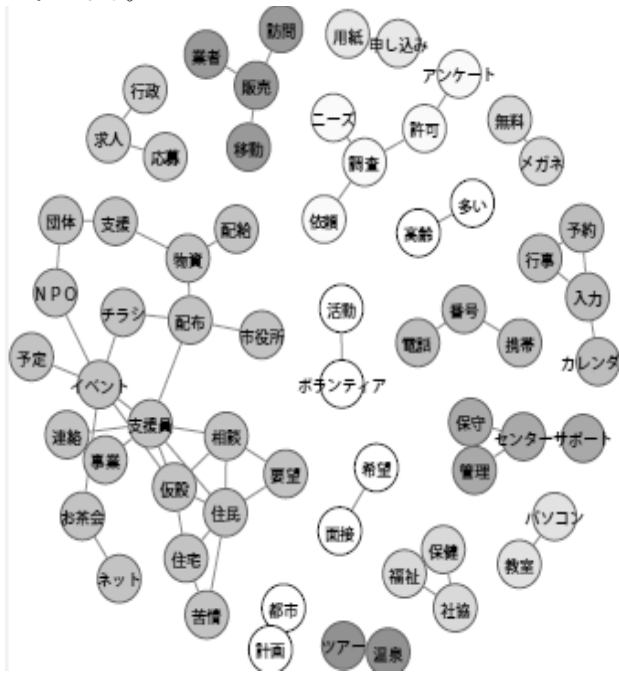


図4 テキストマイニングによる年間分析

7. 復興支援員自身の変化

支援事業は被災者自身を雇用していることに特徴がある。最後に、自身も被災者である支援員自身の変化を明らかにする。全ての支援員(103名)に対して2012年9月にアンケート調査を行い、うち74名(72%)からの回答を得た。

仕事に対する「やりがい」と「ストレス」と雇用されている期間によって回答者を6タイプに類型し、その傾向を見ると、最も多いのは長期に雇用されやりがいもあるが、ストレスもあるというタイプであった(図5 有効回答数72件)。

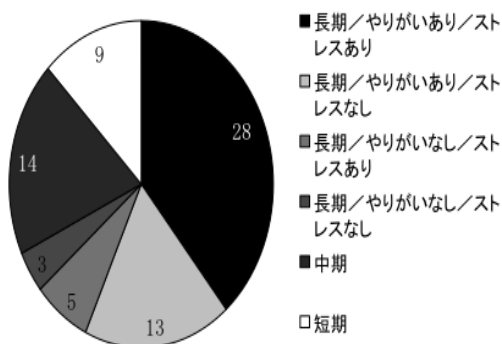


図5 復興支援員の類型

「仕事が大変だった時期」については、2011年9月～12月と2012年8月～10月の2つの時期に大変だと感じた人が多い(図6)。2011年9月～12月については支援員が仕事を手探りで悩みながら行っていた時期であり「いきなり仕事が始まって何も指示がなかったので、仕事に関してまったく分からず大変だった」という回答があり、支援事業開始の前に十分な研修が行われなかったことと関連していると考えられる。

2012年8月～10月については、復興支援員内部の人間関係や住民との人間関係に疲れが現れてきたことが原因であるとされる。「住民から精神的相談が多く、その対応が大変だった」「クレームへの対応に疲れた」という回答が寄せられ、長期化する仮設住宅での暮らしの中で、住民が精神的な悩みを抱えることになったり、特定の考えに固執するようになったことへの対応が困難になっていることがわかる。

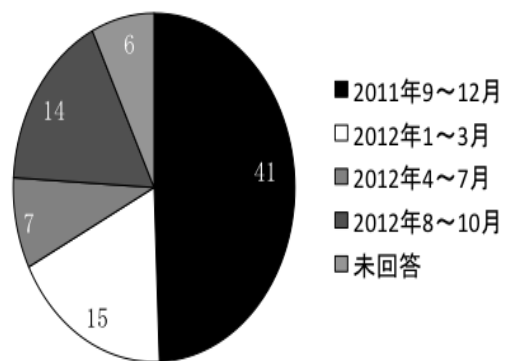


図6 仕事が大変だった時期

8. まとめ

以上の結果を図7にまとめる。2011年9月から2012年9月までの1年間の間、支援事業は「事業構築期」、「支援員入れ替わり」、「機能確立」といった3つの時期を経た。事業構築期においては、支援事業は自治会・NPO団体との関係が摩擦関係でありながらも、仮設住民を自治会・市役所・NPO団体としっかりつないだことが分かった。支援員入れ替わり期においては、支援事業は自治会・NPO団体との関係が適応関係に入り、仮設住民を自治会・市役所としっかりつないだことが分かった。機能確立期においては、支援事業は自治会・NPO団体との関係がさらに適応関係から業務連携関係に入ったことが分かった。仮設住民を市役所・NPO団体としっかり繋いだことが分かった。支援事業は1年間の間に様々な仮設住民にとって、生活上での情報伝達役から心のケアサポート役までの役割を果たしたことが分かった。

しかし、今後の復興生活に関しては、仮設住宅団地に残って生活をしている住民達のサポート以外に震災で壊されたコミュニティの再生にも支援する必要がある。

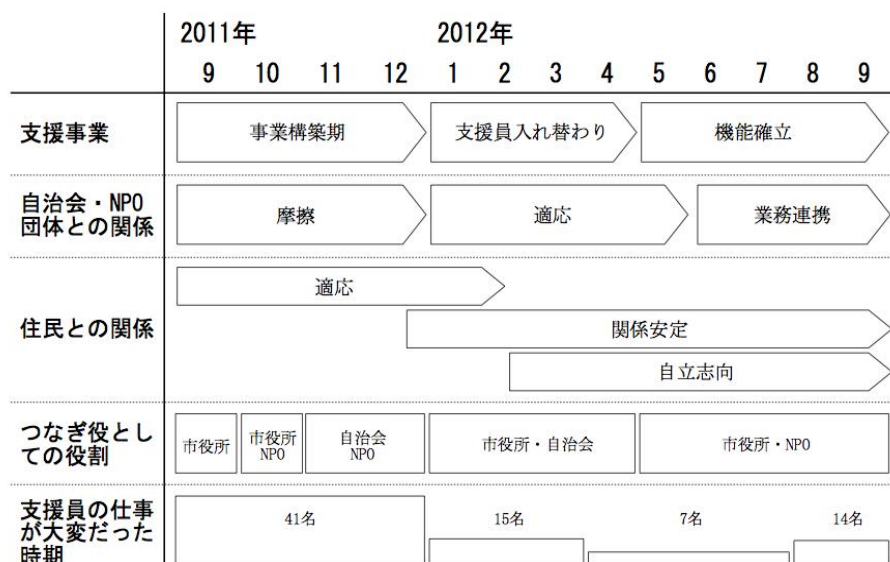


図7 北上市沿岸被災地仮設住宅運営支援事業の1年間の変化

参考文献

- 1) 菊池広人：「自治体間連携による仮設住宅支援員配置事業—大船渡市と北上市による新しい連携のかたち」建築雑誌 vol. 127, No. 1628, 2012年2月号
- 2) 地域の人的支援研究会：「人的支援の可能性と課題」, 2010年5月,
<http://www.niit.ac.jp/abehtml/taguchi/hsrp/midreport.pdf>
- 3) 杉崎康太：「集落復興活動における人的支援の可能性に関する研究—新潟県中越地震からの集落復興における地域復興支援活動を事例に—」日本建築学会大会学術講演概要集(東北), 2009年8月
- 4) 杉崎康太：「地域復興支援員の働きかけによる集落活動の拡大プロセスに関する研究—集落復興活動における人的支援の可能性 その2—」日本建築学会大会学術講演概要集(北陸), 2010年9月
- 5) 神戸弁護士会：「阪神・淡路大震災と応急仮設住宅—調査報告と提言—」, 22-23頁, 1997年3月
- 6) RCF 復興支援チーム：「岩手県における仮設住宅支援の支援ビジョン」, 2012年1月
<http://rcf311.com/2012/01/14/report001/>
- 7) 田口太郎：「新潟県中越地震における地域復興支援員の取り組み「人的支援」による地域復興」, 2012年9月
<http://rcf311.com/2012/01/14/report001/>
- 8) 古山周太郎：「集落再生に向けた人的支援の取り組み—山古志サテライトの地域復興支援員の活動日誌の分析より—」
<http://www.toyo.ac.jp/uploaded/attachment/602.pdf>

謝辞

本研究をまとめるに当たり、たくさんの方々に助けていただきました。北上市役所の小原学様、ジャパנקリエイトの新田様、ETICの黒沢様、長洞仮設住宅団地でお仕事をしている支援員の皆様、インタビューに応じてくれた自治会会長様、NPO団体の責任者様、仮設住民の方々に大変感謝しております。