

## ハリケーン・カトリーナにおける 分散居住者支援をめぐる課題について

Life Recovery Support for Katrina Survivors who Evacuated all over United States

○阪本真由美<sup>1</sup>, マリエリザベス<sup>1</sup>, 石川永子<sup>1</sup>, 立木茂雄<sup>2</sup>  
Mayumi SAKAMOTO<sup>1</sup>, Elizabeth MALY, Eiko ISHIKAWA and Shigeo TATSUKI<sup>2</sup>

<sup>1</sup> (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構人と防災未来センター  
Disaster Reduction and Human Renovation Institution

<sup>2</sup> 同志社大学社会学部

Department of Sociology, Doshisha University

This study focuses on the Disaster Case Management Program in order to find the effective life recovery support system for survivors who evacuated across a wide area. Hurricane Katrina and Rita which struck the United States in 2005 left wide spread damage along Gulf Coast areas. Survivors from Katrina and Rita evacuated all over the United States, displaced from their original residences. Survivors faced difficulties in finding housing, employment, transportation or health services. The disaster case management program supported those survivors, and helped to identify their needs and coordinate services from multiple agencies.

**Keywords** : Disaster Case Management Program, Hurricane Katrina, life recovery, individual assistance

### 1. はじめに

2005年8月末にハリケーン・カトリーナが、その翌月の9月末にハリケーン・リタがアメリカのメキシコ湾沿岸地域を襲った。この二つのハリケーンにより、アメリカ南部のアラバマ州、ミシシッピ州、ルイジアナ州、テキサス州が大規模な被害を受けた。ルイジアナ州のニューオーリンズ市では、高潮により市内の防潮堤が決壊し、市域の約8割が冠水した。

強制避難命令が出されたこともあり、被災者は、全米各地に避難し、避難者数は1,498,722人に上った<sup>(1)</sup>。被災地の復興に時間を要したことから、避難生活は長期化した。ルイジアナ州に隣接するテキサス州では、災害から1年が経過した時点で144,135名が避難生活をおくっていた<sup>(2)</sup>。避難者の多くは、アメリカ連邦政府の防災・災害対応・復興を統括する緊急事態管理庁(FEMA, Federal Emergency Management Agency)が手配した仮住まい(賃貸住宅, ホテル, トレーラーなど)に一時的に居住していたものの、元の住まいにもどれるのか、仕事をどのように探せばよいのか、今後どのように生活を再建していけばよいのか、という見通しがたてられない状況におかれた。被災者が直面した課題は、住まい、雇用、交通手段、健康、こころのケア、教育、法支援制度など多様であり、個々の被災者の生活状況に即した長期的な支援が求められた<sup>2)</sup>。被災者に対する支援プログラムについても、連邦政府による支援に加え、地元の行政機関、赤十字、企業、民間団体などによる支援など様々なプログラムがあった。そこで、被災者ひとりひとりの生活状況とニーズをふまえたうえで、生活再建をサポートするための仕組みとしてFEMAはNGO/NPOなどとの連携による災害ケース・マネジメント・プログラム(DCMP, Disaster Case Management Program)<sup>2)</sup>を実施した。

ハリケーン・カトリーナ災害を通して明らかになった課題に対応するために、アメリカ政府は2008年にスタッフフォード法<sup>(3)</sup>を改正した。改正に際しては、新たに

DCMPに関する項目が定められた(426, Case Management Program)。これにより、DCMPはFEMAが管轄することになった。

本研究では、アメリカの被災者支援制度について整理するとともに、ハリケーン・カトリーナ災害からの復興過程において新たに導入されたDCMPの有効性と課題を明らかにする。日本では、2011年に発生した東日本大震災による被災者の多くが依然として各地に分散し、避難生活を送っている。DCMPを通じた被災者支援プログラムの課題や有効性を検討することは、現行の日本の被災者支援制度を拡充させるうえでも意義が高い。

### 2. アメリカの被災者支援制度

アメリカでは、大規模な災害が起こった場合、州知事からの要請、あるいは大統領宣言に基づき、FEMAが、州政府と連携して災害対応・復興支援を行うことになっている。FEMAによる災害復興支援事業は、被災者支援(Individual Assistance)、公的支援(Public Assistance)、被害軽減(Hazard Mitigation)環境及び歴史施設の保全(Environmental and Historic Preservation)から構成されている。

被災者支援事業は、個人、家族、小規模企業を対象としており、個人・世帯向けプログラム(IHP, Individuals and Households Program)、災害失業支援、法的支援、特別税措置、災害相談などのプログラムにより構成されている<sup>3)</sup>。このうち、IHPは、主に以下の内容の支援を提供するものである。

- 仮住まい(家賃補助・借り上げによる、一時的な住まいの提供)
- 修繕(災害による補修費用。保険が適応されない部分)
- 移転(被害を受けた住宅の移転。保険が適応されない部分)
- 恒久住宅(住宅建設費もしくは、住宅の提供)

FEMA が指定した場所のみに適応)

- その他費用 (災害により必要となった費用、医療費、歯科治療費、葬儀、引越越し費用など)

IHP の適応期間は基本的にスタッフオード法による支援が適応される 18 カ月間である。ただし、大統領令により期間の延長は可能である<sup>(4)</sup>。低所得者、高齢者など自力で住宅を再建することが難しい人に対しては、住宅都市開発省 (HUD, U.S. Department of Housing and Urban Development) による住宅選択バウチャー・プログラム (セクション 8) が適応される<sup>(5)</sup>。

なお、FEMA による支援を得るためには、被災者は、FEMA に被災者登録を行われなければならない。被災者登録は、電話、インターネット、被災地に設置される災害復興センター (DRC, Disaster Recovery Center) などで行うことができる。DRC では、被災者登録、住宅再建の申請手続き、小規模支援に関する手続きなど、同時に複数の事業の手続きを行うことができる。被災者登録した世帯には FEMA の調査員が派遣され、被害査定を行ない、査定結果に基づき支援が提供される。

### 3. ハリケーンカトリーナ災害における被災者支援をめぐる課題

ハリケーン・カトリーナ災害により、ルイジアナ州では 89,000 世帯が避難した<sup>(1)</sup>。FEMA は、被災地内に 110 ヶ所の DRC を設置した。DRC は、ショッピングセンターの 2 階や事務所など被災者の交通アクセスの良い場所に既存の施設を利用して設置された。被災者支援においては、従来の制度では対応が難しい以下のような課題が明らかになった。

第一に、被災者が全米各地に避難したことから、広域避難した被災者に対する支援が困難であった点である。避難者は、州内外に避難した。なかでも、ルイジアナ州に隣接するテキサス州は、州知事が災害発生直後にルイジアナ州の被災者の受け入れを表明したこともあり<sup>(5)</sup> 多数の人が避難した。2005 年 9 月 4 日時点でテキサス州には 22 万人を超す人が避難しており、テキサス州知事が他の州に対し被災者受入を要請する事態となった<sup>(5)</sup>。州外避難者に対し、FEMA は、家賃補助・ホテルの借上げなどを行ったものの、災害から 1 年が経過した 2006 年 8 月の時点において依然として 195,000 人が FEMA が借上げたホテル 85,000 部屋で避難生活を送っていた<sup>(2)</sup>。これらの被災者は、被災地での住宅再建に関する情報など、生活を再建するうえで必要となる情報を得にくい環境におかれた<sup>(2)</sup>。

第二に、被災地の復興に時間を要し、長期的な被災者支援が必要となった点である。ハリケーン・カトリーナにおいては、緊急支援の適応期間が、2006 年 3 月 31 日、5 月 31 日、6 月 30 日、7 月 31 日と 5 回にわたり延期され、最終的に 8 月 31 日に連邦政府による緊急支援政策が終了した<sup>(2)</sup>。連邦政府による緊急支援終了後は、通常であれば、州政府による支援、通常の社会保障プログラムが適応される。ところが、ハリケーンカトリーナの被災地では 1 年が経過した時点において復興のめどがたたず、住宅についても、使用可能な住宅戸数が限られていたことから、家賃が高騰し居住できないという課題が発生した。

このように、ハリケーン・カトリーナ災害においては、被災者が全米各地に避難し、それらの被災者にどのように支援を提供すればよいのかが課題となった<sup>(2)</sup>。なかでも、障害のある人、高齢者、社会経済的に不利な状況に

おかれた人 (慢性疾患患者、低所得者、字が読めない人) などの社会的弱者については、災害により、既存の社会福祉支援サービスが機能を停止したこともあり、生活状況がより深刻だと考えられた<sup>(2)</sup>。

### 4. 災害ケース・マネージメント・プログラム

FEMA は、被災者ひとりひとりの「満たされないニーズ」を満たすための支援策として、新たに災害ケース・マネージメント・プログラム (DCMP) の実施を決定した<sup>(6)</sup>。ハリケーン・カトリーナ被災者支援において実施された DCMP を表 1 に示す。

FEMA は、2006 年 12 月に被災地にて支援活動を展開していた統一メソジスト救援委員会 (UMCOR, United Methodist Committee on Relief) と、66,200 万ドルでケース・マネージメント・パイロット・プログラムの実施契約を締結した<sup>(6)</sup>。UMCOR は、NPO 団体・宗教団体など 9 団体によるコンソーシアムとして、新たにカトリーナ・エイド・トゥデイ (KAT) を設置した。設置に際しては、日本、イギリス、カナダ、ドイツ、中国など、ハリケーンの被災地支援のために世界 90 カ国から寄せられた支援金が活用された<sup>(6)</sup>。KAT は、2006 年 12 月から 2008 年 8 月まで実施された。DCMP を実施するための人材育成も行われ、約 3,000 名のケース・マネージャーが、全米 34 州に居住する、被災者 74,000 名に対して支援を提供した<sup>(5)</sup>。各ケース・マネージャーは、被災者とともに生活再建を実現するためのアクションプランを策定し、支援が行き届いていない事項を明確にし、必要な支援の申請手続きなどの情報提供を行った。

KAT は、2008 年 8 月に終了したものの、被災者に対するケース・マネージメントの必要性は依然としてみられた<sup>(6)</sup>。そこで、KAT を引き継ぐ形で、コーラ・ブリッジ・ブラウン・プロジェクト<sup>(7)</sup> による DCMP が行われることになった。ただし、同基金による事業実施期間が短かったことから、保健社会福祉省 (HHS, U.S. Department of Health and Human Services) による、要支援者に対する緊急支援 (TANF, Temporary Assistance for Needy Families) などを利用して事業が行われた。その後、FEMA は、HUD と連携し、住宅支援提供に併せてケース・マネージメント・プログラムを提供する体制を整えた。ミシシッピ州では、NPO など 13 団体から構成されるミシシッピ州ケース・マネージメント・コンソーシアムが、ルイジアナ州では、ルイジアナ州復興局 (LRA, Louisiana Recovery Authority) により NPO など 6 団体から構成されるコンソーシアムが結成された<sup>(6)</sup>。

DCMP の支援対象者について、具体的に、災害から 4 年が経過した 2009 年～2010 年にルイジアナで行われた DCMP の事例からみても<sup>(6)</sup>。同プログラムは主にトレーラーに住む被災者を対象としており、支援対象者は 1,804 人であった。支援対象者の平均年齢は 53 歳であり、所得が年間 15,000 ドル以下の人が 748 人 (41%) を占めた。失業状態にある人は 908 名 (50%) であり、支援対象者の多くは、貧困状況にあり、障害があるなど健康にも問題を抱えていた<sup>(6)</sup>。

ケース・マネージメントにおいて照会が多かった支援サービスの内容を表 2 に示す。住宅に関する照会が最も多く、次いで災害で失った家財品、資金支援などをどのように得るのかなどの内容についての支援が多く求められていた。

表1 ハリケーンカトリーナ/リタの被災者に対する DCMP <sup>(9)</sup>

プログラム名	期間	金額 (US\$)	予算	実施団体	対象地域	対象者	支援者数
Katrina Aid Today (KAT)	2006/12-2008/3	68,000,000	FEMA	UMOCRを中心に9団体	34州	ハリケーンカトリーナの被災者	72,000
Louisiana Family Recovery Corp	2006/1-2007-6	32,700,000	TANF/HHS	Louisiana Family Recovery Corps	ルイジアナ州	子供がいる低所得世帯	9,500
		18,500,000	SSBG				
Disaster Housing Assistance	2007/9-2009/8	58,500,000	FEMA	州政府	ミシシッピ州、ルイジアナ州	ハリケーンカトリーナ/リタの被災者	37,000
Cora Brown Bridge	2008/4-2008/5	126,000	FEMA	州政府	ミシシッピ州、ルイジアナ州	KAT対象の被災者	3,061
DCMP, Mississippi	2008/-2010/8	31,800,000	FEMA	ミシシッピ州政府	ミシシッピ州	ハリケーンカトリーナ/リタの被災者で仮住まいの人	3,595
DCMP, Louisiana	2009/9-2010/3	9,400,000	FEMA	ルイジアナ州政府	ルイジアナ州	ハリケーンカトリーナ/リタの被災者で仮住まいの人	1,804

表2 DCMP において必要とされたサービス <sup>(9)</sup>

支援内容	実施中 (%)	終了 (%)	利用者数	
			人数	%
住宅修繕・支援	62.7	37.3	1,114	61.8
家具の補てん	64.2	35.8	715	39.6
資金支援	63.9	36.1	584	32.4
雇用・職業訓練	61.4	38.6	275	15.2
水道・電気など	61.8	38.2	262	14.5
健康・福祉	65.9	34.1	220	12.2
食糧	68.2	31.8	220	12.2
支援申請手続き	67.6	32.4	216	10.3
高齢者・障害者サービス	61.3	38.7	189	10.3

DCMP では、ケース・マネージャーが、複数の支援情報の中から必要となる情報を選別し、それらの支援をどのように申請するのか、その際にどのような書類が必要になるのかなど申請手続きに関する情報を提供した。

DCMP による被災者支援に関する情報管理に用いられたのが、赤十字により構築された支援統合ネットワーク (CAN, Coordinated Assistance Network) である。CAN は、1995 年 4 月 19 日のオクラホマ市連邦政府ビル爆破事件時の被災者支援の経験に基づき構築された被災者支援情報管理システムである。災害時には、政府、NPO、慈善団体など様々な団体が支援を提供するが、それらの支援を享受できる人/できない人がいる。そこで、複数の支援団体による被災者支援情報を管理する目的で開発された。CAN では、複数の支援団体がそれぞれの支援情報を入力し、支援に携わる団体間で情報を共有することができる。

ルイジアナ州の DCMP 実施に際しては、FEMA が支援対象者情報を LRA に提供し、LRA が情報を CAN に提供し、CAN が被災者の基礎情報を確認したうえで、DCMP 実施団体に情報が提供された<sup>(6)</sup>。CAN を活用したことにより、全米レベルで情報管理が可能となり、州を越えて避難した被災者についても、支援情報を管理することができた。また、複数の支援団体が支援情報を共有することができたため、DCMP 実施団体が変わっても支援情報を引き継ぐことができた。これにより、被災者は、情報過疎の状況におかれることなく、継続して支援を得ることができた。

## 5. DCMP の成果と課題

以上に述べたように、ハリケーン・カトリーナの復興過程においては、被災者支援プログラムの一つとして新

たに DCMP が活用された。DCMP と従来の被災者支援プログラムとの相違はどこにあったのであろうか。

第一に、FEMA の被災者支援プログラムが、被災者に対し資金を提供することを基本としているのに対し、DCMP は、提供された資金を活用し、生活再建に至るプロセスを支援するという点である<sup>(6)</sup>。被災者のニーズは、住まい、雇用、交通手段、健康、こころのケア、教育など、その人のおかれている状況により異なる。DCMP は、それぞれの被災者が必要とする情報を把握したうえで、提供できるサービスを検討し、被災者がサービスを享受できるようにした。

第二に、被災者が情報過疎の状況におかれることを防ぐという点である。広域避難した被災者のなかには、交通手段がない、障害がある、などの理由により、避難先で生活再建において必要とされる情報を得ることが困難なケースがある。

第三に、政府による支援情報のみならず、民間の支援情報をも含め生活再建が検討される点である。被災者は、ケース・マネージャーを通して、様々な支援情報を得ることができる。ただし、被災地において展開されている支援事業数が少ない場合、おのずと支援できるサービスが限られてくるという課題もある<sup>(6)</sup>。

その一方で DCMP 実施過程においては複数の課題が明らかになった。

第一に、広域に避難した被災者の情報把握が難しい点である。支援を得るには、被災者が FEMA のシステムに被災者登録をしなければならない。ところが、なかには登録をしない/登録手続きができない人がいる。また、被災者が避難過程で住まいを変えるケースがあり<sup>(6)</sup>、それらの被災者を継続して支援することは困難である。

第二に、アメリカの市民権を持たない社会的弱者に対する支援である。DCMP は、FEMA の情報提供によりプログラムが開始する。FEMA の支援は、基本的にアメリカ市民を対象としていることから、アメリカ市民でない人は支援を受けることが難しい。一方、DCMP 実施団体の多くは、自らのプログラムにて社会的弱者を救済することが可能であるものの情報がなく支援は難しい。この点、FEMA は 2012 年のスーパーstorm・サンディにおいて、世帯の一部 (例えば子供など) が社会保障番号を有していれば、世帯が支援を得ることができるよう適応範囲を柔軟化している。

第三に、ケース・マネージャーの質をめぐる課題である。DCMP は、ハリケーン・カトリーナ災害において急

きよ実施されたプログラムであったことから、ケース・マネージャーの人材育成が十分ではなかった<sup>7)</sup>。人材育成は、複数の団体が独自の方策で行っており、内容について統一した基準も設けられていなかった。災害ケース・マネジメントでは、復興のプロセスが見えにくい、官民複数の支援制度を組み合わせる必要がある、など災害特有の状況に対応する必要がある。このため、国レベルでの DCMP のプログラム開発と、災害ケース・マネージャーの育成を進める必要がある。

ハリケーン・カトリーナ災害では、事前に DCMP のための予算があったわけではなく、プログラムの責任の所在も明確ではなかった。2008 年のスタッフオード法改正により、FEMA が DCMP を管轄することになったことから、現在、FEMA は、各州政府と連携して災害ケース・マネージャーの育成を進めている。また、DCMP では、被災者支援情報の管理・共有に CAN が用いられることから、CAN の研修も行われている。

2012 年のスーパーストーム・サンディでは、ハリケーン・カトリーナ以降に構築されてきたプログラムを適応して被災者支援が行われている。2013 年 4 月現在、FEMA は、被災者に対し、家賃補助・ホテルの借上げ提供を行っている。2013 年 3 月 29 日には FEMA と HUD が、ホテル住まいの被災者をアパートへと移行させるための災害住宅支援プログラム (DHAP, Disaster Housing Assistance Program) の実施を決定した<sup>9)</sup>。DHAP への移行に際しては、FEMA が支援対象者を選定し、HUD に情報を伝え、HUD が事業を引きつくことになっている。また、DHAP の支援対象者に対しては、同時並行で DCMP による支援が提供される予定である。

## 6. おわりに

本研究では、ハリケーン・カトリーナ災害において被災者の生活再建支援プログラムとして実施された DCMP の有効性と課題について検討した。DCMP は、分散避難した被災者に対し、生活再建のプロセスをサポートする、被災者が情報過疎になることを防ぐ、支援を最も必要とする社会的弱者に支援を行き届くようにする、という点においては効果が高く、日本の被災者支援においても有効だと考えられる。

ただし、日本で DCMP を機能させるためには、災害ケース・マネージャーの人材育成を行うとともに、広域分散する被災者の情報を、国全体で管理するシステムを構築する必要がある。被災者支援情報管理システムについては、行政に加えて、民間からの支援情報を統合的に管理するとともに、支援者間で情報共有ができるようにすることが求められる。

## 謝辞

本研究は、科学技術振興機構 (JST) 社会技術開発センター (RISTEX) 研究領域「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」による「借上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」(代表: 立木茂雄) の研究の一環として行ったものである。研究実施に際しご支援をいただいた皆様に心より感謝の意を申し上げます。

## 補注

- (1) FEMA により何らかの住宅支援を得た人の数<sup>1)</sup>。
- (2) 2006 年 8 月 29 日時点において、テキサス州の FEMA の被災者支援制度に登録した人の数。  
FEMA, By The Numbers-One Year Later-Hurricane Katrina, <http://www.fema.gov/news-release/2006/08/02/numbers-ione-year-later-hurricane-katrina> (最終閲覧日: 2013.3.27)
- (3) アメリカの防災・災害対応・復興について定めた法律。  
Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities, FEMA 592, June 2007
- (4) IHP の詳細については、Sec.408. Federal Assistance to Individuals and Households(42 U.S.C. 5174)参照。Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities, FEMA 592, June 2007
- (5) Part 982-Section 8 Tenant Based Assitance: Housing Choice Voucher Program, U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD)
- (6) FEMA のニュース・リリースによる。なお、最終的に KAT による支援は支援額 68,000,000 ドル、支援対象州は 34 州に及んだ<sup>5)</sup>。FEMA, Katrina Aid Today Helps Survivors recover, Release Number:1604-399, Release Date:April 26,206, <http://www.fema.gov/news-release/2006/04/06/Katrina-aid-today-helps-survivors-recover> (最終閲覧日: 2013.3.26)
- (7) Cora Brown Bridge Program は、カンサス市の Cora C. Brown が国に対し自然災害における人道支援を目的に提供した基金。大規模災害発生時に政府による支援が難しい人に対して提供される<sup>3)</sup>。
- (8) FEMA website, “FEMA, HUD announce rentalassitce program for NY Sandy survivors”, [www.fema.gov/news-release/2013/03/29/fema-hud-announce-rental-assitance-program-ny-survivors](http://www.fema.gov/news-release/2013/03/29/fema-hud-announce-rental-assitance-program-ny-survivors)
- (9) 6) に基づき筆者作成。

## 参考文献

- 1) FEMA, 2009 Louisiana Katrina/Rita Recovery, Press Office 202-646, 3272.
- 2) Bell, H., and others: Case Management with Hurricane Katrina Survivors: Perspectives of Case Managers and Survivors, *Journal of Social Service Research*, 36, pp216-229, 2010.
- 3) Hadow, G., and others: Introduction to Emergency Management (Fourth Edition), Elsevier, 2011.
- 4) FEMA, Katrina/Rita The 5<sup>th</sup> Commemoration.
- 5) GAO, Disaster Assistance Improvements in Providing Federal Disaster Case Management Services Could Help Agencies Better Assista Victims, United States Governments Accountability Office (GAO), 2009.
- 6) Acosta, J., and others, Navigating the Road to Recovery Assessment of the Coordination, Communication, and Financing of the Disaster Case Management Pilot in Louisiana, RAND Corporation, 2010.
- 7) The United States Conference of Mayors, Report of the Stafford Act Reform Task Force, Washington D.C., 2010
- 8) U.S. House of Representative, A Failure of Initiative Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, Washington D.C., 2006.
- 9) Grossman, Andrew. “FEMA to Move Sandy Victims to Apartments.” *Wall Street Journal*. March 29, 2013.