

生活再建支援施策に関連するプロセスの可視化

Visualizing Process of Measures for Life Restoration Support after Disaster

○河本 尋子¹, 重川 希志依¹, 田中 聡¹, 佐藤翔輔²
 Hiroko KOUMOTO¹, Kishie SHIGEKAWA¹, Satoshi TANAKA¹,
 and Shosuke SATO²

¹ 常葉大学大学院 環境防災研究科

Graduate School of Environment and 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

Regarding public measures for supporting disaster victims in temporary housing units, pioneering efforts have been done in Sendai city. In the present study, ethnographic interviews were conducted toward municipal officials, life restoration supporters, and an official of the Sendai Silver Human Resources Center. From the analyses, a total process of operating door-to-door visits was visualized: selection of members, training courses, daily support operation, etc. It is essential for future studies to provide feedbacks to interviewees and verify the flow.

Keywords : life restoration support, disaster victims, temporary housing, ethnographic interviews

1. はじめに

(1) 研究の背景

東日本大震災後の応急仮設住宅供給では、建設応急仮設住宅と民間賃貸住宅との役割分担がなされた¹⁾。応急仮設住宅として、民間賃貸住宅が大規模に活用され、今後の災害対応を考える上での重要参考事例となる。

民間賃貸住宅の活用は、建設応急仮設住宅における住環境に関連する諸問題の解決につながる。しかし民間賃貸住宅の空き部屋への入居に伴い、被災者が各地に分散居住する状況が生まれた。被災者がコミュニティから切り離されるという問題につながるのではないかと指摘もあり²⁾、応急仮設住宅供給の新しい課題を提起している。

被災自治体における生活再建支援の取り組みをみると、住民の住まいの確保と見守り活動のため、建設応急仮設住宅に支援員を配置し、巡回や、相談会・イベントの開催等、仮設住宅に住む人々の支援活動が行われてきた（たとえば、大船渡仮設住宅支援事業³⁾）。こうした施策では、緊急雇用等により被災地域の人材を活用し、地域復興に向けた取り組みが多い⁴⁾。

他方、仙台市では、生活再建支援業務を公益社団法人仙台市シルバー人材センター（以下、SJC）に業務委託し、人生経験豊富な32名の高齢者を生活再建支援員として活用し、被災者の生活再建支援をおこなっている（平成27年4月現在）。建設仮設住宅・民間賃貸住宅借り上げ仮設住宅に対する生活再建支援として、先例のない先駆的取り組みだといえる。首都直下型地震や東海地震等の災害発生を想定するとき、仙台市の取り組みに学び、都市部における生活再建支援施策のあり方を検討することが重要だと考える。

(2) 研究の目的

本研究では、仙台市復興事業局職員および仙台市の生活再建支援員に対するインタビュー調査を実施し、その

調査結果から、生活再建支援員による各戸訪問までの総合的な生活再建支援業務プロセスの可視化をおこなうこととした。具体的には、生活再建支援業務の開始前の流れ、支援業務開始後の各戸訪問までの流れ、支援業務遂行時の1日の流れ、という3つを明らかにする。

2. 研究の手続き

(1) 手続き1：インタビュー調査

本研究では、仙台市の被災者生活再建支援業務に携わる人々を対象に、インタビュー調査を実施した。具体的な対象は、仙台市復興事業局生活再建推進室他職員4名、仙台市シルバー人材センター（以下、SJC）職員1名、仙台市生活再建支援員33名であった。なお、生活再建支援員33名のうち1名は、平成27年3月末まで支援業務に従事していた。

調査方法には非構造化面接法を採用し、調査期間は、平成27年1月から4月までであった。調査内訳は、表1に示すとおりである。

市職員を対象としたインタビュー調査のみ、グループ形式で実施した。その他の生活再建支援員33名、SJC職員1名に対する調査は個別におこない、調査時間はそれぞれ2時間程度であった。

(2) 手続き2：分析

上記調査実施時のフィールドノートを用いて、支援業務に関連する項目を抽出し、その流れを明らかにすることとした。具体的には、支援業務開始に至るまでの流れ、支援業務開始から今年度までの流れ、生活再建支援員の1日の業務の流れ、の3つを描画した。支援業務にはさまざまな組織が関係しているが、本研究では、生活再建支援員を中心とし、その支援業務の主たる流れを描画することとした。

表1 インタビュー調査の内訳

No	調査対象	調査日
1	市職員 (4名)	平成 27 年 1 月 27 日
2	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 1 月 26 日
3	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 1 月 27 日
4	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 2 月 13 日
5	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 2 月 18 日
6	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 3 月 12 日
7	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 3 月 13 日
8	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 3 月 16 日
9	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 3 月 17 日
10	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 3 月 26 日
11	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 3 月 27 日
12	生活再建支援員 (3名)	平成 27 年 3 月 30 日
13	SJC 職員 (1名)	平成 27 年 4 月 24 日

3. 結果

(1) 支援業務開始に至るまでの流れ (図 1)

平成 23 年末に、被災者の生活再建支援業務の実行にあたって、仙台市から SJC に対して協力体制を希望している旨連絡された。

SJC は、会員自身による運営がおこなわれており、就業機会創出員や地区班長を配置した積極的な普及活動が実施されている。仙台市からの打診を受けて SJC では、このような就業コーディネーターとの話し合いがおこなわれた。ここで、SJC 内で声掛けする人材が選ばれ、直接本人に対する電話での勧誘が行われた。仙台市での支援業務と想定期間を伝達し、面接を希望する場合に次の段階に進んだ。

市職員による支援の現状の説明会と SJC 職員らによる面接と集団での面接を経て、選考結果がシルバー人材のメンバーに通知されたのが、平成 24 年 3 月であった。この時点では、18 人が選出され、仙台市生活再建支援員の 1 期生として、業務に従事することになった。3 月の各種

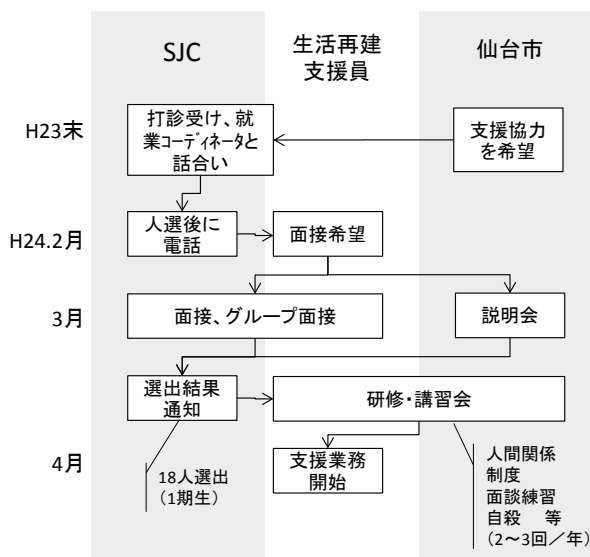


図 1 支援業務開始に至るまでの流れ

研修や座学の講習会を受けた後、正式な支援業務の開始は 4 月であった。

研修・講習会の内容は、人間関係の作り方や制度、ロールプレイング形式の被災者との面談練習、自殺に関するもの等、多岐に渡る。初年度以降、年に 2~3 回の頻度で、継続的に研修が実施されている。特に、制度に関しては、制度改訂や新制度施行にともない、説明会が実施されている。研修・講習会では、メンバーが互いに意見を出し合い、苦勞して改善提案をする等、その後の戸別訪問・面談時に活かされたという意見が多く聞かれた。また平成 26 年度には、精神科医によるこころのケアに関する研修が開催され、支援に携わる人々へのこころのケアに関して学ぶ場が設けられた。業務上の守秘義務に起因してストレスが蓄積され悩んでいたが、研修後に気持ちが楽になったという声があった。

(2) 支援業務開始から今年度までの流れ (図 2)

a) 平成 24 年度現況調査票の回収

平成 24 年 4 月から、生活再建支援員による支援業務が正式に開始された。1 期生 18 名が複数班に分かれ、3~6 ヶ月間集中的に、ペアリングのチーム体制により、現況調査票の回収にあたった。特に、現況調査票未回収の世帯を対象に、生活再建支援員が訪問し、回収結果・状況が市職員に報告された。この業務は、電話による事前アポイントメントなしの突撃訪問であり、1 日におよそ 20~30 軒程度を回っていた。回収率は高くなかった。

平成 25 年度以降も継続して、毎年現況調査が実施されており、被災者の生活再建に向けた個別の状況把握が図られている。その際に、平成 24 年度業務からの教訓を活かし、訪問記録票が整備されている。

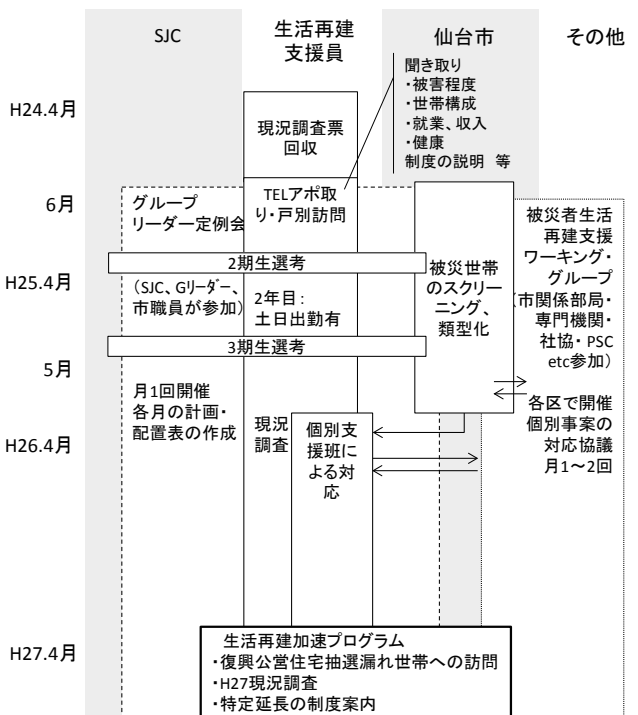


図 2 支援業務開始から今年度までの流れ

b) 戸別訪問

アンケート調査では、さまざまな課題が伴う。たとえば、記入・返却されない、質問の意図を記入者に理解してもらえない、その結果、把握したいことを把握できない、等である。そこで仙台市では、約 1 万世帯を対象とした生活再建支援員による全戸訪問をおこなった。事前に接触のための電話をかけ、対象者との訪問日時の調整がおこなわれた。訪問時には、対象世帯との面談を通して、世帯構成、家の状況、罹災状況、就業・収入の生活面の状況、健康、再建にあたっての問題、意向等の聞き取り、各種支援制度の説明が実施された。稀に、訪問日時のアポイントメントがあっても不在により会えないケースなどが若干みられた。

訪問結果は、各関係機関との被災者生活再建支援ワーキング・グループを通して、個別事例に関する情報共有と課題把握に活用された。さまざまな部門・機関が、それぞれの役割を担い支援しているが、生活再建支援員は、特に、被災者のすまいの再建に関わる課題に焦点を当て、すまいと日常生活に関する視点に立った支援業務を遂行している。

生活再建支援員の人員補充は、平成 25 年 4 月と 5 月に、2 期生および 3 期生として、それぞれ行われた。特に 2 期生は、1 期生とのペアリングにより戸別訪問に同行し、支援業務にあたった。3 期生は、主に電話によるアポイントメント取り付け業務に従事しているが、平成 27 年より、1 期生・2 期生とともに戸別訪問もしている。

戸別訪問は継続的に実施されており、各年度現況調査票回収・聞き取りや、制度改訂、新たな支援施策の決定時等に、積極的に被災世帯に接触するような工夫がされていた。たとえば、以下の時期・内容⁹⁾が挙げられるだろう。

- ・平成 24 年夏 単身高齢世帯への緊急通報サービス案内
- ・平成 25 年 4 月 平成 25 年度現況調査票訪問回収
- ・平成 26 年 4 月 平成 26 年度現況調査票訪問回収
- ・平成 26 年 4 月 5 年延長対応
- ・平成 26 年 8 月 復興公営住宅優先順位枠申込
- ・平成 26 年 11 月 復興公営住宅一般抽選枠申込
- ・平成 27 年 1 月 復興公営住宅第 2 回一般抽選枠申込
- ・平成 27 年 2 月 復興公営住宅第 3 回一般抽選枠申込
- ・平成 27 年 4 月 平成 27 年度現況調査票訪問回収
- ・平成 27 年 4 月 復興公営住宅抽選漏れ対応
- ・平成 27 年 4 月 特定延長の導入 等

c) 被災世帯のスクリーニング・類型化

戸別訪問の結果から、各世帯が抱える課題や個々の状況に応じて、4 つのレベルに世帯の類型化が行われた。

①生活再建可能世帯、②日常生活支援世帯、③住まいの再建支援世帯、④日常生活・住まいの再建支援世帯、の 4 つである⁹⁾。生活再建への取り組みにあたって最も多くの問題を抱えるレベル④に分類されたのは 263 世帯であった。平成 26 年 4 月から、これらの世帯を対象として活動する個別支援班が新たに設置され、重点的に対応にあたった。

個別支援班は、生活再建支援員 8 名が対応をおこなってきている。地域によって担当範囲が分けられており、北部担当・南部担当の 2 チームで支援している。訪問方法は各チーム内で検討・決定されており、担当世帯を分担しているチーム、担当世帯を決めずに全員が情報共有するチームとさまざまである。

d) グループリーダー定例会

生活再建支援員 11 名ずつが 3 班に分かれ、班毎に支援

業務が遂行されている。初年度には、一年を通してペアとなるメンバーの変更をすることなく、支援業務にあたった。翌平成 25 年度からは、2 ヶ月毎にチーム内でペアとなる相手を変更する配置計画がとられている。

各班のグループリーダーは、班員のスケジュールを考慮した予定表、各自の特性・状況に応じたペアリング配置計画を作成している。これらをもとに、SJC、市職員との定例会が毎月開催され、業務上の課題の共有、方針の検討が行われている。

e) 生活再建加速プログラム⁹⁾

平成 27 年 4 月より、仙台市震災復興計画（5 か年計画）の最終年度となり、被災者の生活再建支援施策・実施体制は、生活再建推進プログラムから加速プログラムに改訂された。応急仮設住宅供与期間の終了に向けて、支援体制の強化が行われている。被災世帯の 4 類型に応じた支援の強化・新規追加を実施し、生活再建の取り組みが加速されていくことになる。被災世帯に対しては、新たな住まいの確保に向けて、地域保健福祉サービスによる支援、地域包括支援センター等との連携、各支援団体と連携した伴走型民間賃貸住宅入居支援等の強化が図られる。また、プレハブ仮設住宅や復興公営住宅等におけるコミュニティ支援等が盛り込まれている⁹⁾。

(3) 生活再建支援員の一日の業務の流れ

生活再建支援員の出勤日数は、年度・時期・業務内容によって異なるが、週に 1~2 日のシフト制である。

生活再建支援員は出勤後に、朝礼に参加し、出発前の持ち物点検等をおこなう。その後 9 時 00 分に、2 人 1 組のチームを組み、公用車で戸別訪問に出発する。このようなペアリング体制を敷く理由として、面談での聞き役と記録役をそれぞれ確保すること、支援内容説明時の抜け漏れを防ぐことが挙げられる。戸別訪問では、1 日に 4~5 軒程度を回る。

電話によるアポイントメント取り付け業務では、1 日に 70~80 件に対するアプローチがおこなわれている。相手が仕事等多忙により訪問できない場合には、電話での現況の聞き取りが行われ、その場で記録用紙に結果を記入する形式がとられている。また、問い合わせや苦情に

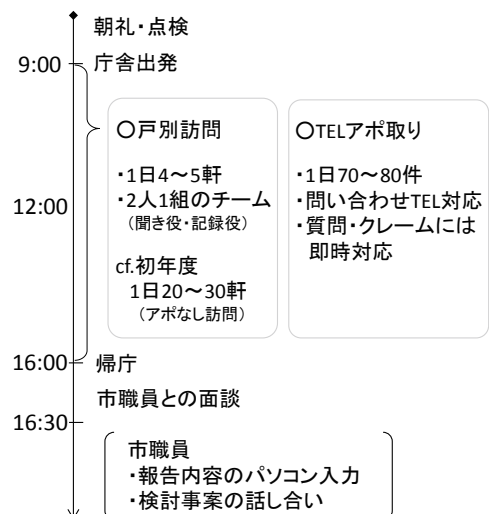


図 3 生活再建支援員の一日の業務の流れ

は即時対応し、必要に応じて市職員から被災者に対して折り返し連絡する方法がとられていた。

16時00分に、戸別訪問を終えた生活再建支援員らが帰庁し、市職員に対する訪問結果の報告が行われる（約30分間）。その後退勤、という一日の流れである。支援員によって出勤日が異なり、チーム全員が支援業務で顔を合わせることは少ない。出勤から退勤までの間に、チーム内での打ち合わせ等の時間は設けられておらず、情報・課題の共有等は、各チームに委ねられている。

市職員は、生活再建支援員との面談後に、報告内容のコンピュータへの入力作業をおこなう。また、要検討事案の話し合いや、翌日以降の訪問先抽出、制度関連資料の準備等がおこなわれる。

4. 結論

本研究では、被災者生活再建支援施策の先駆的事例を取り上げ、被災者生活再建支援業務のプロセスの可視化をおこなった。具体的には、仙台市におけるSJCとの連携による生活再建支援の取り組みを対象とし、支援業務開始前から現在に至るまでの総合的な流れを明らかにした。支援業務を始めるにあたってどのような準備が行われたのか、支援業務開始後にはどのような活動が行われたのか、支援員の1日の業務はどのような流れか。本研究では、これらの整理・可視化を目指した。

事例より、人選が丁寧に行われ、自治体の顔として被災者に接する人員が、生活再建支援員に選考されたことが分かった。また、研修・講習会が定期的に開催され、活発な討論・意見交換がなされていたこと、支援員の抱えるストレスの緩和につながっていたこと等が明らかになった。

支援業務開始以降では、チームリーダーが中心となり、各チームの支援業務の月次計画が作成され、事前に市職員・SJCとの情報共有・課題解決が図られていた。また、現況調査結果・訪問結果をもとに、市職員により被災世帯のスクリーニング・類型化が行われ、重点的な対応を要する世帯が特定されていた。そして、それらの世帯への支援を担当する個別支援班が設置され、各世帯の状況・課題に応じて、各区・関係部門との連携により、必要な支援につなげる等の個別支援の実現につながっていた。

支援員の1日の業務の流れでは、出勤後2人1組で戸別訪問に出發し、帰庁後に市職員との面談・報告をするという流れであった。他のチームメンバーと顔を合わせる機会が少ないが、チームリーダーとの情報共有が密であると考えられる。また市職員は、支援員との面談後に、コンピュータへの記録入力等の作業を行う必要があった。

以上のように、本研究では仙台市を事例に、生活再建支援員業務を対象としてプロセスの可視化を図った。将来の災害における生活再建支援施策のあり方を考える上で、重要な示唆を与えると考えられる。

最後に本研究の課題として、生活再建支援に関連する市職員の業務が十分に明らかにできていないことが挙げられるだろう。チームリーダー特有の業務についても把握が十分でなかったといえる。また今後において、本成果をインタビュー協力者に対してフィードバックし、検証をおこなっていくことが重要だと考える。

謝辞

本研究は、戦略的創造研究推進事業（社会技術研究開発）コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造研究開発領域平成26年度研究開発プロジェクト「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）」、平成27年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金（挑戦的萌芽研究）「生活再建時のセルフエンパワ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 富士常葉大学）」によるものです。本研究にあたってご協力いただいた皆様に深く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 国土交通省住宅局住宅生産課：東日本大震災における応急仮設住宅の建設に係る対応について、2015.5.5 最終アクセス、URL <http://www.mlit.go.jp/common/000170090.pdf>
- 2) 重川希志依・田中聡・河本尋子・佐藤翔輔（2015）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 研究論文集、No.41, pp.145-156.
- 3) 大船渡仮設住宅支援事業（2014）大船渡仮設住宅支援員新聞 はまらい、No.20, 2014.3月号
- 4) 労働政策研究・研修機構（2013）東日本大震災と雇用・労働の記録—震災記録プロジェクト第1次取りまとめ報告書—（JILPT 東日本大震災記録プロジェクト取りまとめNo.3）、労働政策研究報告書No.156, pp.241-243.
- 5) 仙台市復興事業局生活再建推進室（2015）平成26年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
- 6) 仙台市：仙台市生活再建支援加速プログラム、2015.8.30 最終アクセス、URL http://www.city.sendai.jp/shinsai/seikatsushien/pdf/kasokuprogram_honpen.pdf