

戦略的創造研究推進事業
(社会技術研究開発)
平成25年度研究開発実施報告書

研究開発領域

「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」

研究開発プロジェクト

「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」

立木 茂雄
(同志社大学、教授)

目次

1. 研究開発プロジェクト名	2
2. 研究開発実施の要約	2
2 - 1. 研究開発目標	2
2 - 2. 実施項目・内容	2
2 - 3. 主な結果	5
3. 研究開発実施の具体的内容	6
3 - 1. ①-1 分散居住する被災者の生活再建過程の実態の解明	6
3 - 2. ①-2 複線的なまちの再建過程と生活再建過程の連動性の分析と対応手法のモデル化	24
3 - 3. ②-1 分散居住する被災者を多様なコミュニティにつなぐための方法論の開発と実装	28
3 - 4. ②-2 生活再建支援を目的とする災害ケースマネジメント・パッケージの開発と実装	33
3 - 5. 会議等の活動	39
4. 研究開発成果の活用・展開に向けた状況	40
5. 研究開発実施体制	40
6. 研究開発実施者	42
7. 研究開発成果の発表・発信状況、アウトリーチ活動など	43
7 - 1. ワークショップ等	43
7 - 2. 社会に向けた情報発信状況、アウトリーチ活動など	43
7 - 3. 論文発表	43
7 - 4. 口頭発表（国際学会発表及び主要な国内学会発表）	44
7 - 5. 新聞報道・投稿、受賞等	45
7 - 6. 特許出願	45

1. 研究開発プロジェクト名

借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化

2. 研究開発実施の要約

2-1. 研究開発目標

東日本大震災で始めて制度化された民間賃貸住宅の借り上げによる仮設住宅の大量供与により、多くの被災者が分散して住むという状況が現出したが、このような状況における被災者の生活再建過程に関する知見はほとんど蓄積がなく、実証的研究を通じて効果的な生活再建支援施策の立案と実装を図ることは喫緊の課題である。

本研究開発プロジェクトの終了時の直接的な成果物（アウトプット）は4つある。①分散居住する被災者の生活再建過程の実態を、地域間比較の視点に立ちながら仙台湾沿岸被災地域における質的および量的調査を通じ解明する。②個人の生活再建とまちの再建のありようを俯瞰的にとらえる枠組みを構築し、地域間比較の視点に立ちながら、まちの再建過程が複線化・複雑化する中での生活再建過程の特徴を分析し、今後に向けた事前予防や事後対応の方策をモデル化する。③分散居住する被災者をバーチャルも含め多様なコミュニティにつなぐための方法論を開発し、実装する。④生活再建支援を目的とする災害ケースマネジメント・パッケージを開発し、社会実装するとともに、今後発生が予想されている首都直下地震災害や南海トラフ地震災害時に備えて災害ケースマネジメントを制度化していくために解決すべき課題を明らかにし、この解決のロードマップ（工程表）を提示する。

これらの直接的な成果物をもとにして、今後の大規模災害被災者支援において3つの効果・影響の創出をめざす。①分散居住者の効果的な生活再建支援を図るための知見創出の基盤づくりを図る。②今後の大規模災害時における仮設住宅対策について新たな自助・共助・公助のベスト・ミックスにむけた住宅政策の再設計を図る。③分散居住する被災者への生活再建支援に関する人材の育成の方策を提言するとともに、関係者のネットワーク形成により、本研究の成果の普及に寄与する。

以上の成果を踏まえて、災害後のすまいの確保におけるこれまでの自助・共助・公助のあり方の再設計に寄与することを通じて本研究開発領域の目指すロバストでレジリエントな社会の実現に貢献する。

2-2. 実施項目・内容

①-1 分散居住する被災者の生活再建過程の実態の解明

エスノグラフィー調査の実施（担当：重川・田中・河本・柄谷・佐藤）

本年度の研究開発プロジェクトでは、昨年度の企画調査から得られた知見が当てはまるのか、知見の一般性や妥当性について、調査対象を広げて検討を続けてゆく。具体的には、入居時期（2011年5月11日以前か以降か）、住宅ローンの有無、住宅建設のための貯蓄の有無、地震保険等への加入の有無、収入面での状況（給与所得者、自営業者、年金生活者等）

に留意して借り上げ仮設居住者から調査対象者を選定する。また、今後、借上げ仮設住宅退去時に顕在化する課題の把握や、借上げ仮設住宅をそのまま恒久住宅として居住するケース等が出てくることも予想されるので、退去・住み替えのフェーズに焦点をあてた調査を実施するための準備作業として、行政担当者や不動産仲介業者等に聞き取り調査を実施する。さらに比較対照のため、プレハブ仮設住宅に居住している世帯に対しても、同様のプロファイルについて調査を行い、借り上げ仮設住宅のケースとの比較検討を行う。

以上に加えて、個人の生活再建とまちの再建のありようや両者の組み合わせを俯瞰的に捉えるための枠組みを、「①-2 複線的なまちの再建過程と生活再建過程の連動性の分析と対応手法のモデル化」担当チームと共同で検討し、構築を行う。これによって、地域性やまちづくり過程の異なる他の仙台湾沿岸地域で生活再建を進める被災者について地域間比較が可能となるようにする。

以上の比較検討および地域間比較のための概念枠組みについては、2013年10月より毎月実施する全体会議で途中経過を研究班全体で共有化するとともに、2014年3月の研究班全体会議で報告する計画である。

ワークショップ調査の実施（担当：立木・マリ・水田）

本年度は、企画調査におけるワークショップ結果の一般性や再現性を検討するために、年齢層や居住地域、あるいは健常者だけでなく障がいのある被災者層も含む、より広範な被災者層を対象に、地域間比較の視点をもちながら3回のワークショップ調査を実施する。第1回目は、仙台湾沿岸地域に在住の障がいのある被災者を対象としたワークショップ調査であり、10月14日（体育の日の祝日）に仙台市福祉プラザ大会議室を会場として約60～70名の障がいのある被災者の参加を予定している。このワークショップについては、仙台市障がい者福祉協会ならびに東北福祉大学感性福祉研究所に参加者への呼びかけ、ワークショップ実施、結果の入力等で協力を仰ぐ予定にしている。第2回目は本年12月で、閑上小学校児童40名程度を対象に、子どもの視点から見た生活再建の課題の検証を行う。このワークショップは2013年8月6日に実施した「NATORIこどもかいぎ」の第2回目の位置づけであり、前回参加者の子どもたちを中心に参加の呼びかけを行うことにしている。またこどもワークショップの実施にあたっては、宮城県名取市役所や閑上出身の子どもたちの支援活動をおこなっているげんきキッズ役員の佐竹悦子氏の支援・協力を受ける予定である。第3回目は2014年1月に、主として借り上げ仮設住宅居住者を対象に生活再建課題の検証を目的としたワークショップを実施し、2013年1月に実施した企画調査におけるワークショップ結果との比較・検討を行う。以上3つのワークショップの結果の分析と評価は、2013年10月より毎月実施する全体会議で途中経過を研究班全体で共有化するとともに、2014年3月に実施する研究班全体会議で報告する計画である。

① 2 複線的なまちの再建過程と生活再建過程の連動性の分析と対応手法のモデル化

本年度は、個人の生活再建とまちの再建のありようや両者の組み合わせを俯瞰的にとらえる枠組みの検討を行う。検討は、「①-1 分散居住する被災者の生活再建過程の実態の解明」担当チームと共同で実施する。その後、地域性やまちづくり過程の異なる東日本大震災の被災地域における個人の生活再建とまちの再建の組み合わせについて、典型例の被災地の抽出を行い、それぞれの被災地におけるまちの再建過程と個人の生活再建過程の連

動性に関する事例調査を行う。典型例の被災地の選定にあたっては、佐藤助教および研究協力者である人と防災未来センターの阪本主任研究員の協力を仰ぐ。これらの地域間比較の上に立ったうえで、宮城県名取市閑上地区の復興まちづくりと個人の生活再建過程の相互関係性の全体像とその特徴について聞き取り調査を実施する（担当：牧・水田・石川）。以上の比較事例と閑上住民への聞き取り調査結果については、2013年10月より毎月実施する全体会議で途中経過を研究班全体で共有化するとともに、2014年3月に実施する研究班全体会議で報告する計画である。

②-1 分散居住する被災者を多様なコミュニティにつなぐための方法論の開発と実装

分散居住する被災者をつなぐためのコミュニティには、二つの方向に力を高めることが重要である。一つは「地域のもつ福祉力」を高める方向である。これは、地域が多様性を受け入れ、地域のありようを構想し、その構想の実現のための活動を主体的に作り出していく方向である。もう一つは「福祉の地域化」の方向である。これは個別的支援に関わる専門職員や行政職員が率先して地域に入り込むアウトリーチ活動を行い、地域の流儀に沿った形で解決策を当事者とともに考える方向である。地域のもつ福祉力の開発と福祉の地域化の推進のために、2012年5月より研究代表者がスーパーバイザーとして関与してきた名取市被災者支援連絡会の月例会に参加し、支援者自身の自律性と連帯性を高めるためのコミュニティ・ソーシャルワーク活動に関するアクションリサーチを実施する。さらに、名取市が別予算（厚生労働省の地域支え合い体制づくり事業を活用して実施する民賃世帯コミュニティ再生事業）で雇用する14名の支援員と3名のコーディネーターと協働し、名取市内外に5カ所の常設サロンと、5地域を巡回する移動サロンを活動拠点として、分散居住する被災者がコミュニティにつながるための支援活動に関するアクションリサーチを展開する。これらの調査活動を通じて分散居住する借り上げ仮設住民へのコミュニティ・ソーシャルワーク実践モデルの鍵概念の構築を図る（担当：上野谷・所・早坂）。

さらに、分散居住被災者のために物理的コミュニティの構築が難しい被災者に対して、リアルな対面的なコミュニケーションに加えて、ソーシャルメディアを介したコミュニティへの参画を誘導する方策の適用可能性を検討するために、2013年度は、ソーシャルメディア活用事例を収集するとともに、当事者へのインタビュー調査を実施する（担当：河本・佐藤）。

コミュニティ・ソーシャルワークに関するアクションリサーチおよびソーシャルメディア活用事例の検討結果は、2013年10月より毎月実施する全体会議で途中経過を研究班全体で共有化するとともに、2014年3月に実施する研究班全体会議で報告する計画である。

②-2 生活再建支援を目的とする災害ケースマネジメント・パッケージの開発と実装

先行する米国の災害ケースマネジメントのしくみ、ケースマネジャー養成カリキュラムの実情把握、CANの運用の実態について文献調査を行うとともに、2013年11月にはハリケーンサンディ（2012年10月発生）によって被災した市民への災害ケースマネジメントの実態をニューヨーク市内で聞き取るとともに、災害ケースマネジメントの実施体制についてワシントンDCにてヒアリング調査を実施する（担当：マリ・所・立木）。災害ケースマネジメント支援モジュールは、災害ケースマネジメントの運用を支援し、被災者やその家族と支援者が同じ情報・資源を共有することで被災者の納得と回復への力を

引き出すことを目的とするものである。2012年度の企画調査でプロトタイプを作成を行ったケースマネジメント支援モジュールについて、2013年度は支援関係者や行政担当者からのフィードバック評価を踏まえて要件定義の再検討を行う。また本モジュールは、独立した情報システムではなく、東日本大震災被災地の方公共団体（県や市町村）で既に導入されている各種の被災者台帳システムとデータのやりとりをし、それらのシステムに登録されているすべての被災者にたいしてケースマネジメントの必要性が発生したときに、台帳システムに付加的機能を提供する汎用型（異なった台帳システムとの間で相互運用が可能）として設計するために、複数の自治体に導入されている被災者台帳システムに関する調査も併せて実施し、相互運用性について検討を行う（担当：早坂・マリ・立木）。

米国災害ケースマネジメント調査と災害ケースマネジメント支援モジュール開発の経過については、2013年10月より毎月実施する全体会議で途中経過を研究班全体で共有化するとともに、2014年3月に実施する研究班全体会議で報告する計画である。

2 - 3. 主な結果

①-1 分散居住する被災者の生活再建過程の実態の解明

エスノグラフィ調査

家族に高齢者あるいは障がいを持つ人がいるなど、避難所に環境ではたとえ数日間でも生活することが困難であると判断した世帯は、発災直後から避難所以外に生活の場を考えて、借り上げ仮設住宅を積極的に選択した。

自宅の再建については、ローンの問題をどのように解決するかが鍵となっており、次の住宅を災害公営住宅とするか、自宅を購入するかの判断を左右する要因となっている。

地縁のつながりは希薄化し、つながりを維持しているのは同級生や先輩後輩などの学校の縁である場合が多い。人々の生活再建はすでにばらばらな地域で始まっており、閑上の復興には関心はあるものの、自身の生活再建とは切り離されている。

石巻市との比較であるが、今回調査した事例では、石巻市では、プレファブ仮設住宅の抽選に当たらず、避難所からも退去を求められたため、仕方なく借り上げ仮設住宅を探したという事例がおおく見受けられた。

ワークショップ調査

被災者ワークショップでは、2012年度調査との比較から、在宅の方は「なりわい・くらしむき」が重要視しており、再建済みの方は「まち」や「つながり」を重要視していること、再建済みの方が在宅より、生活再建が進んでいること、在宅の方より再建済みの方がまちの再建の進捗状況に個人の生活再建状況が影響を受けやすいことがわかった。

障がい者ワークショップでは、行政だけでは到底対応はできず、支援の手が足りない、命を繋ぐために必要な最低限の物の確保さえできない事で、身体的・精神的に追い込まれていく障がい当事者や障がい者支援者の姿が見えてきた。今後、障がい当事者、障がい者支援者に特有の問題点をより踏み込んだ調査で明らかにし、どのような政策・施策が有効であるのかを検証していきたい。

①-2 複線的なまちの再建過程と生活再建過程の連動性の分析と対応手法のモデル化

閑上地区の都市計画事業の進捗状況を「俯瞰する」ために阪神・淡路大震災時の復興都市計画の進捗状況と比較した結果、特別に遅いということはなかった。

今後、住民が主体的に復興まちづくりを進めている石巻市、外部支援者との協働で迅速に復興まちづくりの案をとりまとめた岩沼市の事例と比較を行い、プロセスが複雑化することを事前に防ぐための方策についてより詳細に検討していく。

その際、再建過程において住民との合意形成の地域性を検証する中で個人と行政間のパラメーターを発見し数量的調査の下地とする。

②-1 分散居住する被災者を多様なコミュニティにつなぐための方法論の開発と実装

コミュニティ・ソーシャルワーク実践研究

モデル地区候補の柳生での生協との連携について引き続きより具体的な連携の可能性について検討をする

JOCAの支援員・コーディネーターへの協力と協働で進められる体制づくり関係づくりに際し、リサーチチームメンバーが参加・協力することとなり、名取市行政担当者、JOCAコーディネーター、リサーチチームメンバーとで当面の進め方について計画を立てることができた。

名取市の主催で毎月開催されてきた支援者連絡会について、参加する支援者・団体がより自律的協働的に進めていくことができるよう、今後の連絡会の方向性を参加者との協議で決定した

ソーシャルメディアを利用したバーチャル・コミュニティの物理的コミュニティに対する代替可能性、補完可能性、相互連動性に関する研究

「ソーシャルメディアを利用して、被災者はバーチャル・コミュニティを形成できるか」という問いに対しては、1) 既存の主要なソーシャルメディアにおいて、物理的に遠い場所にいる人々に「つなぐ」役割を果たしており、バーチャル・コミュニティを一部形成できると言える。一方で、ITリテラシーの壁があることも事実であることから、この点においては、その形成が困難であると言える。また、新規のインターフェースであることも利用普及が進まない問題の一つでもある。

②-2 生活再建支援を目的とする災害ケースマネジメント・パッケージの開発と実装

米国での事例研究から得られた知見を整理すると、災害ケース・マネジメント・プログラム制度の導入において、1)被災者支援に際して、生活再建の目標を定めており、それに応じて支援を提供している点、2)ケース・マネージャーなどの人財育成プログラムが重視されている点、3)支援者情報を統合するためのシステムCANを支援団体が横断的に活用している点の3点については日本でも有効であると考えられる。

開発および社会実装の本年度の具体的な成果としては、名取市「見守り情報管理システム」に係る基礎整備、サーバにセットアップを実施し、名取市役所生活再建支援課に設置、引継ぎシステムの運用指導について完了した。

3. 研究開発実施の具体的内容

3-1. ①-1 分散居住する被災者の生活再建過程の実態の解明

3-1-1. エスノグラフィー調査

借り上げ仮設住宅に居住している被災者は、被災地内外に点々と分散して居住している

ため、プレファブの集合仮設住宅と比較して、生活再建状況や直面している課題などその実態が明らかになっていない。そこで、借り上げ仮設居住被災者の生活再建課題の系統的採取・分類をおこなうために、これら世帯に対するエスノグラフィー調査を実施した。本年度は、昨年度の企画研究における予備的な調査を受けて、震災発生当時名取市閑上地区に居住していた世帯を中心に、借り上げ仮設住宅居住世帯、プレファブ仮設住宅居住世帯、さらに借り上げ仮設住宅を提供している大家など、広く借り上げ仮設住宅に関係する方々に対して複数の視点から調査を実施した。さらに本年度より、名取市のケースとの比較のため、石巻市における借り上げ仮設住宅居住の被災者についても調査を開始した。名取市の仮設住宅居住世帯の概要（2014年4月22日現在）を表1に示す。

表1 名取市の仮設住宅居住世帯の概要（2014年4月22日現在）

	2013.3.31	2014.4.22
プレファブ仮設住宅入居世帯数	800	813
借り上げ仮設住宅入居世帯数	936	900
これまでに借り上げ仮設住宅からの退去世帯数	321	803
これまでにプレファブ仮設住宅からの退去世帯数	119	262

2013年度と比較するとプレファブ仮設住宅入居世帯数は微増、借り上げ仮設住宅入居世帯数は減少しているが、全体として大きな変化はない。ただしこれは、入居者の移動がないことを意味しているわけではない。自宅を再建し、仮設住宅を退去した世帯は多いが、一方で仙台市などの他市町村で仮設住宅に入居していた被災者が、さまざまな事情で名取市に戻り、名取市の仮設住宅に新たに入居した事例、あるいは福島県からの原発災害による被災者の移動した事例などによるものと考えられる。

1) エスノグラフィー調査の概要

今年度の調査では、名取市の借り上げ仮設住宅居住経験者5世帯、プレファブ仮設住宅居住経験者2世帯、借り上げ仮設住宅の大家1世帯に対して2011年3月11日の発災前後から約2年から2年半の間の生活に関する状況についてインタビューを実施した。さらに比較のため、石巻市の借り上げ仮設住宅居住経験者5世帯についても調査を実施した。インタビュー調査は、それぞれお住まいにお伺いし、約2～2.5時間程度実施した。インタビューには多くの場合、夫婦あるいはご家族で対応いただいた。以下にその概要を示す。

名取市の借り上げ仮設住宅世帯のエスノグラフィー調査

(1) J氏：借り上げ仮設住宅居住

震災発生時、閑上の借家（自宅）におり、妻と長女は公民館、次女、長男、次男の3人は閑上小学校。母は閑上の自宅。家族の犠牲者なし。家の片付け後、家族を確認中に津波が迫り、中学校に避難。翌日、館腰小学校の体育館で家族と再会。5月28日まで館腰小学校で過ごし、高校時代の同級生が所有していた戸建て住宅に移り、ここが借り上げ仮設住宅となる。震災前は私塾を経営していたが、現在はNPOの支援を受けて、仮設住宅の集会所で無料の塾を開設。震災後、同級生のつながりが緊密になり、毎年同級会をやっている。

(2) K氏：借り上げ仮設住宅居住

地震発生時は自宅におり、貞山堀の水が引いたのをみて、津波を予感。父、母、長女、孫の4人を先に車で避難させるが、津波に巻き込まれ死亡。津波が迫り妻と家の2階に避難。家ごと津波で押し流され、漂流。翌日、自衛隊のボートで救助される。市役所近くの妹の家に4-5日滞在。その後、姉の家に2ヶ月程度滞在。その間、毎日避難所を回って、同じ町内会の人たちを励ます。現在の借り上げ仮設住宅は、息子がインターネットで探し、4月7日に転居。息子夫婦との2世帯住宅の建設も検討したが、将来計画は未定。

(3) L氏：借り上げ仮設住宅居住、自宅再建済

震災当時、閑上の自宅に居住。現在50代。震災発生後、夫婦で閑上小にトラックで避難。自宅は流失。赤貝や小女子などをとる漁師。船を2艘所有していたが失う。家族4人（夫婦、大学生、専門学校生）。地震保険には入っていなかった。翌日名取駅近くの娘の先輩の家で一泊。その後、姉のマンションでお世話になる。2週間後に、お客さんのついででアパート（名取市内1DK・6畳一間）を見つけ入居する。建設会社で、がれき撤去の仕事の手伝い、水産加工業の手伝いを行う。新しい船を国と県の補助によって購入。2013年5月頃新居購入を決意、12月15日に引き渡し。

(4) M氏：借り上げ仮設住宅居住、自宅再建中

震災当時、閑上に居住。専業主婦。夫、娘、息子と4人暮らし。地震発生時は自分と娘が在宅。娘の強い勧めで閑上小に避難。翌日、増田にある実家向かい、8日間ほど滞在。その後、親戚からアパートを紹介してもらい。ストレスや心労から体調を崩す。震災発生年には、すでに家を建てようと考えていた。たまたま訪れた杜せきの下で土地と住宅がセットのハウスメーカーの注文住宅を購入。2014年8月に入居予定、地震保険に入っていたため、ローンが完済。現在も、従前の友人とは、月に1回程度集まる機会がある。

(5) N氏：借り上げ仮設住宅居住、自宅再建済（中古マンション購入）

震災発生時、閑上に居住。スポーツ用品業。地震発生時は、仕事の関係で石巻市にいた。最初の晩は、名取市役所の駐車場で1泊。息子は妻と閑上小まで避難。翌日、2人は館腰小に移動、そこで家族合流。その後、保健センターで寝泊まり、3月16日には増田西小に移動。仮設住宅の説明会を聞くと、高齢者や小さい子どもがいるところが優先なので、不動産屋の知り合いに片っ端から問合せて住まいを見つける。みなし仮設に入ってからしばらくは広報誌等が届かなかった。みなし仮設の大家から、契約更新しないとわれ、2年後に仙台市太白区のマンションを購入し、引っ越し。

名取市のプレファブ仮設住宅世帯のエスノグラフィー調査

(6) O氏：仮設住宅自治会長（プレファブ仮設住宅居住）

発災時、閑上の自宅におり、その後、妻の実家に避難。自宅は流失し、母、妻、息子、姉の4名死亡。地震発生時、自宅にいて、隣近所に避難の声かけをおこなう。その後、公民館に間一髪で避難した。3月12日午後、自衛隊がきて避難し、妻の実家に世話になる。6月に仮設住宅に入居し、仮設の自治会長、行政区長をつとめる。また、閑上の復興まちづくりに関する各種委員など、現在おおくの公的な役職をつとめている。今後の再建計画は未定。

(7) P氏：プレファブ仮設入居者、仕事あり

震災当時、閑上に居住。不動産業。80代の親2人と夫婦。娘。家の2階に避難。家は流失せずに残り助かった。妻と娘は外出中、車ごと津波に巻き込まれるが奇跡的に脱出。流れてきた船で一泊。その後、自分と両親は館腰小に、妻と娘は増田中に避難。高齢の両親が避難所生活困難になり、妻の姉のマンションに家族全員で1週間ほど滞在。アパートを持っている知り合いから、空き部屋を紹介されて、3週間ほど無料で住む。さらに知り合いの紹介で会社名義でアパートを借り、事務所件居住空間に。仮設住宅の最後の募集の頃まで待ち、仮設住宅2部屋に入る。2012年2月に事務所移転。将来計画は未定。

借り上げ仮設住宅の大家のエスノグラフィー

(8) Q氏：多賀城市、借り上げ仮設住宅の大家

多賀城市在住。複数のアパートや戸建ての大家。自分と妻と孫3人で揺れを体験。近くで所有している貸家の被害は軽微。自分の家は半壊、所有アパートのうち1棟も半壊。仙台市蒲生の3つのアパートは全滅。5つのみなし仮設を提供。震災当時は満室だったが、地震をきっかけにして2世帯が転居。空き部屋もすぐに埋まる。みなし仮設の制度ができる前に入居してきた2世帯については、制度を紹介し、通常の賃貸からの移行を提案。当初、みなし仮設の制度がなかったため、被災者が入ってくることを想定して、家賃を低めに設定。しかし、経営が苦しく、3年後には、県と調整し元の家賃に戻してもらった。入居者とは直接面談しており、入居者のマナーは良い。

石巻市の借り上げ仮設住宅居住者のエスノグラフィー

(9) R氏（石巻市）：50代男性 借上げ仮設住宅に居住

夫婦2人、子どもなし。仕事あり（葬儀社勤務）。震災当時、石巻市居住。借家。自宅は津波で流出、妻が津波により死亡。震災直後の火災対応から、約1か月間にわたり消防団活動に奔走。4月1日まで消防団詰所の2階に宿泊、避難所生活は経験せず。4月中から仮設住宅を申し込むが単身のためなかなか当らず。避難所の閉鎖の話があり、5月いっぱい、叔父の自宅2階に間借り。その後、同級生のおじさんの空き家を交渉してそこに移る。その後、借り上げ仮設住宅の手続きを取ってそのままそこに住む。震災当時の住まいは災害危険区域に指定され、防災集団移転の対象となるが、一人暮らしで30年ローンを組む気にはなれない。現在の借上げ仮設住宅が打ち切りになっても、大家さんと交渉してここにそのまま住み続けるつもり。

(10) S氏（石巻市）：借上げ仮設住宅に居住 50代女性

一人暮らし、息子、娘は既に結婚して独立。仕事あり（飲食店勤務）。

震災当時は石巻市居住。居住歴6～7年。住宅ローンの残あり。地震保険加入。

自宅は津波により2階まで浸水、流出は免れる。震災当日、実家の2階で母と1晩過ごし、翌日夕方、ヘリコプターで救助される。バスで石巻日赤病院に行き、さらに桃生小学校に避難。仮設住宅が当たらず、10月までこの避難所で実母と過ごす。4月中から仮設住宅を何度も申し込むが一度も当たらず。避難所を出なければならなくて妹の知り合いに声をかけてやっとここが見つかる。借上げ仮設住宅の手続きをとり、2011年10月に入居。借上げ仮設制度が打ち切り後の家賃負担を考えると、二重ローンとなり自分一人でローンを組むことはできず、災害公営住宅を申し込むかどうか、悩んでいる。

(11) T夫妻：借上げ仮設住宅に居住 共に70代

夫婦二人暮らし、息子・娘は結婚し独立。仕事あり（夫婦で理容店経営）、震災後は無職。震災当時、石巻市在住。1階が店舗、2階が住居の持ち家。自宅ならびに息子夫婦の自宅共に津波で全壊。撤去済み。人的被害なし。震災後3日間、石巻小学校に避難。その後福島から娘夫婦が車で迎えに来てくれて一旦避難するが、原発事故のため3日だけ滞りし、バスで仙台に戻る。仙台市の妹の家に孫二人を連れて20日間避難。息子が探した借上げ仮設住宅に2011年4月から入居、6畳2間に息子夫婦家族と2世帯6人で住む。同年4月10日に息子がもう一軒アパートを借り、息子家族と分かれる。息子夫婦は2013年8月に石巻市泉町2丁目に自宅新築。夫婦で災害復興住宅入居希望し登録済み。1回目の抽選ははずれた。

(12) U氏(石巻市)：50代女性

夫婦(夫は単身赴任中)、子ども3人(長男(社会人・仙台在住)・次男(社会人)・長女(高校3年生))、義母(夫の母)、義姉(夫の姉)。

震災当時の住所は石巻市、持家(姑名義)、戸建て(2階建て)。10年前にリフォーム。地震保険未加入。津波により1階天井まで浸水、全壊被害。撤去済み、人的被害なし。現在、借り上げ仮設住宅(石巻市)に4人(夫婦、義母、義姉)で居住。

震災当日、自宅2階で一人で一晚過ごす。長女、義母、義姉は近くの神社に避難。翌日渡波小学校に避難するが、ヘドロが溜り衛生状態が悪く、自宅も物騒なので長男と二人で自宅2階で生活。4月中旬に自分の実家に次男と二人で移動。義母と義姉は渡波を出ることを拒み、避難所閉鎖まで渡波小学校で生活。2012年夏、借り上げ仮設住宅制度のことを知り、家族全員(7人)で住むことで、マンション3LDKを借りる。

(13) V氏(石巻市)：50代男性

一人暮らし。仕事あり(飲食店勤務)。震災当時の住所は石巻市。借家。1階部分1.5m浸水、大規模半壊。

車に乗り込んだ途端、津波に襲われ流されるが脱出。近くの工場の人に助けられ、そこで宿泊。翌日山下小学校に避難。3月13日石巻高校に宿泊。翌日、南三陸町の実家に避難し、1週間滞在。石巻に戻り、友人の家に1カ月半居候。自宅の片づけと修理を自分で行い、5月から2ヶ月間住む。同じ敷地に大家さんが新しいアパートを建てるといっているので、そちらに引っ越すつもりでいたが、突然大家さんから取り壊すと言われ、2011年7月に市役所に仮設住宅を申し込みに行くが、6月で閉め切ったと言われ。慌てて不動産屋に電話をかけまくり、ようやく1Kのアパートが見つかり、2011年8月6日に入居、現在に至る。1年2カ月失業保険を受け、2012年9月に新たな勤め先に就職。来年には災害公営住宅を申し込み入居する予定。

2) まとめと考察

各世帯の震災から調査当日までの居住場所の時間変遷を図1に示す。図1においてAからIまでは、昨年度の調査結果である。

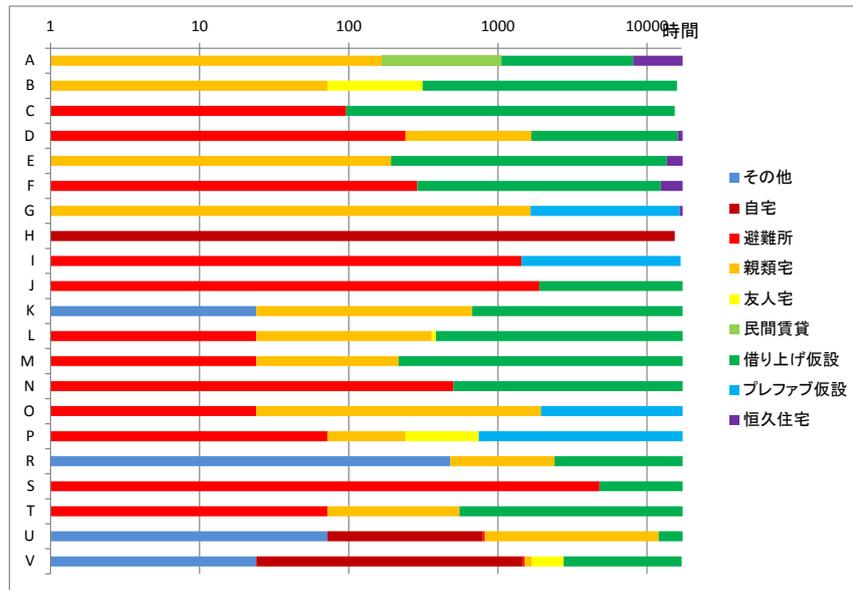


図1 調査対象世帯の居住場所の変遷に関する時間変化

本年度の調査対象者は、昨年度に比べ避難所経験者が多い。しかし多くは数日間で次の場所へ移動している。さらに調査時点で自宅再建済みの世帯は少なく、多くは仮設住宅に在在中である。

本年度の調査では、昨年度の調査結果に加えて、さらに以下の点が明らかになった。まず、家族に高齢者あるいは障がいを持つ人がいるなど、避難所に環境ではたとえ数日間でも生活することが困難であると判断した世帯は、発災直後から避難所以外に生活の場を考えて、借り上げ仮設住宅を積極的に選択した。これらの世帯は親戚宅を巡りながら、血縁と職場縁を駆使して空き部屋を探し当てるといった経緯をたどった。

借り上げ仮設住宅の物件は民間の賃貸住宅であるため、基本的には交通や商店、あるいは医療機関の存在など、比較的利便性が高い場所に建設されている。そのため閑上に住んでいた当時はあまり気にならなかった、借り上げ仮設住宅の“駅に近い”という点についての評価が高く、住宅再建の土地を探す上でも重要な要件となっている。

自宅の再建については、やはりローンの問題をどのように解決するかが鍵となる。昨年度の調査においても強調されたことであるが、さらに時間が経過した本年度は、この問題が、次の住宅を災害公営住宅とするか、自宅を購入するかの判断を左右する要因となっている。この決断を下す期限は、ローンが組める期限であり、特に40代後半から50代で仕事をなんとか再開し、収入を確保できるようになった世帯の焦りは大きい。

さらに自宅再建済みの被災者は、まだ新たな土地で生活を始めてから時間が短いため、周囲とのコミュニケーションが希薄である。特に名取市内では、震災後の需要を受けて住宅開発が急速に進んだため、周辺にも多くの被災者が移り住んでいることは認識しているが、具体的にそれらの方々とどのようにコミュニケーションをとるかは、これからの課題である。ただしこの問題で焦っている様子はなく、時間をかけて自然にゆっくりと、という態度で考えているようである。

閑上地区のコミュニティについては、名取市の中でも特に地域コミュニティのつながりが大変強い地域であると認識されていた。地区内では家の鍵をかけたことがない、どこの

家でも隣近所の人たちがしょっちゅう出入りし雑談しているなど、新参者（特に他地域から来た嫁など）には敷居が高いと感じられるようであるが、一度地域に溶け込んでしまうと非常に強いつながりが存在した地域であった。しかし震災によって居住地ばらばらになった生活が2年以上続くと、このつながりを維持することは難しく、当時のご近所や町内会とのつながりを保っている人はあまり多くない。地縁のつながりは希薄化し、つながりを維持しているのは同級生や先輩後輩などの学校の縁である場合が多い。これらの人々の生活再建はすでにばらばらな地域で始まっており、閉上の復興には関心はあるものの、自身の生活再建とは切り離されている。

また、借り上げ仮設住宅を退去して、ほかの民間賃貸住宅に転居した被災者もあるが、これらの事例は、賃貸住宅での再建というわけではない。特に初期に世帯構成に関係なく、借りられるものをとにかく借りたという世帯や、3年間に家族が増加した世帯では、一回り大きい住宅に転居する必要が出てきた。借り上げ仮設住宅の制度は、原則として借り上げ仮設住宅の転居を認めていない。そのため、このような被災者は、借り上げ仮設住宅を退去して、一回り大きな通常の民間賃貸住宅に転居したが、この転居先も仮の住まいと考えている。

最後に石巻市との比較であるが、今回調査した事例では、石巻市では、プレファブ仮設住宅の抽選に当たらず、避難所からも退去を求められたため、仕方なく借り上げ仮設住宅を探したという事例がおおく見受けられた。これは石巻市の被害が甚大で、被災者数にプレファブ仮設住宅の供給数が間に合わなかったことに起因するものと考えているが、今後調査を継続してゆく予定である。

3-1-2. ワークショップ

1) 名取市被災者ワークショップ

本年度のワークショップ調査では、名取市被災者ワークショップと、仙台市障がい者ワークショップの2つのワークショップを行った。まず名取市被災者ワークショップについて述べる。2014年3月15日と16日の二日間にわたって、名取市生活再建支援課において開催された。在宅（14名）、再建済み（5名）の2種類のすまい方の被災者計19名が参加し、フォーカスグループによるワークショップを行った。今回のワークショップの成果物と2013年1月27日に実施したワークショップの成果物について、比較分析を行った結果、1)被災者のすまい方によって重要視される生活再建要素に違いがあること、2)在宅と再建済みを比較すると再建済みの方がまちの再建の進捗状況に影響を受けること、3)在宅より再建済みの方がより生活再建が進んでいることの3点が明らかになった。

(1) 名取市被災者ワークショップ調査の概要

今回のワークショップは、2種類のすまい方の被災者を対象に、2014年3月15日と16日の二日間の日程で行った。その際、15日に在宅、16日に再建済みと、すまい方によって開催日をずらして行った。これは昨年度、2013年1月にワークショップを行った際、4つのすまい方の被災者を、グループごとに分けてはいたが同じ場所、同じ時間にワークショップを行ったため、自由に思ったことが言えなかったという指摘があったため、より参加者に自由に発言してもらうために配慮した結果である。参加者は在宅14名と再建済み5名の計19名であった。在宅は7名ずつの2グループ、再建済みは5人1グループの小集団で、フォーカスグループワークショップを行った。

まずグループメンバーのアイスブレイクを兼ねて、発災直後から現在までの避難先・居住地の移動についてA0版の大きな名取市の地図上に直接描く「すまいの履歴書」の作成を行った。その後、1)自宅再建（建て替え・補修）をする上で、動機となったこと、早期に再建できたのはどのようなことが役立ったか（動機・理由）、2)住宅は再建（補修）したとはいえ、それで「生活の再建」が済んだと考えてよいのかという2つのテーマについて、参加者が自由に話し合った。その話し合いを聞きながら筆記担当者が1つの新しい意見につき1枚のカードに記入し、カードの内容の親近性にも続いてカードをグループ化し、そのグループに適切なタイトルをつける作業（KJ法もしくは親和図法）をセンター・テーブルで行った。最後に、参加者一人につき3票ずつ、投票用シールを使って「重要と思われるタイトルカード」への投票（ノミナルグループプロセス）を実施した。

表2と表3は作成された意見カードをすまい方別に分類したものである。表2が在宅、表3が再建済みの意見カードおよびタイトルカードの文面である。表2の在宅のカードを見ると、「閑上のまちの再建が自身の再建につながる」、「若い人や子どものことを考えると将来が心配」や自宅周辺に家があまり建っていないなどまち全体の再建に関するカードが多く見られ、また多くの票を獲得していた。また自身の手で自立再建をがんばったと、ポジティブな自己評価もある一方、自立再建したが故の支援の少なさへの不満なども見られた。被災地への観光客や同じ被災者で自宅再建がまだの方からなど、他者からの視線が気になるというカードは、特徴的な意見カードであった。

表3の再建済みのカードを見てみると、得票数が多かったのは「国への要望」であったが、再建するには自らで決断していくことが大事であるという意見カードが多く出され、獲得票も国への要望の次に多かった。また自身の経験を活かして他者に何かしたいという、被災体験に対する意味づけに関するカードも出されていた。また、今後のまちの再建について、人がいなくなることによる高齢化、過疎化の心配がある一方、後世に誇れるような「新しいふるさとも欲しい」という理想とするまちについての意見カードも多く見られた。再建済みの方は元の居住地から移転しているため、元の自分の「土地の現金化についての説明がほしい」や、「お墓をどうするか」といったカードが特徴的であった。さらにつながりについて、「どこにいてもつながれる」という一方で時間がたつにつれて疎遠になってきているという意見カードもあった。

表2 在宅の方による意見カード一覧

カテゴリ番号と 票数	タイトルカード	意見カード文面	ポジティブ ネガティブ	生活再建7要素
カテゴリ1 9票	閉上のまちの再建が自身の再建につながる 閉上のまちの再建が自身の再建につながる 閉上のまちの再建が自身の再建につながる	まちが出来上がっていくところを見て行く(周りに家が建ち、便利になっていく) ダンプカーが土を積んで走っているのを見たとき 閉上をどうにかしないといけない	+	まち
	若い人や子どものことを考えると将来が心配 若い人や子どものことを考えると将来が心配 若い人や子どものことを考えると将来が心配	(部落に)周りに若い人がいないこと 若い人がいなくなると、子どもが生まれない 若い人がいなくなると、子どもが生まれない	-	まち
カテゴリ2 7票	若い人や子どものことを考えると将来が心配 若い人や子どものことを考えると将来が心配 若い人や子どものことを考えると将来が心配	若い人がいなくなると、子どもが生まれない 若い人がいなくなると、子どもが生まれない 若い人がいなくなると、子どもが生まれない	-	まち
カテゴリ3 4票	若い人や子どものことを考えると将来が心配 若い人や子どものことを考えると将来が心配 若い人や子どものことを考えると将来が心配	若い人がいなくなると、子どもが生まれない 若い人がいなくなると、子どもが生まれない 若い人がいなくなると、子どもが生まれない	-	まち
カテゴリ4 3票	負担が増えた 負担が増えた 生業があることが再建につながる	学校を建てるといっても、生徒数がいなければもめるのではない 今後4、5年も小学校もいまま、赤ちゃんはどうなる？ 今後、実質的に子どもが生活していくのが見えない(地域に小学生や中学生 生活の負担が減らないと被災者ではないと思えない 負担が増えるばかり	-	なりわい・くらしむき
カテゴリ5 3票	学校・スーパーなどのインフラが戻らない 学校・スーパーなどのインフラが戻らない 学校・スーパーなどのインフラが戻らない	自分で仕事ができ収入があること 学校や教育施設などのまち(インフラ)がどうなるか分からない 復旧してるんだと目に見えて分かるハコモノでもほしい(あつらいいな)	-	まち
カテゴリ6 2票	家族と一緒に再建に役立つ 家族と一緒に再建に役立つ	避難道路の整備(車がなかつたら、被災後の足がなくなる) 閉上のまちがもどって(自分と)同じになったら被災者だと感じなくなる 家が戻ってきたら、スーパーなどもできてくるはず	-	まち
カテゴリ7 2票	安全を確保する施設がほしい 安全を確保する施設がほしい	家族とごはん、団欒している時 子どもたちと一緒に生活ができている	+	つながり
カテゴリ8 2票	生業が心配 生業が心配 生業が心配	0m地帯に、一次避難できるような場所、高台があつたら 自分たちもいずれ年を取って、車を運転できなくなる。その時に高台が必要 畑の運営資金、維持費がない 農業再開に際して、諸経費がどんどん値上がりしている	+	まち
カテゴリ9 1票	自分のため、誰かのために、自立をがんばった 自分のため、誰かのために、自立をがんばった 自分のため、誰かのために、自立をがんばった	煙が使えなくなって(土質が変わって)菜園という生きがいなくなった 被災直後[大変だったね]と言われると、自分の苦勞が分かるわけがないと思 仮設にいる人はもらって当たり前という感覚になっていて、それが(再建を)遅 地域のこと、亡くなった方のことを忘れないために、被災者であり続ける	+	つながり
カテゴリ10 1票	自力再建した人への支援がない! 自力再建した人への支援がない!	自力で再建した人への支援がない(情報がない) 若い人をやる気にさせる助成がない(情報がない)	+	つながり
カテゴリ11 1票	みんなが集まることの出きる場、機会がもつと必要 みんなが集まることの出きる場、機会がもつと必要	月一回のお茶飲み会に盛り上がる(みんな楽しみにしている) 集会所が再建されて、イベントができるようになって助かる	+	つながり
カテゴリ12 1票	家がスカスカに建っている 家がスカスカに建っている 家がスカスカに建っている	まちづくりの中でも、空洞の地域(いつまでも不自由が続く)同じくらいの年の 自分は再建したけど周りが戻ってこなくてさみしい 集会所はできたが、世帯が少ないため維持が難しい(市に返還との声も)	-	まち
カテゴリ13 0票	家の心配 家の心配	周りに家もどってほしい(近所が増えてほしい) 安心・安全が確保されること(交番・警察)	-	まち
カテゴリ14 0票	家がバラバラになってローンを組めない 家がバラバラになってローンを組めない	お墓が心配 外から来るお嫁さんが定着しない(地域愛がない)	-	すまい
カテゴリ15 0票	お年寄りの面倒をどうするのか お年寄りの面倒をどうするのか お年寄りの面倒をどうするのか	震災によって家族の離散が促進された お年寄りをお年寄りとしてどうするのか(先が読めない) 体は動かしたほうがいい(動かないと不健康になる)	-	つながり
カテゴリ16 0票	人からの視線が嫌! 人からの視線が嫌!	張り合いがないし、年寄りはほとんどダメになる 近くに観光バスが来て、被災者だと思って見て行く(視察)写真とって行く 自分だけが再建して、「早かったねえー」と言われるのがつらい	-	つながり

したもので、「すまい」、「人と人とのつながり」、「まち」、「こころとからだ」、「そなえ」、「なりわい・くらしむき」、「行政とのかかわり」の7つである。各ワークショップから得られたデータについて生活再建7要素で再分類を行い、比較可能なデータとした。

さらにワークショップによる意見カードという質的なデータを計量的に分析するために、数量化を行う必要がある。今回は双対尺度法と呼ばれる手法を用いる。双対尺度法はデータの中の内的整合性を見つけ出し、それにしたがって順位を付け、数値化を行う手法である。本データではケース（行）として各意見カードを、カテゴリ（列）としてワークショップ実施年、すまい方の4タイプ、生活再建7要素の13変数を用いており、これらのケースとカテゴリの相関比が最も高くなるよう、カテゴリに順位付け、数値化を行った。

さらにワークショップで行われた投票結果についても分析に投入するために、カードを行、カテゴリを列として作成した0、1の値をとる反応型データ（indicator matrix）の1の値に対して投票結果にもとづく重み付けを行った⁹⁾。数量化に伴い、より弁別性を高めるための手法として強制分類法があるが、今回行った重み付けは強制分類法とは違い、投票結果という調査から実際に得られたデータをもとに重みを算出している。その算出方法として、各すまい方、各7要素に対して次の式を用いて算出した。

$$\text{プレハブの方が書いた「すまい」のカードへの重み} = \frac{\text{プレハブの方の「すまい」への投票数}}{\text{プレハブの方の総投票数}}$$

(3) ワークショップ成果物の集計結果

生活再建7要素を用いて再分類した2012年データおよび2012年・2013年の在宅・再建済みのカードについて比較した図表が、図2、図3である。2012年度データについて主要な点を述べると、最も多く書かれたのは、「まち」に関するカードであった。すべてのすまい方からカードが出ているが、特にプレハブの方が書いた枚数が多いことがわかる。もう一つ、すべてのすまい方からカードが出ているのは「つながり」であり、再建済みの方が最も多くカードを出していた。「すまい」については在宅の方が最も多くカードを出し、再建済みの方のカードは0枚であった。カード枚数が最も少なかったのは「そなえ」、ついで「こころとからだ」であった。

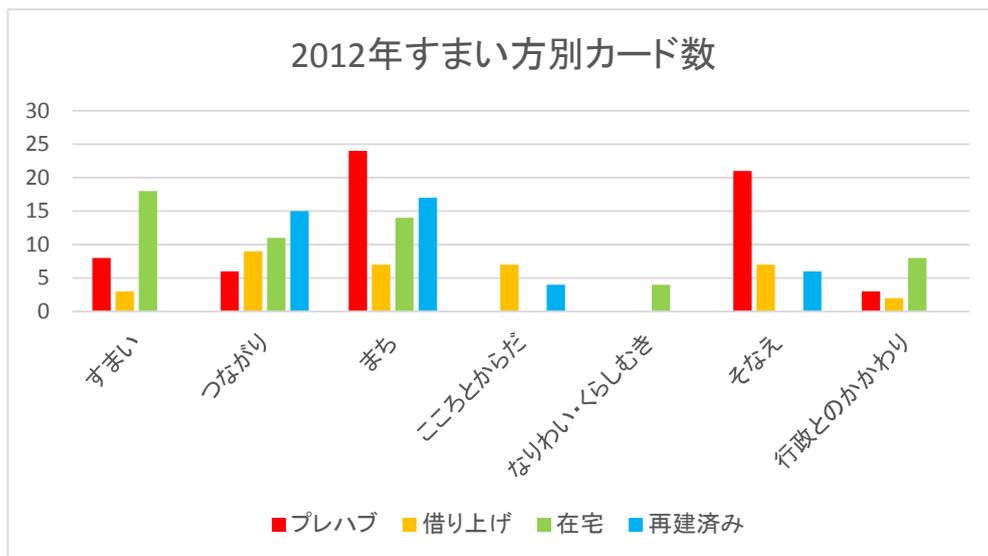


図2 2012年度ワークショップカード集計結果

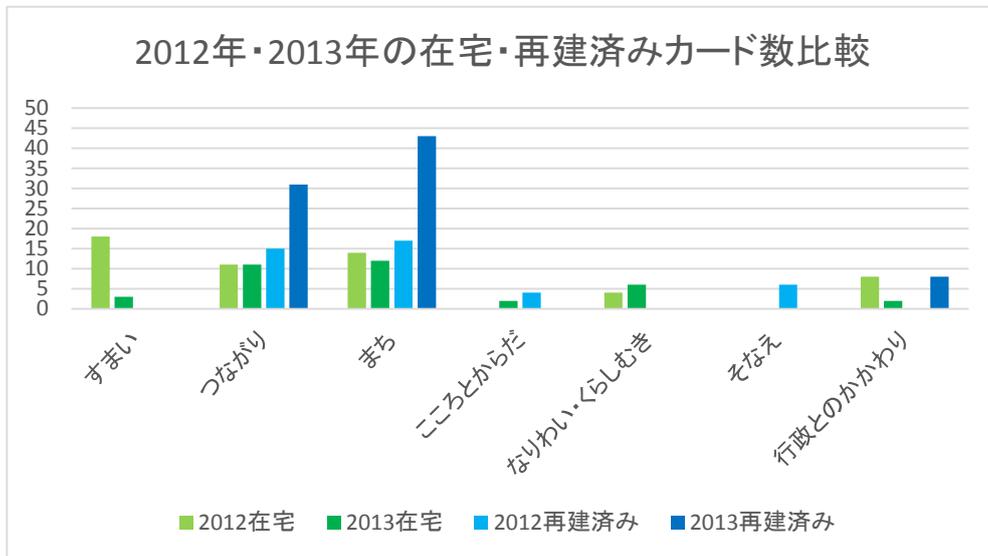


図3 2013年度ワークショップカード集計結果

(4) 2013年度調査の結果との比較分析

2012年の在宅・再建済みと2013年の在宅・再建済みについて分析したものが図5と図6である。図5の素点での分析結果を見ると、次元1の0軸を挟んで右側の象限で、再建済み、WS2013、「まち」、「つながり」が近接しており、左側では在宅、WS2012、「なりわい・くらしむき」と「すまい」が近接している。「行政とのかかわり」は中央に位置し、「そなえ」と「こころとからだ」が離れた場所に位置している。

図6の重み付けの方の結果では、次元1の0軸を挟んで右側の象限で、在宅、WS2012と「なりわい・くらしむき」、「こころとからだ」が近接しており、左側では再建済み、WS2013と「まち」、「つながり」が近接している。「行政とのかかわり」はちょうど中央に位置し、「すまい」と「そなえ」に関しては、右側のかなり離れた位置となった。両者を比較して、近接しているカテゴリに大きな違いが出ていたのは、「こころとからだ」と「すまい」であった。

以上から、在宅の方は「なりわい・くらしむき」が重要視しており、再建済みの方は「まち」や「つながり」を重要視している。両結果を見比べると、次元1は時間軸であることがわかる。重み付けの方では、右がより時間が戻っており、左がより進んだ時間となっている。このことから、左側にある再建済みの方が在宅より、生活再建が進んでいるととらえられる。さらに、「まち」、「つながり」が再建済み、WS2013に近接しているのは、図2のカード枚数の分布からも、2013年の再建済みの方に特徴的な要素であることがわかる。2012年と2013年の間に名取市で起きた大きな変化として、名取市の市街地である閑上地区の土地区画整理事業の計画が確定したことがあげられる⁶⁾。名取市は東北3県の被災地の市町村の中でも、復興計画が遅れていると指摘されている市町村のひとつである。そんな中での閑上地区の計画決定は、名取市の被災者にとって目に見える復興の進展である。このようなまちの再建の進捗は、在宅と再建済みの2つのすまい方で比べれば、在宅の方より再建済みの方に影響を与えられと考えられる。

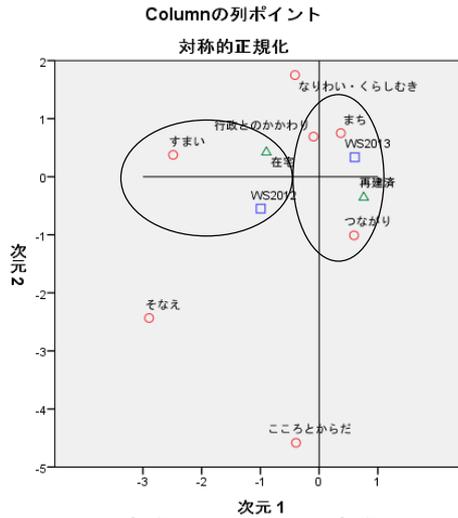


図4 2012年度第1回WSと2013年度第2回WSの
 在宅・再建済み比較重みなし分析

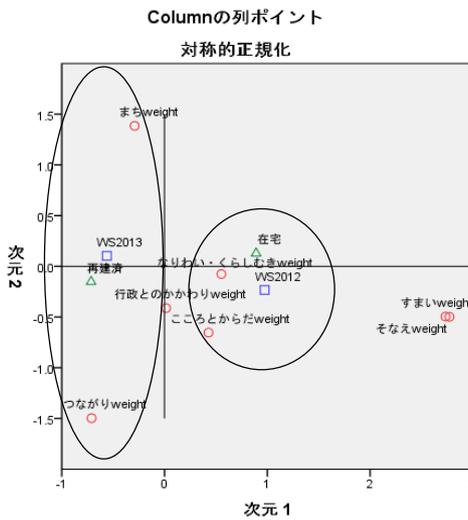


図5 2012年度第1回WSと2013年度第2回WSの
 在宅・再建済み比較重み付け分析

(5) 今後の課題と展望

今年度のワークショップでは、在宅と再建済みの2つのタイプのすまい方の被災者、つまりすでに自宅を再建された方を対象としていた。次回以降は、プレハブおよび借り上げ仮設住宅に居住している方々を対象にワークショップを行い、2時点で4つのすべてのすまい

方において比較検討を行う予定である。その中で、個人の生活再建における重要パラメータを導出し、それらの尺度化を行い、その尺度を用いて計量社会調査を設計・実行する必要がある。この計量社会調査をベースに、本プロジェクトで構築をめざしている、災害ケースマネジメント支援システムに必要なアセスメント部分の構築を進めていく計画である。

参考文献

- 1) 立木茂雄・林春男, 「TQM 法による市民の生活再建の総括検証—草の根検証と生活再建の鳥瞰図づくり」『都市政策』第104, 123-141, 2001.
- 2) 復興の教科書, 2014, 「復興のモデル」, 復興の教科書, (2014年4月18日, <http://fukko.org/model/>).
- 3) 田村圭子・立木茂雄・林春男, 「阪神・淡路大震災被災者の生活再建課題とその基本構造の外的妥当性に関する研究」『地域安全学会論文集』2, 25-32, 2000.
- 4) 田村圭子・立木茂雄・林春男・木村玲欧, 「阪神・淡路大震災からの生活再建7要素モデルの検証」『地域安全学会論文集』2, 1-8, 2001.
- 5) 西里静彦, 1982, 『統計ライブラリー 質的データの数量化——双対尺度方とその応用——』, 朝倉書店.
- 6) 名取市, 2013, 「閑上地区土地区画整理事業の事業計画を決定しました」, 名取市ホームページ, (2014年4月18日, http://www.city.natori.miyagi.jp/fukkoukeikaku/node_16386/node_26506).

2) 仙台市障がい者ワークショップ

(1) ワークショップ背景と目的

2013年10月14日に仙台市において、東日本大震災で被災をした障がい当事者団体・障がい者支援団体から集まった被災者の計47名を対象にワークショップを行った。障がいのある被災者、また障がいのある人々を支援する人々（家族、障がい者団体職員等）が被災後にどのような問題に直面したのかを、時間と個人の障がい種別によって特徴を調査し、比較を行った。16の障がい当事者団体・障がい者支援団体の詳細は表4の通りである。

表4 参加者の所属

1	仙台市身体障害者福祉会
2	仙台市視覚障害者福祉協会
3	仙台市聴覚障害者協会
4	宮城県咽頭摘出者福祉協会 立声会仙台支部
5	仙台市泉区身体障害者福祉協会
6	宮城県脊髄損傷者協会仙台支部
7	全国低肺機能者グループ 東北白鳥会仙台支部
8	日本オストミー協会仙台市支部
9	日本筋ジストロフィー協会宮城県支部
10	仙台市太白区障害者福祉協会
11	仙台ポリオの会
12	社会福祉法人仙台市手をつなぐ育成会
13	特定非営利活動法人 仙台市精神保健福祉団体連絡協議会
14	発達障害児を持つ親
15	宮城県てんかん協会
16	難病連

ワークショップでは障がい当事者と障がい者支援者が混ざるように班に分かれ、震災発生後に問題となった事柄を、4つのタイムフェーズ（①災害直後から10時間まで、②10時間から100時間まで、③100時間から1000時間、④1000時間以降）に分けて

カードに記入してもらった。なお、誰がどのカードを記入したかが分かるようにするため、各カードには記入者の ID 番号を付与するように依頼した。本研究において被災者の対応行動を4つの時間で分類したのは、青野他¹⁾(1998)、田中他²⁾(1999)が阪神・淡路大震災で行った被災者の対応行動調査の知見に基づいている。

表5 障がい者ワークショップから抽出された障がい者自身が体験した問題

時間フェーズ	カテゴリーID	カテゴリー	時間フェーズ	カテゴリーID	カテゴリー
0-10時間	①-1	電話が通じず、安否確認の連絡ができなかった	100-1000時間	③-1	家族・友人・会員さんの安否が確認できなかった行政やどこの病院が診察しているなど、情報が入らず苦労した。
0-10時間	①-2	情報の収集・事態の予測・発信が大変だった	100-1000時間	③-2	ホームヘルパーや福祉ボランティアなど普段の支援者やサービスがなくなり大変だったが、災害ボランティアには助けられた
0-10時間	①-3	フォーマルな支援がなく、家族や近所による支援は大変だった	100-1000時間	③-3	支援者側の苦労、支援者へのケア不足、行政との連携ができない
0-10時間	①-4	避難移動・避難中、近隣の人に助けられた	100-1000時間	③-4	余震が気になってトラウマになる。心の健康は自己発信できないと取り残される。
0-10時間	①-5	余震が不安だった	100-1000時間	③-5	行政の目が届かず、障害のある人は避難所から追い出される。障害が出てくると居られなくなる
0-10時間	①-6	寒かった	100-1000時間	③-6	避難所空間でのプライバシーが確保できない
0-10時間	①-7	車が使用できなくなった。	100-1000時間	③-7	寒くて大変
0-10時間	①-8	全壊・半壊、家の不具合があり困った	100-1000時間	③-8	食べ物がなくて困った
0-10時間	①-9	家具や割れ物の片付けに苦労した	100-1000時間	③-9	必要な物の買い物ができない、買い物ができても並ぶのが大変だった。
0-10時間	①-10	避難所に行ったけど、トイレ・寝るスペースに困った	100-1000時間	③-10	ガソリンや灯油が手に入らず困った、車に乗れなかった。
0-10時間	①-11	避難所に行くまで、場所が遠い、時間がかかる	100-1000時間	③-11	酸素ボンベ、導尿用の器具が使えなくなったり、薬が不足し対応に困った
0-10時間	①-12	避難所に行けない、行かない、入れない	100-1000時間	③-12	水道が止まったままで給水が大変、精神的にも疲れる
0-10時間	①-13	断水し、トイレや飲料水の確保ができなかった	100-1000時間	③-13	ガスが使用できず、お風呂に入れなくて困った
0-10時間	①-14	ガスが止まり、風呂や暖房が使えなかった	100-1000時間	③-14	ガスが使用できずに困った
0-10時間	①-15	停電により照明・暖房・機械類・介護ベッドなどが使えなくて困った	100-1000時間	③-15	家の中の片付けや引っ越しが大変であった。避難所でのストレスや疲れのため病状が悪化した・入院した。
0-10時間	①-16	乾電池がなくラジオが聞けなくて困った	100-1000時間	③-16	通院、通勤、ボランティアなどの用事で移動(交通手段がない)が大変だった
0-10時間	①-17	医療器具の不足や薬の確保で困った	100-1000時間	③-17	役所での手続きや、罹災証明を取るのが大変
0-10時間	①-18	食べ物の確保に困った	100-1000時間	③-18	会社や作業所が再開できず仕事ができない、雇用の心配と不安、居場所がなくなる
10-100時間	②-1	安否確認や連絡ができなかった	100-1000時間	③-19	不動産屋の偏見などもあり、住む場所が見つからない
10-100時間	②-2	病院や薬などで情報が入らず困った。	100-1000時間	③-20	親戚・親類が亡くなる、家が流される
10-100時間	②-3	福祉避難所の受け入れ情報・担当者窓口情報の不足	100-1000時間	③-21	実家の家族や友人の安否確認がまだ出ていない
10-100時間	②-4	フォーマルな支援者がおらず、一人で困ったり、友達の手を借りてしのいだ。	100-1000時間	③-22	障害のため、物資や情報が入手できなかった
10-100時間	②-5	余震が続いて怖かった。子どもが眠れなかった。本人にわからせるのが大変。	1000時間-	④-1	救援物資の仕分けや、利用者へのケア、支援者側の作業が大変
10-100時間	②-6	避難所に行けない、受け入れ拒否、居られない	1000時間-	④-2	また地震が来るようで、揺れに対する精神的不安がある
10-100時間	②-7	避難所での問題。トイレ、相談窓口がない、一般の方への説明に困る。	1000時間-	④-3	家の修繕や片付けに困る
10-100時間	②-8	在宅なので避難所に行っても食料がもらえない、救援物資が届かない	1000時間-	④-4	病気、症状の悪化、死亡
10-100時間	②-9	暖房がなく、寒くて困った。	1000時間-	④-5	市行政への対応に対する要望・不満
10-100時間	②-10	食料がなくて困った	1000時間-	④-6	雇用喪失やその後の生活再建への不安
10-100時間	②-11	長く並んで買い物が大変だった	1000時間-	④-7	仮設住宅は狭くて不便で、生活するのが困難
10-100時間	②-12	ガソリンが確保できずに不足して困った。	1000時間-	④-8	家の再建、リフォームに伴う苦労がある
10-100時間	②-13	病院に行けず、酸素や薬の持ち出しができずに困った	1000時間-	④-9	
10-100時間	②-14	入浴ができずに困った	1000時間-	④-10	
10-100時間	②-15	トイレや生活用水の確保が困難だった			
10-100時間	②-16	排便・排尿、導尿に困った			
10-100時間	②-17	水道が出なくて困った			
10-100時間	②-18	ガスが使えなくて困った			
10-100時間	②-19	停電のため家電や医療器具が動かず生活が不自由になった			
10-100時間	②-20	散らかった物の片付け・整理。震災ゴミの処理に困った			
10-100時間	②-21	病気の症状が悪化した			

以上の結果、合計で 417 枚の困った体験が採取された。これらの困った体験をカテ

ゴリー化したところ、表5に示すように、発災から10時間までのフェーズでは、18カテゴリーが、10時間～100時間では21カテゴリー、100時間～1000時間では22カテゴリー、1000時間以降では10カテゴリー、合計71カテゴリーが抽出された

(2) 結果1

ここでは、障がい当事者・障がい者支援者に特徴的だと思われるカテゴリーが、4つのタイムフェーズ（①災害直後から10時間まで、②10時間から100時間まで、③100時間から1000時間、④1000時間以降）の、どの時点で特に問題であったのかを質的に検討する。

1. 安否確認や連絡ができない：①、②で多い。①では電話不通等の一般的なインフラの問題だが、②では要援護者シートが機能していなかったことや、個人情報保護法による連絡阻害など、行政側の問題があらわれた。支援者団体では、会員の安否確認が困難であった。
2. 情報が入らない－①で特に多いが、②、③も平行して多い。時間ごとの問題を見ると、①被害状況→②要支援者窓口や福祉避難所の設置情報→③病院開設情報→④役所からの書類が読めない、など求める情報の質が変わっていたことが読み取れた。障がい者が必要としている福祉避難所の情報がうまく伝達されていなかったことや、役所からの情報が障がい者へ配布される事を想定していない不備が見られる。
3. 支援をしてもらおうが大変（支援される側）：②、③で多い。②助けを求めたくても周囲に遠慮→③ホームヘルパーが居なくなって、サービスが受けられなかったなど、障がい者自身が生活を平常に戻そうとしても周囲の環境が整わなかった事が読み取れる。
4. 支援をするのが大変（支援する側）：発災直後の①で多く、③、④でも問題。①では障がいのある人の家族が他人の助けを得られなかった事や支援団体職員のマンパワー不足が問題であった。③では、支援者自身にバーンアウトが発生したり、行政との連携が取れないなど、継続的な支援を行うための仕組みが整わない事による問題が挙げられた。
5. 余震が不安、トラウマ：①～④すべてのフェーズで一定して問題。①から④全てのフェーズで余震の不安が問題となっている。②では避難所での睡眠不足から発作が多くなったり、③では心の健康について自己発信できない人は取り残される、などの問題が挙げられた。
6. 避難所での問題：①から②で多い。①では避難所に行きたくても行けなかった人と、行った場合も困難であった人に分けられた。行けない理由としては、避難所まで歩いていけない、避難所のトイレが使えない・就寝場所がない、発作を他人に知られたくない、などであった。②では行った場合の避難所での苦労の問題が沢山挙げられている。視覚障がい者は避難所内で寝床から四つん這いでトイレに行くことになり、筋ジストロフィー患者は受け入れ拒否をされ、てんかん患者は発作が起きて避難所に居られなくなった。③では引き続いて避難所に居ることができた人でも、プライベート空間が無いことでの苦労や、行政の目が十分に届かずに避難所に居られなくなった厳しい状況が読み取れる。

7. 在宅での問題：②で多く、③、④でも問題。避難所に行けない、居られなくなった人々は、在宅を強いられることになる。②では、在宅の避難者に食料を手に入れる術はなく、苦しい状況であったことが読み取れる。④では、仮設の集会所に食料を取りに行ってくれと言われた視覚障がい者が取りに行けなかった状況を嘆いている。
8. 食べ物が無い、飲料水が無い：②で特に多いが、①から③のフェーズで問題。上記の在宅での問題とも重なるが、食料や水を手に入れることができない事で困った人が多かった。障がい者支援をする家族が子供を預けることができない為に水汲みに行けない事や、子供と一緒に列に並んで給水を待つことができないなどの問題が挙げられた。
9. 買い物ができない、大変である：②で非常に多く、③でも問題。避難所に居られず、在宅を強いられた場合、買い物をしなければ食料も水も手に入れることができない。そのような状況で、②では一人で買い物に行けないため友人の手を借りたり、障がいを持つ子供と一緒に買い物の列に並ばざるを得なかった事が読み取れた。③でも買い物に行っても十分な品はなく、何時間並んでも欲しいものが手に入らない状況が続いていた事が読み取れた。③のフェーズになっても、買い物すらできない障がい者が居たことや、支援の手が行き届いていないことが問題であると思われる。
10. 必要なものが手に入らない（薬・酸素・器具など）：①から③で問題。①では、ストーマ装具がなく困ったオストミーや、薬が持ち出せなかった人、病院に行けずにももらえない為に困った人は②でも引き続き多く見られた。酸素の供給が不可能となった低肺機能者は、TV や新聞等で連絡をしてもらい、酸素ボンベを何とか確保できたという状況が②から③のフェーズで見られた。
11. ライフライン（電気）：①、②で問題。①では停電により、エレベーターが動かなくなったり、介護ベットや吸引器など必要な機械類が使えなくなってしまったことで問題が起こった。②でも暖房器具や照明、携帯電話の充電などに加え、医療器具が使えない状況が引き続いて問題であった。
12. 病院に行けない、病気や症状の悪化：②、③、④で問題。②では、避難所で過ごした脊椎損傷者の仙骨に褥瘡ができたり、通院してすぐに入院をしなければいけない状況になる障がい者が見られた。③では避難所にいたストレスや不安で症状が悪化したり、病状が不安定になった患者も見られた。そのような中でも、病院が被災しており、通う所が無くなり、病院があっても並ぶことが大変であった。④ではそれらの無理から亡くなった低肺機能者が居たり、仮設住宅に行った場合も近くに専門病院がないことから苦しんでいる障がい者がいる事が読み取れる。
13. すまいの問題：③、特に④で問題。仙台市では多くの賃貸住宅のストックがあったために、借り上げ仮設住宅の提供時期は早かった。しかしながら、障がいのある人たちが仮住まい先を探したり、あるいは仮住まい先での居住で困難を体験していた。③では不動産屋の偏見があり、入ることができなかった障がい者もいた事がわかった。④では仮設住宅が狭いために、電動ベットを置くスペースがなかったり、不便な状況を強いられる状況が多く見られた。

(3) 結果2：ICF（国際生活機能分類）に基づく「困った体験」の再分類

表5にまとめられた「障がい者の体験した困った問題」を、内容ごとに帰納法的にカ

テゴリーを形成する手法では、検討すべきカテゴリー数が71と膨大な数になった。これを踏まえてどのような対策が社会に求められるのかを検討する場合も、問題のカテゴリーが多くなりすぎると、問題の構造を全般的に把握し、解決の方向性に関する鳥瞰図的な理解をえるのが困難となる。

そこで、表5にまとめられた「困った体験」が何故発生するのか、その発生機序に注目をした。その結果、71のカテゴリーは、災害により障がい当事者の生活機能遂行のための活動に制限が生じ、結果として社会参加が制約されたためである、という視点が得られた。それでは、具体的にどのような生活機能の遂行に不都合が生じたのだろうか。この点を検討するために、417枚の「困った体験」を、障がい者の生活機能を記述する国際的な枠組みであるWHOによる国際生活機能分類（ICF, International Classification of Functioning, Disability and Health）³⁾によって、それは「具体的にどのような生活機能のニーズ不全に相当するのか」という視点から再整理を行った。その結果を時間フェーズごとにまとめたものが表6である。図6は、表6の生活機能カテゴリーごとに、どの時間フェーズでどのような割合でニーズ不全が発生したのかを比較したものである。

表6 障がい者ワークショップから抽出された生活機能遂行のためのニーズ不全（時間フェーズごとの分類）

	0-10時間		10-100時間		100-1000時間		1000時間-		合計
d2一般的な課題と要求	12	(31%)	11	(28%)	7	(18%)	9	(23%)	39
d4運動・移動	13	(72%)	3	(17%)	0	(0%)	2	(11%)	18
d5セルフケア	8	(14%)	31	(54%)	15	(26%)	3	(5%)	57
d6家庭生活	31	(25%)	50	(40%)	33	(26%)	12	(10%)	126
e1生產品と用具	30	(38%)	37	(46%)	13	(16%)	0	(0%)	80
e3支援と関係	12	(36%)	9	(27%)	8	(24%)	4	(12%)	33
e4態度	1	(14%)	3	(43%)	3	(43%)	0	(0%)	7
e5サービス・制度・政策	6	(11%)	25	(44%)	17	(30%)	9	(16%)	57
合計	113		169		96		39		417

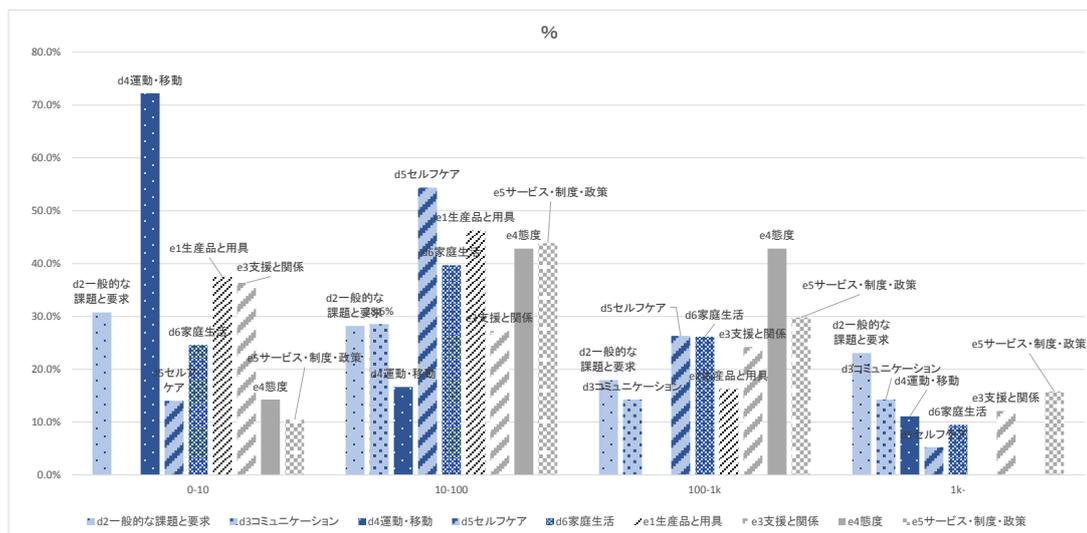


図6 時間フェーズごとの障がい者の不自由の国際生活機能分類に基づく集計

今回の分析で該当するICFの項目は個人要因（d要因）と環境要因（e要因）に大別される。図6で個人要因は青色に、環境要因は灰色を用い表現している。これを見ると、

発災直後から10時間の最たる生活機能上のニーズは「運動・移動」であり、そのニーズが満たされない結果、不自由が発生していたことが明快となった。この時間フェーズでは、障がい当事者は、「避難行動要支援者」としてカテゴリカルに認識しても差し支えないくらい、移動ニーズの不全が突出して高かったことが明らかにされた。

次に10時間から100時間の、主として避難所や避難先での生活機能上、そのニーズが最もみだされていなかったのは「セルフケア」（飲む、食べる、排泄・排尿する、身体を清潔に保つなど）であった。

続く100時間から1000時間の、仮住まい先を探し、そこで仮住まい生活を始めるフェーズにおいては、「他者の態度」（差別・偏見など）が生活機能上のニーズを満たす上での障壁となっていたことが示された。これは、具体的な事項としては、「不動産屋の偏見もあり、仮住まい先が見つからない」という個別カードに対応するものである。このカードの書き手は、すべて仮住まい先としての「借り上げ仮設住宅」を、自ら探さべく不動産屋等に空き住居の問い合わせをしたところ、そこで差別・偏見を受けた、と語っていた。

(4) 今後の課題

今回の障がい当事者・支援者とのワークショップは、「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」という本研究プロジェクトとのミッションとの関連性から、その成果をまとめるなら、借り上げ仮設住宅を被災者が探す場合に、障がいなどのために、差別や偏見を受け、仮住まい先の確保で困難が生じた事例のあることが分かった。今後は、このような知見がどの程度一般化できるか、について、量的調査をもとに明らかにしていきたいと計画している。

参考文献

- 1)青野文江・田中聡・林春男・重川希志依：阪神・淡路大震災における被災者の対応行動に関する研究－西宮市を事例として、地域安全学会論文報告集,No.8, pp6-39, 1998.
- 2)田中聡・林春男・重川希志依：被災者の対応行動にもとづく災害過程の時系列展開に関する考察, 自然災害科学, 18-1, pp21-29,1999.
- 3)World Health Organization, International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF), 2001, <http://www.who.int/classifications/icf/en/> (2014年8月25日取得).

3 - 2. ①－2 複線的なまちの再建過程と生活再建過程の連動性の分析と対応手法のモデル化

1) 閑上地区を対象としたまちづくり合意形成過程の俯瞰

通常、都市計画事業は、事業の範囲・おおまかな道路・公園等の配置を決める「都市計画決定」、詳細な道路・公園・宅地割等を決定する「事業計画決定」、事業終了後、自分の敷地がどこになるのかが決まる「仮換地」決定というステップを経て、計画が決定される。こうした計画が決定された後に工事が開始され、工事完了後、最終的な土地の登記（「換地処分」）が行われる。

閑上地区では「都市計画決定」が災害から1年後の2012年3月に実施されるが、その後、4－5月にかけて集団住民説明会が実施されるが反対派により混乱、そのため、7－8月にかけて

て個別面談を行う。その後、個人面談の成果を踏まえ、2012年10月から次のステップである「事業計画決定」のプロセスへと市は動き出すが、今後は国・県から「計画規模が過大、住民合意がとれていない」といった理由で、計画策定の進捗が硬直化する。また、2013年2月には市長が突如「計画変更」（区画整理事業<現地再建>、防災集団移転<高台移転>の組み合わせという事業計画が発表され、2回目の個人面談が実施される。

こういった住民の「まちづくり合意形成過程」を経て、宮城県の都市計画審議会に「事業計画」が付議され、防災集団移転については9月に大臣同意が得られるが、土地区画整理事業については事業反対意見書(450名署名)が提出され、2度に渡って継続審議となる。都市計画審議会でも2度の継続審議となることは「極めて異例」の事態である。土地区画整理事業反対の動きに対し、事業を進捗させたいと考えるグループも署名活動を行い「早期事業化要望書(1721人署名)」が提出される。その結果、最終的に反対意見書は却下され、2012年11月に「事業計画決定」が行われる。図7に閉上における復興まちづくりのプロセスをまとめる。

閉上地区の都市計画事業の進捗状況を「俯瞰する」ために阪神・淡路大震災時の復興都市計画の進捗状況と比較する(図8)。阪神・淡路大震災では、最も進捗が早い野田北地区の場合、事業計画決定まで10ヶ月となっているが、最も遅い森南第三地区では4年9ヶ月かかっている。閉上地区の場合は、2年8ヶ月であり、東日本大震災の復興都市計画事業の中では最も遅い地区となっているが、阪神・淡路大震災と比較すると特別に遅いということはない。今後、東日本大震災の復興における他地域での復興まちづくりのプロセスとの比較から、閉上地区の特徴を明らかにしていく。

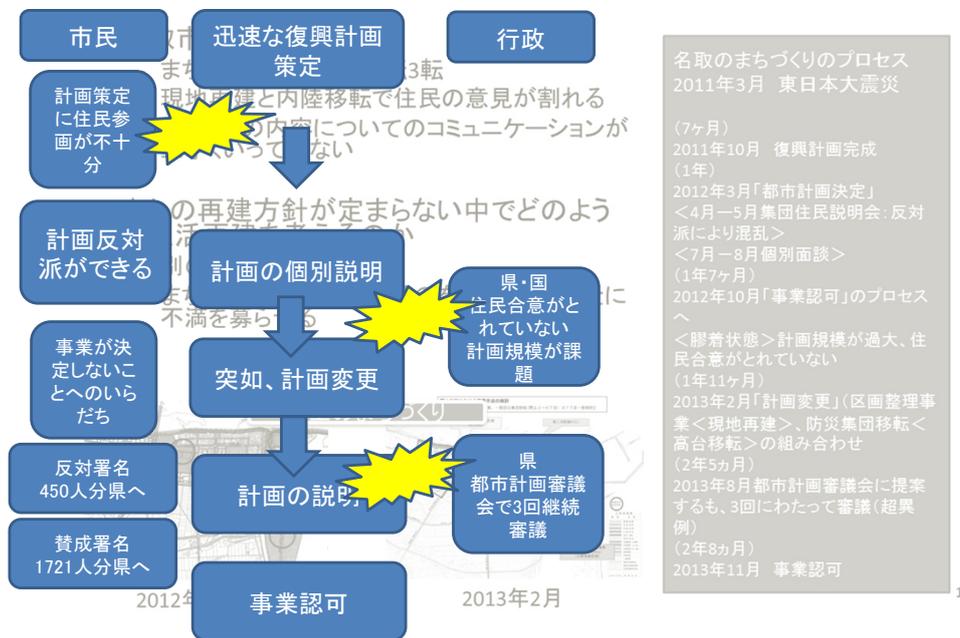


図7 名取市閉上の復興まちづくり

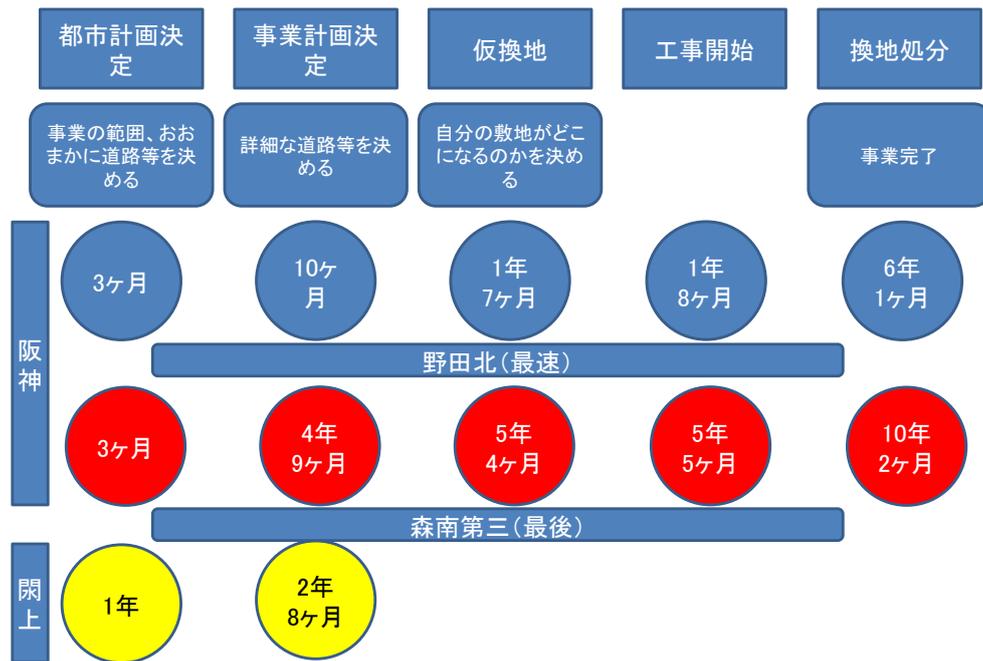


図8 復興まちづくりの進捗スピード

2) プロセスが複雑化することを事前に予防する手法

阪神・淡路大震災で復興事業の完了が最も遅くなった森南地区も土地区画整理事業に対する「反対」派と「賛成」派が対立した地域である。森南地区では合意がとれた地域から優先して事業を実施していき、最終的には3つの地区に分けて事業を実施することとなった。復興まちづくりにおいて、「賛成」「反対」という単純な2項対立構造を導入すると、事業の後れにつながる。事業手法に対する「賛成」「反対」ではなく、どんなまちにしたいのか、そのための方法は、どうあるべきか、という流れでの議論を進めていくこと、時間はかかっても決定のプロセスに関係者が参加すること、単線的に議論を進めるのではなく、「行きつ戻りつ」しながら、全員が納得できるような形式で議論を進めていくことが重要であるとする。今後、住民が主体的に復興まちづくりを進めている石巻市、外部支援者との協働で迅速に復興まちづくりの案をとりまとめた岩沼市の事例と比較を行い、プロセスが複雑化することを事前に防ぐための方策についてより詳細に検討していく。

3) 対立するステイクホルダー間に全体としての最適化への方向に協調を促す働きかけの可能性

閑上地区では事業計画決定が行われたことに伴い、現在、まちづくり協議会の結成に向け準備が進められており、2014年5月11日に結成集会在予定されている。結成に向けた動の中で、阪神・淡路大震災で復興まちづくりに携わった地域のリーダー、コンサルタントがその経験を伝える活動が行われている。閑上地区では、災害前に都市計画事業を行ったことがなく、そもそも、都市計画事業がどのような流れで進んでいくのか、住民参加型のまちづくりとは何か、事業完了までにどのくらい時間がかかるのか、ということが、住民の間で共有されていない状態にある。行政からの説明ではなく、実際に復興まちづくりに関わった住民の視点から復興まちづくりについて学ぶ、ということは対立するステイクホルダー間に全体としての最適化への方向に協調を促す働きかけの可能性も含んでいる。今後

のまちづくり協議会の活動をモニタリングすることで、これまで対立してきたグループが実際にどのように協調していくのか、ということについて明らかにしていく。

4) 複線的なまちの再建過程と生活再建過程の連動性の分析と対応手法のモデル化

立木（2001）は、ボランティアと行政との関係を以下の3つに分類した。

（1） 自由主義的国家観・・・市民を守るのは各々の努力である。

最近言われ始めた用語で言うと個人のレジリエンス中心

（2） 後見主義的国家観・・・市民を守るのは行政である。

集団のレジリエンス中心であり、行政依存になりがちである。

（3） 共和主義的国家観・・・まちの将来を決めるのは自分たちである。

個人と集団のレジリエンスの協働

これらは、ボランティアの活動が中心となっていたことと、イデオロギーが中心となっていたので、今回の生活再建の視点に関しては多少の修正を加えた。

(1)



(2)



(3)



被災者と行政との関係は

（1） 個人的レジリエンス優先型・・・行政に依存せず、自己の力で復興しようとする。

（2） 集団レジリエンス優先型・・・行政に依存し、行政が衰退すると、復興は滞る。集団がうまく機能すれば、復興は進む。

（3） 個人レジリエンス、集団レジリエンスバランス型・・・被災者は行政とのバランスをうまく取りながら復興を進める。

の3類型（理念型）に分かれる。再建過程において住民との合意形成は上記の特性を生かしながら進めていく必要がある。

上記の点を検証するために、名取市、岩沼市、石巻市を選定する。

さらに、集団の合意形成の地域性を検証する中で個人と行政間のパラメーターを発見し数量的調査の下地とする。加えて、被災者の生活再建観と行政のまちの再建過程の感覚は異なるので、この齟齬をパラメーターの中に組み込んでいきたい。

3 - 3. ②-1 分散居住する被災者を多様なコミュニティにつなぐための方法論の開発と実装

3 - 3 - 1. コミュニティ・ソーシャルワーク実践研究

1) 研究開発目標

分散居住する被災者の主体性を重視した当事者との協働で進める支援活動の展開と、コミュニティへつなぐ活動の継続的展開を支える基盤としくみづくりを通じて、個別支援とコミュニティ支援の統合的展開をめざすコミュニティソーシャルワーク（CSW）の作業モデルを開発・実装・評価を行うとともに、分散居住する被災者への生活再建支援に関する人材の育成の方策提言とともに関係者のネットワーク形成による本研究の成果の普及をめざす。

2) 実施方法・実践内容

分散居住する被災者をコミュニティにつなぐためには、地域が多様性を受け入れ、地域のありようを構想し、その構想の実現のための活動を主体的に作り出していく「地域のもつ福祉力」を高めるとともに、個別的支援に関わる専門職員や行政職員が率先して地域に入り込むアウトリーチ活動を行い、地域の流儀に沿った形で解決策を当事者とともに考え地域を生かす「福祉の地域力」を高めること、そしてその「接点」を強化する必要がある。「地域のもつ福祉力」と「福祉の地域力」を高め、かつその接点を強化していくことを目的として、2012年5月より研究代表者（立木）がスーパーバイザーとして関与してきた名取市被災者支援連絡会の月例会に引き続きチームメンバーも参加・協力し、支援者自身の自律性と連帯性を発揮できるプラットフォーム形成についてのアクションリサーチを実施した（継続中）。さらに、分散居住する被災者が多様なコミュニティにつながるための支援活動に関する小地域を基盤としたアクションリサーチ（モデル地域を設定）を、名取市が別予算（厚生労働省の地域支え合い体制づくり事業を活用して実施する民賃世帯コミュニティ再生事業）で雇用する14名の支援員と3名のコーディネーター（青年海外協力協会JOCAが受託）、名取市生活再建支援課と協働し、分散居住する被災者がコミュニティにつながるための支援活動に関するアクションリサーチを展開するための体制づくり・計画策定等を進めた。モデル地区でのアクションリサーチの当面の方向性は、①JOCAの働きの実効性を高めること（その地域で信頼される人々・団体等とのネットワーキングによる直接的支援・間接的支援・地域外からの支援者・団体との協働）、②（コミュニティ形成の中で）次にコミュニティに働きかける時のキーパーソンをつくること、③人材養成・実践の共有を目的とした事例検討等の蓄積・検討・評価を積み重ねることである。

1. アクションリサーチモデル地区の選定

本研究プロジェクトキックオフミーティングにて2つの地域を候補地域として選定⇒①美田園、② 柳生（仙台市内）（平成25年11月2日）

2. モデル地区アクションリサーチ体制づくり・連携模索

柳生地区でのみやぎ生協との連携可能性模索着手

①大阪で開催された日生協主催「第2回全国地域福祉交流会あったか地域づくり交流会」に参加し、みやぎ生協のとりくみ報告に学ぶとともにキーパーソンとコンタクト・意向説明（平成25年11月29日）

②JOCAとのうちあわせ（生協との協働、地域ささえあい助成の申請について）（2014年1

月24日、2月3日)

③みやぎ生協名取西店にて会合（JOCA、生協、生活再建支援課、リサーチチーム）（平成26年2月3日）

3. 支援者連絡会を核としたプラットフォーム形成

毎月開催される支援者連絡会への参加と運営への協力を継続して実施した。

3) 研究開発結果・成果

1. モデル地区候補の柳生での生協との連携について、協働活動のための助成金の申請に至るまでにはいかなかったが、支援者連絡会等を通じて信頼関係・協力関係を築き、今後引き続きより具体的な連携の可能性について検討をする。

2. モデル地区でのアクションリサーチはJOCAの支援員・コーディネーターの働きの実効性を高めることをめざす。そのためJOCAの支援員・コーディネーターへの協力と協働で進められる体制づくり関係づくりが必要である。そのため、これまでの支援者連絡会等を通じての関係形成を基盤としつつ、さらにJOCAとの協働を進めるため、平成26年度4月からは毎月1回、原則として支援者連絡会の直後にサロン連絡会を開催し、リサーチチームメンバーが参加・協力することとなり、名取市行政担当者、JOCAコーディネーター、リサーチチームメンバーとで当面の進め方について計画を立てることができた。

3. 名取市の主催で毎月開催されてきた支援者連絡会について、参加する支援者・団体がより自律的協働的に進めていくことができるよう支援者連絡会の「場」の確認をワークショップで実施、今後の連絡会の方向性を参加者との協議で決定した（支援者連絡会を「思い」共有の場／事例検討・研究の場として／学習会の場として／新たな連携につながる場として／情報・意見交換の場として運営する：2013年12月20日第8回支援者連絡会にて確認）

3 - 3 - 2. ソーシャルメディアを利用したバーチャル・コミュニティの物理的コミュニティに対する代替可能性、補完可能性、相互連動性に関する研究

1) 方法

平成25年度は、(1)被災者を対象にしたタブレット型端末の開発・利用動向調査と、(2)名取市関上関係者を対象にしたFacebook利用実態調査を行った。両調査におけるリサーチクエスションは、「ソーシャルメディアを利用して、被災者はバーチャル・コミュニティを形成できるか」である。

調査(1)は、主にIT関連企業が東日本大震災の被災地にタブレット型端末を配布している活動をウェブ・デスクトップ調査によって、ニュース記事、業界記事、企業プレスリリースを収集し、その内容を分析したものである。ウェブ・デスクトップ調査の期間は、2013年9月～12月の3ヶ月である。ウェブ検索で用いたキーワードは、「タブレット」「被災」「支援」「SNS」「ソーシャルメディア」の5語であり、全組合せパターンである120通りの組合せで検索を行った。検索対象期間は、2011年3月11日以降である。その結果、仮設住宅入居者等にタブレット型端末を配布して何かしらの被災者支援を行うことを紹介している記事(事例)は31件となった。

調査(2)は、実際にソーシャルメディアを利用している名取市関上関係者に対して、利用の実態をうかがう半構造化インタビュー調査を実施し、それを分析したものである。本調査では、国内で現在最も主要なソーシャルメディアであるFacebookを対象とした。イン

タビユー対象者は、すでに同プロジェクトのエスノグラフィー調査において、研究協力者となっているインフォーマントから、Facebookユーザであり、名取市閑上に何らかの関係がある人を紹介いただいた。また、これと併せて、報告者が既にFacebook上で友達関係を有している名取市閑上関係者ユーザを加えると、調査対象候補者は全部で20名となった。対面やFacebook上でのメッセージのやりとりにより、最終的にインタビューの承諾が得られたのは18名で、日程の都合上で実際にインタビューを実施できたのは15名である。

2) 結果

(1)被災者を対象にしたタブレット型端末の開発・利用動向

被災者対象のタブレット型端末の開発・利用動向に関するウェブ・デスクトップ調査を実施し、記事内の感想をもとに評価の分類をおこなった。その結果を表②-1-1に示す。表縦方向は、開発・配布されたタブレット型端末に期待されている用途を記事内容からよみとって分類したものである。用途としては、被災者同士や被災者と行政のコミュニケーションを促そうとするもの（コミュニケーション）、自分で撮影した写真等を使って映像の作成を支援するようなもの（映像作成）のほか、地域医療や学習の支援（医療、学習支援）などが多かった。表5では、用途のほか、各事例に対する評価についても判読を試みた。記事の内容を読み込んで、○：活用されている（ポジティブ）、△：有用性があるが活用時に課題がある、×：活用されていない（ネガティブ）、不明：活用状況が読み取れない、の4つで分類した。

前述したように、コミュニケーションを目的としたタブレット型端末の開発・配布実績が多い。これは、本研究で想定している「ソーシャルメディアを利用したバーチャル・コミュニティ」との対応している。しかしながら、いずれの事例においても肯定的評価（○）は見られなかった。「使用実績は平均400世帯程度と全配布世帯の1割（A町避難者向け）」「高齢者が使いこなすのは難しい（B町仮設住宅）」など、被災した高齢層は、電子端末に慣れていないため、日常の利用につながらないといえる。

表7 タブレット型端末の用途別評価

用途	評価				合計	比率
	○	△	×	不明		
コミュニケーション	0	4	3	1	8	25.8%
映像作成	4	0	0	0	4	12.9%
医療	3	0	0	0	3	9.7%
学習支援	1	0	0	2	3	9.7%
見守り	3	0	0	0	3	9.7%
買物支援	0	2	0	0	2	6.5%
農業支援	1	0	0	0	1	3.2%
ボランティア呼びかけ	1	0	0	0	1	3.2%
観光支援	1	0	0	0	1	3.2%
建物調査	1	0	0	0	1	3.2%
雑誌等閲覧	1	0	0	0	1	3.2%
支援物資情報	1	0	0	0	1	3.2%
情報提供	1	0	0	0	1	3.2%
その他	1	0	0	0	1	3.2%
計	19	6	3	3	31	100.0%

(2) 名取市閑上関係者を対象にしたFacebook利用実態調査

Facebookを利用している名取市閑上関係者15名にインタビュー調査を実施し、その結果を表8のようにまとめた。インタビュー対象者全員が、東日本大震災発生以降にFacebookの利用を開始しており、ソーシャルメディアの利用開始の動機に震災が影響していることが読み取れる。表7の中の利用目的の分類をみると、「情報発信」を目的としている対象者が最も多く、次は地域や他市町の復興状況に関する「情報収集・受信」だった。また震災発生後に、各対象者の活動関係者や被災地外との新しい「ネットワーク形成」に利用されていることが分かる。「つながり代替」は、震災前の従前コミュニティのつながりを代替するために利用する用途のことを示しているが、15名中6名がそのような目的で利用していたことが分かる。このうち、ほとんどが同級生や友人とのつながりの代替を挙げていた。さらには、閑上から離れていても閑上に良く足を運ぶユーザと友達関係になっておくことで、「現場の様子」がよく知れるという効果もあった。

被災地における何らかの活動に従事している被災者は、活動関係者をつなぐツールとしてFacebookを活用していた。これは、実名公開が必要とはいえ、個人のeメールアドレスや電話番号等を公開せずに、被災地外とつながることができるという利便性が一因にあるだろう。また、ソーシャルメディアの使用により、現地に行かずに、その地域の情報の入手が可能という利点もみられた。なお、本調査では、これまでソーシャルメディアを活発に利用してきたユーザ間において、現在の利用頻度が徐々に減少している傾向も見られた。

表8 Facebook利用実態調査結果

対象者	FB利用目的・用途	利用目的の分類				メリット (よいと思うところ)	デメリット (わるいと思うところ)	備考
		情報収集・受信	情報発信	メッセージ交換	ネットワーク形成			
A	情報収集：昔の同上の風景、ごみ拾いなど 情報発信：自身の活動の内容	○	○			情報発信・受信・共有に有効なツール。情報を「見た」「知っている」ことが重要。双方方向が重要。ビジネスにつながる幅広い情報収集が可能	SNS疲れ。最近は見ただけ。直接知る友人は、ほほえない	
B	復興関連の情報収集(市議員からの復興市政情報、閣上復興だよりの作成手伝い)	○						
C	自身の活動(「閣上復興だよりに」等)に利用	○	○			被災地の現状をたまに発信		
D	会話：投稿のコメント上の会話、情報交換の場 情報発信：新聞内容の投稿(復興事業・他市町復興)		○	○		相手の活動状況や、行事がよく分かる。その場に行かずに、閣上の現在が分かる	某NPO(仮設住宅支援)にアドバイスを書きあす。	
E	自身の活動関係者との連絡で使用	○			○	遠方に引越した仲間とつながり、仲間の現在が分かる。	店の宣伝用のみ使用し、その他はあまり使用しない。	
F	復興支援のネットワーク形成に利用。 自身の活動の情報発信		○	○		情報発信で「つながられる」。知人とのつながりが強化される。みなとの意見を聞くことができる。実名なので、無責任な投稿はしない。	炎上しているのを見て、「こういうのを炎上させよう」と思った。	
G	私用・公用の2アカウントを使い分け(私用：仲間、公用：利害関係者)		○			つながっている感じが、最初はよかった。	呼びかけによる動員力には疑問。コメントする義務感にかられる。	
H	明るい話題(日常生活や仕事)を公開できる範囲		○		○	必要に応じて、知っている人をつないで補っていく	立場上、変な発言はできない。Facebookをしていると生活できない	
I	事務連絡受信のため、アカウント作成。同級生との連絡。自身の参加行事で活用(閣上の伝統行事等)	○			○	遠方の同級生の様子が分かる。地域の情報を知ることができる	情報が多く、見るのが疲れる。	
J	情報発信：趣味関連、昔の同上の写真共有		○	○	○	復興関係の話題は、簡単な話でなく、書けない	趣味以外の利用はあまり活発でない	
K	情報発信：個人・仮設住宅専用の2アカウントを使用(個人のカフェの閉店情報、仮設住宅の状況を発信)		○	○		若年層の活動(ごみ拾い等)が分かる。支援者がリポート訪問してくれるようになった	特に、震災後2年目は活発だった	
L	情報発信：自身の日常生活や活動について 情報発信：同級生の近況	○		○		同級生がつながる。	画面のみで感情が見えず、もめることがある。	
M	メッセージ交換：被災地外からの支援団体・視察の受入		○	○		メールよりも簡単。被災地外の人と簡単につながる		
N	情報発信：日々のたわいもないこと	○			○	支援者と簡単につながり、Facebook上で簡単な打合せができる。昔からの友人とつながる。		
O	情報発信：自身が関わっている活動の状況		○	○		情報は、受け取る側の感情による。自身も活動をする。周囲からの不満が、自身の家族に向けられる。	発信できるが、発信しない情報がある。利用頻度が最近減少	

3) まとめ

調査(1)から分かるように、ソーシャルメディアは、ハードウェアやソフトウェアの両面におけるユーザのITリテラシーによって利用につながらない場合がある。また、日常生活での使用がおこなわれていない場合に、震災発生後にツールを配布したとしても利用

につながらない可能性が高い。

一方、調査(2)から分かるように、一定のITリテラシーがあるユーザにとっては、ソーシャルメディアの活用がおこなわれていたと言える。東日本大震災後に、名取市閉上関係者の中で、既に、使いやすいインターフェースとして多くのユーザを獲得しているFacebookが活用されていた。本調査の対象者には共通して、被災地における何らかの活動に従事していた特徴がある。活動上の連絡やネットワーク形成に、既存のソーシャルメディアが活用されており、物理的コミュニティに対する代替・補完等の機能を果たしていたといえる。しかし、復興期における複雑な話題も増加し、ソーシャルメディア上でのやりとりが適さない場合も多く、分散居住する被災者に対して、総合的・網羅的に適用するには難しい側面がある。

「ソーシャルメディアを利用して、被災者はバーチャル・コミュニティを形成できるか」という問いに対しては、1) 既存の主要なソーシャルメディアにおいて、物理的に遠い場所にいる人々に「つなぐ」役割を果たしており、バーチャル・コミュニティを一部形成できると言える。一方で、ITリテラシーの壁があることも事実であることから、この点においては、その形成が困難であると言える。また、新規のインターフェースであることも利用普及が進まない問題の一つでもある。

3 - 4. ②-2 生活再建支援を目的とする災害ケースマネジメント・パッケージの開発と実装

3 - 4 - 1. 災害ケース・マネジメント・プログラムについての事例研究

1) 災害ケース・マネジメント・プログラム

災害ケース・マネジメント・プログラム(DCMP)は、被災者ひとりひとりに、支援者が寄り添い「満たされないニーズ」を満たすための支援策として、アメリカの被災者支援制度のひとつとして2008年に事業実施が決定したプログラムである。

2005年のハリケーン・カトリーナにおいては、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、避難者は1,498,722人に上った。被災者は全米各地に避難し、避難生活は長期化した。避難先で適切な支援が受けられないなどの課題も浮上し、従来の資金提供を中心とした被災者支援制度に対して問題が投げかけられることとなった。

アメリカ政府は、ハリケーン・カトリーナ後に被災者支援制度の見直しを行い、2008年に連邦政府による防災・災害対応復興について定めたスタッフォード法を改正した。その結果、新たに導入されたのがDCMPである(426、Case Management Program)。これにより、DCMPは、FEMAによる被災者支援事業(Individual Assistance)の一環として実施されることとなった。2012年にアメリカ東海岸を襲ったスーパーストーム・サンディにおいては、災害発生直後より、FEMAが州政府と連携してDCMPを実施した。ここでは、DCMP設置の経緯と、スーパーストーム・サンディにおける制度の導入状況、そして制度の実施を通して新たに浮上した課題を整理しておく。

2) DCMP実施の経緯

2005年のハリケーン・カトリーナにおいては、全米に分散居住した被災者支援策の試みとして、FEMAは、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、2006年12月に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。

事業実施に際して、UMCORは、NPO団体・宗教団体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。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急きょ行われ、最終的に約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。各ケース・マネージャーは、被災者が生活再建に至るアクションプランを策定し、支援が行き届かいていない事項を明確にし、必要な支援に関する情報を提供した。

KATは、2008年3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。そこで、KATを引き継ぐ形で、コーラ・ブリッジ・ブラウン・プロジェクトにより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、健康人的支援省(HHS、 U.S. Department of Health and Human Sevices)による、要支援者に対する緊急支援 (TANF、 Temporary Assistance for Needy Families) などを活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、NGO団体など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・コンソーシアムが結成され、ルイジアナ州では、ルイジアナ復興機関(LRA、 Louisiana Recovery Authority)により6団体から構成されるコンソーシアムが結成された。

ハリケーン・カトリーナにおいては、DCMPによる被災者支援情報は、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) が用いられた。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における被災者支援をきっかけに構築された支援情報管理システムである。災害時には、政府のみならず、NGOなど様々な機関が被災者支援を提供するが、それらの支援を享受できる人/できない人がいる、というような支援の偏在が懸念される。そこで、複数の支援団体による被災者支援情報をフォローするためのシステムとして開発された。CANは複数の支援者がそれぞれの支援情報を入力・共有できるシステムである。また、被災者情報は、被災前の住所で登録されている。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、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実施団体に情報を提供した。

DCMPは、以下の点において従来の被害者支援プログラムとは異なっていた。

第一に、FEMAの被災者支援プログラムは、被災者に対し資金を提供することを基本としていたのに対し、DCMPは、提供された資金を活用し生活再建プロセスを支援することを目的としていた点である。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げた点である。広域避難した被災者の中には、交通手段がない、障がいがあるなどの理由により、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人がいた。

第三に、DCMPにおいては、政府による支援のみならず、民間の支援情報を含め情報提

供が行われた点である。被災者は、一人のケース・マネージャーを通して、様々な情報を把握することができた。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みられた。

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かった点である。被災者は、避難過程において住まいを変える。そのような、被災者を継続して支援するための方策を検討する必要があった。

第二に、アメリカの市民権を持たない社会的弱者に対しどのようにして支援を提供するのかという点である。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。2012年のスーパーストーム・サンディにおいては、世帯の誰か（例えば子供など）が社会保障番号を有していれば、その番号を利用することが可能になっているが依然として課題はみられた。

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・カトリーナの被災者支援において急きょ行わ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⁷⁾。ケース・マネージャーのなかには、適切な知識を持たない人や、臨時で雇用された人もおり、必要とする支援に関する情報を提供することが難しいケースもあった。災害ケース・マネジメントでは、どの段階で復興のプロセスが見えにくい、複数の支援制度を組み合わせる必要があるなどの災害特有の状況がある。このため、国レベルでのDCMPのプログラム内容の策定や災害ケース・マネージャーの育成が重要である。

3) スーパーストーム・サンディにおける被災者支援

ハリケーン・カトリーナの被災者支援においては、DCMPのための予算があったわけではなく、また、プログラムの責任の所在も明確ではなかった。2008年のスタッフォード法が改正されたことにより、FEMAがDCMPを管轄することになった。2012年11月に発生したスーパーストーム・サンディでは、ニューヨーク州政府は、災害発生直後に、FEMAに対してDCMPの実施を働き掛け、FEMAは、州政府にDCMPの実施を委託した。そして、ニューヨークにおいて長年にわたり被災者支援に取り組んできたNGO（Catholic Charities）とFEMAとがDCMP実施に対する事業委託契約を締結し、2012年10月～2014年10月の二年計画でDCMPが実施されることになった。事業実施に際しては、Catholic Charities調整の下で、19のNGOが連携してDCMPに取り組むことになった。支援は、サンディによる被災地として指定された、13郡（County）において、200名近いケース・マネージャーを雇用して事業が実施された。

スーパーストーム・サンディにおけるDCMPの特徴を以下の通り整理しておく。

第一に、Catholic Charitiesの調整の下で、19団体が連携して被災者支援を行っている点である。支援団体の多くは、災害発生直後よりニューヨーク災害支援センター（New York Disaster Restoration Center）にて被災者支援に携わっていた団体であり、ニューヨーク州政府の意向もありこれらの団体を含む形でDCMPが行われることになった。ただし、これらの団体の中で、DCMPの経験があった団体はわずか2団体のみである。団体間の専門性を考慮し、障がい者支援経験がある団体（2団体）が新たに含まれている。このように支援団体は、専門性・宗教などが多様であり、被災者は、自分で支援団体を選ぶことができる

仕組みとなっている。

第二に、DCMPによる被災者支援情報は、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）が用いることが義務付けられた点である。これにより、被災者支援に関する情報が統合して管理されるようになった。被災者支援に関する情報は基本的にケース・マネージャーが入力することとなっており、団体間・地域間の横断検索が可能である（図9参照）。

Figure 9 shows the CAN (Coordinated Assistance Network) interface for entering disaster victim and supporter information. The interface includes a search bar for 'Client: ...' with a yellow callout box labeled '被災者名 / 支援者ID'. Below the search bar are tabs for 'Client Info', 'Intake', 'CM Info', 'Housing', 'Contacts', 'Repair/Rebuild', 'Recovery Resources', 'Recovery Plan', and 'Closure'. The 'Client/Caller Information' section contains three main input areas: 'Client Information' (with 'Client Record Information' and 'Client ID' fields), 'Pre-Disaster Address' (with 'Pre-Disaster Address 1' and 'Street Address' fields), and 'Post-Disaster/Current Address' (with 'Post-Disaster Address 1' and 'Phone Address' fields). Red callout boxes point to these three sections with labels: '被災者情報', '被災前の住所', and '被災後/現在の住所'.

図9 CANの被災者・支援者情報入力画面

その一方で、DCMP実施に伴ういくつかの課題も明らかになってきている。

第一に、FEMAによるDCMPは、基本的に事業実施において必要となる人件費などを提供するものであり、生活再建の実現過程において必要となるさまざまな支援そのものに対する資金的措置が全くない点である。この点については、NGOの独自資源などで対応せざるを得ない状況である。また、ドナーと支援者をつなぐ場として“Un-met Needs Round Table”などの場が提供されているものの、十分な状況ではない。

第二に、DCMPに多数の団体に関与しているため、団体の人財育成が重要となる点である。ニューヨーク州においては、州政府の方針により、災害発生直後にニューヨーク州の災害ボランティアセンターにいた複数の団体を中心にDCMPの実施を行うことになった。団体の中には、DCMPの経験がない団体もあり、これらの団体の人財育成は大きな課題である。また、DCMPにおいては、ケース・マネージャーの質が重要であるものの、災害発生直後に経験豊富なケース・マネージャーを雇用することは難しい。この点について、Catholic Charitiesは、新たにDCMPに参画する団体に対して研修を実施しているものの、国全体で体系だった研修プログラムがあるわけではない。

第三に、CANに伴う課題である。本災害において初めて本格的なシステム導入が行われたCANであるが、それに伴いシステムに関する課題も明らかになってきた。当初想定した以上に大量の情報を扱うことになっているため操作性に問題がみられる。また、情報の入力には可能ではあるものの、いったん入力した情報は入力者側からでは削除できない。さら

に、情報を確認できても、情報の詳細な解析・活用が難しい。現段階において、CANのように全米どこでも活用できるシステムがないところCANを活用せざるを得ない状況であるものの、今後発生する大規模災害に備えるためには、CANの課題を補完するようなシステムの開発がもためられている。

4) 日本におけるDCMPの導入について

以上に述べたようにアメリカにおいては、ハリケーン・カトリーナをきっかけにDCMPの制度検討がすすめられ、スーパーストーム・サンディにおいて本格導入された。スーパーストーム・サンディにおけるDCMPの成果については、事業終了（2014年10月）後に詳細に検討を行う必要があるものの、現時点においては、特に以下の点については、日本においても有効だと考えられる。

第一に、被災者支援に際して、生活再建の目標を定めており、それに応じて支援を提供している点である。日本においては、被災者支援員が被災者の生活の安全の確保やネットワーク化を中心とした活動を展開しているものの、活動の目的・収束をめぐる課題がみられる。これについて、被災者ひとりひとりの生活再建目標を定めておくことにより、支援終了のタイミングを判断することができる。

第二に、ケース・マネージャーなどの人材育成プログラムが重視されている点である。被災者支援団体の多くは、災害ケース・マネジメントに関する知見を有しているわけではない。そこで、効果的な人材育成プログラムを提供することを通して支援者の質の改善を図る必要がある。

第三に、支援者情報を統合するためのシステムCANを支援団体が横断的に活用している点である。これにより、被災者がどこの地域に引っ越したとしても、支援団体が変わったとしても統合して情報を把握する必要がある。

3 - 4 - 2. 名取市における災害ケースマネジメント支援システム開発と実装

名取市における災害ケースマネジメント支援システム実装

本業務は、平成26年10月から実施予定の「支援関係者や行政担当者からのフィードバック評価」を踏まえ、要件定義の再検討を行う際に必要となる、名取市役所生活再建支援課が所有する各種のシステムとデータ等、本研究プロジェクトとして実証・検証するために必要となるシステムの基礎整備開発を行った。

1) 開発概要

名取市「見守り情報管理システム」に係る基礎整備

現在、名取市生活再建支援課が使用している独立行政法人防災科学技術研究所（以下、防災科研）提供の「見守り情報管理システム」に本研究プロジェクトの実証実験および研究成果反映をするための基礎整備を実施した。

①新サーバの準備

名取市役所生活再建支援課にて稼働中の「見守り情報管理システム」と同じ動作環境をサーバにセットアップを実施し、名取市役所生活再建支援課に設置した。

②防災科研「見守り情報管理システム」の引き継ぎシステム開発

既存の「見守り情報管理システム」に項目を付加し、プログラムとデータベースについて修正・追加し、引継ぎシステムを開発。データを移設した。

③引継ぎシステムの運用指導

引継ぎシステムでは、現行のものよりも項目が増えているため、訪問支援記録などデータのアップロードへの注意を求めた。

既存のシステムよりも処理速度が飛躍的に速くなったため、事務処理効率が良くなることが期待される。毎日自動的にデータのバックアップを行うシステムも提供し、加えてデータの破損防止についても留意を促した。



図10 訪問記録データ 検索・表示画面



図11 訪問記録アップロード用画面



図12 相談記録 検索・表示画面



図13 集計画面（エリア集計・全体集計）

2) 今後の課題と展望

生活再建支援を目的とする災害ケースマネジメント・パッケージの開発と実装が最終目標であるが、既存の各種システムに付加的機能・相互運用機能等を提供する支援モジュールの開発可能性も引き続き検討する。

3 - 5. 会議等の活動

- ・実施体制内での主なミーティング等の開催状況

年月日	名称	場所	概要
2013年11月2日	借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化研究会	同志社大学	研究プロジェクトチームの研究内容と担当者の確認と今後の研究の進め方
2013年11月22日	借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化研究会	宮城県名取市役所生活再建支援課	災害家業マネジメント支援システムのシステム要件についてと被災者ワークショップの日程調整
2013年12月15日	JST社会技術研究開発センター(RISTEX)安全安心領域合宿	東京 セミナーハウス クロスウェーブ府中	コミュニティレジリエンスを阻む要因の分析を通じて、領域全体の進むべき方向について
2013年12月16日	JST社会技術研究開発センター(RISTEX)安全安心領域合宿	東京 セミナーハウス クロスウェーブ府中	コミュニティレジリエンスを阻む要因の分析を通じて、領域全体の進むべき方向について
2013年12月21日	借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化研究会	宮城県名取市役所生活再建支援課	ソーシャルメディア研究の報告とまちづくり学校の打ち合わせ
2014年1月14日	分散居住者へのコミュニティ・ソーシャルワークの提供に関する研究会	同志社大学	コミュニティ・ソーシャルワークの実践モデル地域の選定について
2014年1月24日	借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化研究会	宮城県名取市役所生活再建支援課	被災者ワークショップに関する打ち合わせ
2014年2月15日	借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化研究会	ライブラリーホテル	被災者ワークショップに関する打ち合わせ
2014年3月14日	名取市被災者ワークショップ打ち合わせ	宮城県名取市役所生活再建支援課	被災者ワークショップの最終事前打ち合わせ
2014年3月15日	名取市被災者ワークショップ	宮城県名取市役所生活再建支援課	被災者ワークショップの最終事前打ち合わせ実施
2014年3月16日	名取市被災者ワークショップ	宮城県名取市役所生活再建支援課	被災者ワークショップの最終事前打ち合わせ実施

4. 研究開発成果の活用・展開に向けた状況

名取市における災害ケースマネジメント支援システム開発と実装については、名取市役所生活再建支援課が所有する各種のシステムからデータ等を吸い上げ、本研究プロジェクトとして開発する災害ケースマネジメント支援システムと統合し、日常の支援業務に活用することを目指して基盤整備を行った。

5. 研究開発実施体制

立木茂雄グループ

同志社大学社会学部

実施項目：①-1：分散居住する被災者の生活再建過程の実態の解明

概要：借り上げ仮設住宅被災者およびプレハブ仮設被災者に対するワークショップ調査を実施し、分散居住する被災者の生活再建過程の実態を解明する。得られた成果は、田中聡グループによるエスノグラフィー調査の成果とすりあわせを行い、借り上げ仮設被災者の生活再建過程のモデル化を行う。このモデルに基づき計量社会調査の設計・実査・分析を行い、エスノグラフィー調査やワークショップ調査から得られて知見の一般性・妥当性を検証する。計量社会調査から得られた成果を災害ケースマネジメント支援モジュールの知識ベースとして実装する。

実施項目：②-2：生活再建支援を目的とする災害ケースマネジメント・パッケージの開発と実装

概要：②-1のコミュニティ組織化の働きかけでは接近困難な被災者層を包摂するために、被災者一人一人に焦点を当て、その生活再建過程に寄り添うためのしく

みとして、災害ケースマネジメントの実践モデルを開発し、試行的実装を行う。そしてその過程の支援につながり、既存の各種システムに付加的機能・相互運用機能等を提供する支援モジュールの開発可能性を検討する。また、米国における先行事例として、災害ケースマネジメントや、ケースマネジャー養成カリキュラム等の文献および実地調査を実施し、実情把握を行う。上記の結果から、フォーマル・インフォーマルなサービスと被災者の基本的ニーズとの調和を目指した政策・制度的な検討、災害ケースマネジャーの養成カリキュラムの開発と養成体制の提案を実施する。

田中聡グループ

常葉大学社会環境学部

実施項目：①-1：分散居住する被災者の生活再建過程の実態の解明

概要：借り上げ仮設住宅被災者およびプレハブ仮設被災者に対するエスノグラフィー調査を実施し、分散居住する被災者の生活再建過程の実態を解明する。得られた成果を災害ケースマネジメント支援モジュールの知識ベースとして実装する。

牧紀男グループ

京都大学防災研究所

実施項目：①-2：複線的なまちの再建過程と生活再建過程の連動性分析と対応手法のモデル化

概要：企画調査結果から明らかになった複線的な復興の進行状況のモニタリングを実施し、まちの再建と個人の生活再建過程のありように関する俯瞰的枠組みを構築し、これに基づいて仙台湾沿岸被災地域から比較対照地域を選定し、復興まちづくりと個人の生活再建過程の関係性の分析を行う。これらを踏まえて、復興プロセスの複雑化を事前に予防する手立てや手法のモデル化の提案、全体の最適化のために必要となる協調を促進する働きかけの可能性について検討を行う。

上野谷加代子グループ

同志社大学社会学部

実施項目：②-1：分散居住する被災者を多様なコミュニティにつなぐための方法論の開発と実装

概要：地域のもつ福祉力の開発と福祉の地域化の推進を目指し、分散居住する被災者が組織化されたコミュニティにつながるための支援活動を展開し、コミュニティ・ソーシャルワーク実践モデルを開発・社会実装して、その効果検証を行う。また、分散居住被災者のために物理的コミュニティの構築が難しい被災者に対して、ソーシャルメディアを活用したコミュニティ参画への誘導方策の適用可

能性を検討する。

- ・アクションリサーチチームの構築とモデル地域・計画策定のための検討会議の実施
- ・モデル地域でのパートナーシップの構築に向けての関係団体との会合の実施と課題と可能性の整理作業
- ・モデル地域を支えるパートナーシップの構築に向けて、支援者連絡会（毎月）での情報共有・課題整理とネットワーキング、JOCAサロン連絡会への関与についての打ち合わせ・調整
- ・CSW作業モデルの開発に向けて、先行事例・研究の検討
- ・研究グループ打合せ（毎月）の議論と諸調整

6. 研究開発実施者

研究グループ名：同志社大学

氏名	フリガナ	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目
○立木 茂雄	タツキ シゲオ	同志社大学社会学部	教授	プロジェクト総括、災害ケースマネジメント・モデルの検討
上野谷 加代子	ウエノヤ カヨコ	同志社大学社会学部	教授	分散居住する被災者を多様なコミュニティにつなぐための方法論の検討 ケースマネジメント
所 めぐみ	トコロ メグミ	佛教大学社会福祉学部	准教授	分散居住する被災者を多様なコミュニティにつなぐための方法論の検討 ケースマネジメント
牧 紀男	マキ ノリオ	京都大学防災研究所	准教授	まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性調査
柄谷 友香	カラタニ ユカ	名城大学都市情報学部	准教授	分散居住被災者の生活再建過程調査
水田 恵三	ミズタ ケイゾウ	尚綱学院大学総合人間科学部	教授	まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性調査
佐藤 翔輔	サトウ ショウスケ	東北大学災害科学国際研究所	助教	分散居住する被災者を多様なコミュニティにつなぐための方法論の検討
石川 永子	イシカワ エイコ	人と防災未来センター	主任研究員	まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性調査
マリ・エリザベス	マリ・エリザベス	人と防災未来センター	主任研究員	災害ケースマネジメント・モデルの検討
早坂 浩輝	ハヤサカ コウキ	名取市役所生活再建支援課	課長	災害ケースマネジメント・モデルの検討
宇田 孝康	ウダ タカヤス	名取市役所生活再建支援課	班長	災害ケースマネジメント・モデルの検討
鈴木 智也	スズキ トモヤ	名取市役所生活再建支援課	主査	災害ケースマネジメント・モデルの検討
松川 杏寧	マツカワ アンナ	同志社大学 研究開発推進機構	特定任用研究員	分散居住する被災者の生活再建過程の実態の解明

研究グループ名：常葉大学

	氏名	フリガナ	所属	役職 (身分)	担当する 研究開発実施項目
○	田中 聡	タナカ サトシ	常葉大学社会環境学部	教授	分散居住被災者の生活再建過程調査
	重川 希志依	シゲカワ キシエ	常葉大学社会環境学部	教授	分散居住被災者の生活再建過程調査
	河本 尋子	コウモト ヒロコ	常葉大学社会環境学部	講師	分散居住する被災者を多様なコミュニティにつなぐための方法論の検討
	山本 恵	ヤマモト メグミ	常葉大学社会環境学部	研究補助員	研究補助

7. 研究開発成果の発表・発信状況、アウトリーチ活動など

7 - 1. ワークショップ等

年月日	名称	場所	参加人数	概要

7 - 2. 社会に向けた情報発信状況、アウトリーチ活動など

(1) 書籍、DVD

- ・特になし

(2) ウェブサイト構築

- ・特になし

(3) 学会（7-4.参照）以外のシンポジウム等への招聘講演実施等

- ・ Tatsuki, S., Know Risk and Prepare Necessary Support for People with Special Needs in times of Disasters, A Keynote Presentation, Disaster Reduction Alliance Forum, Kobe Portpia Hotel, January 20, 2014.

7 - 3. 論文発表

(1) 査読付き（_____件）

●国内誌（_____件）

- ・特になし

●国際誌（_____件）

- ・特になし

(2) 査読なし（ 7 件）

- ・ Tatsuki, S., Early Evidence, Challenges and Their Practice Implications in Providing Disaster Counter--disaster Measures for People with Special Needs Following the 2011 Eastern Japan Earthquake, 『同志社社会学研究』, No.18, pp.1-10.
- ・ 立木茂雄, 「災害ソーシャルワークとは何か」, 『月刊福祉』, 2014年3月号, pp. 33-38. (招待論文) .
- ・ 立木茂雄, 「生活を再建するとは, ということか?」, 『住民行政の窓』, No. 397, 2014年1月号, pp 2-17. (招待論文) .
- ・ 阪本真由美, 「行政とNGO/NPO との連携による被災者支援について一被災者支援4者連絡会議の取り組みより一」, 『地域安全学会 東日本大震災特別論文集』, No.2, 2013, pp.5-8.
- ・ 田中聡・重川希志依・佐藤翔輔・柄谷友香・河本 尋子, 「名取市における借り上げ仮設住宅に居住する被災者の再建過程に関する一考察」, 『地域安全学会 東日本大震災特別論文集』, No.2, 2013, pp. 13-16.
- ・ 辻岡綾・松本亜沙香・松川杏寧・長谷川由利子・立木 茂雄, 「分散居住被災者の生活再建過程と課題の検証: 宮城県名取市での被災市民ワークショップの分析から」, 『地域安全学会 東日本大震災特別論文集』, No.2, 2013, pp. 57-60.
- ・ 河本尋子・重川希志依・田中聡・立木 茂雄, 「エスノグラフィィーデータを用いた被災者の災害対応行動の分析」, 『地域安全学会 東日本大震災特別論文集』, No.2, 2013, pp. 69-70.

7 - 4. 口頭発表 (国際学会発表及び主要な国内学会発表)

(1) 招待講演 (国内会議 1 件、国際会議 _____ 件)

- ・ 立木茂雄, 「災害時における災害時要援護者支援のネットワーク作りに向けて」, 「神経難病災害対策フォーラム (希少性難治性疾患患者に関する医療の向上及び患者支援のあり方に関する研究」班)」 (JA共済ビルカンファレンスホール), 2014年1月25日, .

(2) 口頭発表 (国内会議 4 件、国際会議 _____ 件)

- ・ 阪本真由美, 「行政とNGO/NPO との連携による被災者支援について一被災者支援4者連絡会議の取り組みより一」, 地域安全学会 東日本大震災連続ワークショップ (於 大船渡市盛駅カメラホール), 2013年9月21日.
- ・ 田中聡・重川希志依・佐藤翔輔・柄谷友香・河本 尋子, 「名取市における借り上げ仮設住宅に居住する被災者の再建過程に関する一考察」, 地域安全学会 東日本大震災連続ワークショップ (於 大船渡市盛駅カメラホール), 2013年9月21日.
- ・ 辻岡綾・松本亜沙香・松川杏寧・長谷川由利子・立木 茂雄, 「分散居住被災者の生活再建過程と課題の検証: 宮城県名取市での被災市民ワークショップの分析から」, 地域安全学会 東日本大震災連続ワークショップ (於 大船渡市盛駅カメラホール), 2013年9月21日.
- ・ 河本尋子・重川希志依・田中聡・立木 茂雄, 「エスノグラフィィーデータを用いた被災者の災害対応行動の分析」, 地域安全学会 東日本大震災連続ワークショップ (於 大船渡市盛駅カメラホール), 2013年9月21日.
- ・

(3) ポスター発表 (国内会議_____件、国際会議_____件)

- ・特になし

7 - 5. 新聞報道・投稿、受賞等

(1) 新聞報道・投稿 (3 件)

- ・読売新聞2014年3月14日「[大震災3年・神奈川の備え] (5) 要援護者(連載)」、(識者コメント)。
- ・河北新報2014年3月3日「東日本大震災／被災者支援、阪神に学ぶ／地域交流が復興の鍵／仙台で研修会／1995年の阪神大震災の事例から、東日本大震災の被災者支援の在り方を考える研修会が2月25日、仙台市若林区中央市民センターで開かれる」、(2014年2月25日に仙台市若林区中央市民センターで実施した被災者支援者対象のワークショップが報道される)。
- ・朝日新聞2014年1月27日(大阪朝刊)「災害弱者「共助」が救う 国際防災・人道支援フォーラム2014」(国際防災・人道支援フォーラムの基調講演が紙上で再掲される)。

(2) 受賞 (_____件)

- ・特になし

(3) その他 (_____件)

- ・特になし

7 - 6. 特許出願

(1) 国内出願 (_____件)

- ・特になし