

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 」

研究代表者（所属）：立木 茂雄（同志社大学）

1. 対象とする問題及びその解決に至る筋道（ストーリー）

1-1. 対象とする問題と目指す社会の姿

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。そこで、本研究では、研究の具体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・影響の創出をめざした。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の個別的生活再建支援をより効果的に進めることに寄与する支援システムを提案することにより、本研究の成果の普及に寄与する。

1-2. 問題解決に向けての具体的な目標と達成方法

本研究開発プロジェクトの前半（1年半）時にめざした直接的な成果物（アウトプット）は以下の4つである。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。

1年半の研究を経て、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・実装については、「SNSなどを用いたバーチャルなコミュニティ形成」は、研究を通じて成果が望めないことが明らかになったため、研究目標から削除した。また、「まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性」および「被災者を多様なコミュニティにつなぐ方法論の開発・実装」に関する比較研究については、アドバイザーおよび領域総括から達成すべき成果が明確でないとの指摘を受け、中止した。

以上の修正をもとにプロジェクト後半の1年半の期間では、以下の3つの成果の創出に目標の修正を行った。すなわち、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生活再建支援を目的とする災害ケースマネジメント・システムを開発し社会実装することにより、個別的生活再建支援過程に関するエビデンスの蓄積を図る。③プレハブ仮設建設と借り上げ仮設の使用を合わせた被災者の生活再建支援方策について、自治体が取べき施策のガイドラインの提案を行う。

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めざすロバストでレジリエントな社会の実現に貢献することをめざした。

1-3. 成果の社会への影響

熊本地震においては、東日本大震災同様、民間賃貸住宅を利用した借り上げ仮設住宅（以下、みなし仮設）をより積極的に採用するよう働きかけを行い、熊本市においては、東日本大震災を踏まえた施策が

いくつか取り込まれた。この結果、東日本大震災時では、みなし仮設とプレハブ仮設の提供比は 5 対 4 であったが、熊本市における提供比は 6 対 1 となった。

熊本地震におけるみなし仮設は、東日本大震災同様、行政が物件の選択に関与せず、被災者自らが、不動産仲介会社等を通じて市場のなかで物件を見つけ出す方式（以下、マーケット方式）で活用された。マーケット方式のみなし仮設は、仮設住宅の供給が迅速で低コストであるというメリットがある反面、東日本大震災において、「①市場から排除される被災者」を生んだ。たとえば高齢者、障がい者、低所得者などは、震災がおり、急激に物件の需要が高まる状況において、物件の確保が平時以上に難しく、入居先がなかなか決まらない事態が生じた。そこで、熊本市が 4 月 26 日に立ち上げた「住まいと福祉のプロジェクト」を通じて、公営住宅や特定優良賃貸住宅など熊本市で確保可能な住宅は、基本的に一般の被災者には供与せず、市場から排除されやすいと考えられる高齢者、障がい者などの要配慮者けに確保し、被災者の心身の状況や社会的状況を世帯ごとに踏まえたうえで、行政がより積極的に関与してマッチングを行った。また、仙台市や名取市での被災者生活再建支援の事業スキーム（災害ケースマネジメントの実例）を参考に、同様の事業を実施することが計画されており、災害ケースマネジメントが実装されようとしている。

2. プロジェクトの運営・活動状況（プロセス）

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に関しては、前半 1 年半でインタビューを実施し、後半では採取されたテキストデータの分析とアーカイブ化を順調に進めた。借り上げ仮設住宅居住者の生活再建過程について貴重な質的データが得られた。本サブテーマの実施にあたっては、阪神・淡路大震災以来、専門に取り組んできた常葉大学チーム、現地の事情に詳しい東北大・佐藤翔輔を分担者に追加し、現地インフォーマントとの橋渡しネットワークの要になるキーパーソンを協力者としたことにより研究を前進させることができた。

被災者生活再建検証ワークショップは、名取市内・仙台市若林区内・仙台市障害者福祉センターで当初の計画どおりに実施し、エスノグラフィー調査結果と併せて生活再建 7 要素(パラメーター)が被災者の生活再建にむけてのレジリエンスを高めるというモデルを、三角測量的手法をもとに形成・確認することができた。生活再建 7 要素からなるパラメーター同定と測定尺度開発にあたっては、阪神・淡路大震災以来の生活復興調査研究の理論的・実証的蓄積が活用された。三角測量的なモデルの構築は、名取市当局担当者・市内支援団体関係者との連絡会（毎月）や研究者会議（年 4 回以上）を定例化することにより、絶えず現場と研究者が密接に状況認識を統一することにより実現された。

理論的・実証的に確認されたパラメーターを使って、名取市が把握する仮住まい者を対象とした全数調査を実施し、借り上げ仮設入居に適する層（比較的若年・職あり・賃貸住宅の経験あり）と、そうでない層（高齢世帯や要配慮者世帯）を実証的に明らかにした。全数調査の実施は、東日本大震災発災直後からの名取市当局と研究チームの協働作業をもとに培われたラポールがあって可能となった。

②生活再建支援を目的とする災害ケースマネジメント支援システムの実装と運用

米国ニューヨーク市でのハリケーンサンディ被災者への災害ケースマネジメント（DCM）の実装事例を参考に、日本の被災者支援での有効性を確認した。これを基に、DCM 支援システムの開発と実装を行った。最終年度では、被災者台帳システムと DCM 支援モジュールの連携に関する検討を行った。

当初の計画においては、災害ケースマネジメントのめざすべき方向性が曖昧な点があったために開発の遅れを生じた。このため、本プロジェクトにおける災害ケースマネジメントの目標として、個別・臨床的なケースの採取のためのしくみとして再定義することにより、DCM 支援モジュールを計画期間内に開発するとともに、社会技術としての災害ケースマネジメント支援システムの試験的運用を実施することができた。さらに、現行の被災者台帳システムとの連携については、岩手県や熊本県での

実装の実績のある研究者の参画をえたことにより、具体的な目処を立てることができた。

③プレハブ仮設建設と借り上げ仮設の使用を合わせた被災者の生活再建支援方策について、地方自治体 が取るべき政策・施策のガイドラインの提言

本目標は、計画の当初には含まれていなかった。①と②の研究成果を今後の被災地自治体の借り上げ仮設住宅施策の実施に役立てられるような「傾向と対策」の盛り込まれた具体的な指針を作成しては、という領域アドバイザー・総括からの助言を得て、研究課題ポートフォリオに含めた。結果として、ガイドラインの骨子は、後述する 2016 年熊本地震被災地での借り上げ仮設住宅施策の運用に大きく貢献することができた。

本ガイドラインの策定にあたっては、2016 年 7 月 22 日に実施した宮城県および岩手県内の県ならびに市町村担当者 26 名とのフォーラム・ワークショップを実施し、本研究プロジェクトから得られた実証的な研究成果と、実務担当者の経験のすりあわせを踏まえて項目・内容の検討を進めることができた。

3. 目標達成の状況等（アウトカム）

3-1. 目標達成の状況

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では、名取市で被災した 21 名について、それぞれ ISBN の付与されたモノグラフを出版するとともに、エスノグラフィー・データベース（映像・音声・テキスト・関連情報の参照が可能）を構築し、防災研究目的に限定して公開をする了承を関係者より得た。

エスノグラフィー調査ならびに被災者生活再建検証ワークショップを通じて、生活再建にむけたレジリエンスの向上には、「①すまい、②つながり、③まち、④こころとからだ、⑤くらしむき、⑥そなえ、⑦行政との関わり」という 7 つのパラメーターが重要であるとする知見を確認した。それぞれのパラメーターの測定尺度を開発し、名取市が把握する被災者を対象とした全数調査を 3 回実施した。その結果、生活再建の 7 要素（パラメーター）によって、被災者の生活復興感の 6 割近くが説明できるモデルことを実証した。とりわけ①すまいのパラメーターである、「借り上げ」か「プレハブ」仮設居住かについては、借り上げ仮設居住が、被災者の生活復興感の向上に、統計的に有意な水準で効果をもつこと、しかしながら「高齢単身」や「要配慮者」世帯では、逆にフォーマル・インフォーマルな支援とつながりやすい「プレハブ」居住の方が生活復興感を有意に高めていることを発見した。

②生活再建支援を目的とする災害ケースマネジメント支援システムの実装と運用

災害ケースマネジメントは、多部局・機関を横断した支援組織・団体からなるネットワーク組織をプラットフォームとして実現されるものであることを確認し、組織間の相互運用性を確立するために、以下の 5 つの取り組みを実施した。1) 多部局・組織を横断した支援者プラットフォーム体制(governance)の構築、2) 災害ケースマネジメント支援モジュールを活用した災害ケースマネジメント過程の標準業務手順(SOP)の開発、3) 既存の技術(エコマップ、ジェノグラム等)の活用、4) 経験者やピアによるスーパービジョン体制による教育・訓練手法の形成、5) ケースマネジメントの実装を通じた日常的な PDCA サイクルの運用、の 5 つである。

本支援システムは、名取市での継続的な運用に加えて、後述する熊本地震後の熊本市における生活再建困難層への支援への適用も視野に入れている。

③プレハブ仮設建設と借り上げ仮設の使用を合わせた被災者の生活再建支援方策について、地方自治体 が取るべき政策・施策のガイドラインの提言

①と②の研究成果をもとに、今後の被災地自治体の借り上げ仮設住宅施策の実施に役立てられるような「傾向と対策」の盛り込まれた具体的な指針を作成した。また、熊本地震災害後は、本ガイドラインの骨子を熊本市に提供し、後述するような具体的な活用が行われた。つまり、自立的な被災者には市場を通じて自助を基礎とした借り上げ仮設の提供、高齢や要配慮世帯には共助や公助により力点を置いた

公主導の住宅マッチングといった、被災後の生活再建支援における自助・共助・公助のあり方の再設計に寄与することを通じて、本研究開発領域のめざすロバストでレジリエントな社会の実現に寄与した。

3-2. 想定外のアウトカム

2016年4月の熊本地震においては、本プロジェクトの成果（自治体が取べき政策・施策のガイドライン）の骨子を熊本市に提供し、民間賃貸住宅を利用し、不動産仲介会社等の民間住宅マーケットを活用した借上げ仮設住宅施策の積極的な採用を働きかけた。その結果、東日本大震災時では、みなし仮設とプレハブ仮設の提供比は5対4であったが、熊本市における提供比は6対1と、より踏み込んだ本施策の展開がなされた。さらに、高齢や要配慮者世帯といった「市場から排除される被災者」に対しては、公営住宅や特定優良賃貸住宅など熊本市で確保可能な住宅を行政側で手配し、行政がより積極的に関与してマッチングを行った。また、仙台市や名取市での被災者生活再建支援の事業スキーム（災害ケースマネジメントの実例）を参考に、同様の事業を実施することが計画されており、災害ケースマネジメントが実装されようとしている。

4. 領域の意義（他の研究費や助成制度等では実施できなかったこと）

本プロジェクトに領域は多大な影響を及ぼした。文科省の通常の科学研究費では、基礎的研究や試験的実装を主体としたソリューション検討型のアカデミックな研究への評価が高く、逆に本プロジェクトが実践したような実装研究には、必ずしも高い評価が与えられない現状がある。企画調査も含めて4年間にわたり組織的な実践的な研究を継続することは困難であったと考えられる。

研究内容については、研究期間の途中で、成果の見込みの低いテーマについては見直し、また成果の実装に直結する自治体向けガイドラインの作成などの新しいテーマの検討といった助言が得られた。本領域の特徴である、双方向対話・介入型の研究マネジメント体制・人材がそろっていることにより、社会的により重要な課題への研究資源の配分・集中が可能になったと考える。

研究の実施にあたっては、毎年の領域合宿を通じて、同テーマや地域を対象とする別プロジェクトについて、詳細まで知ることができた。また、領域全体の活動を概観し、それらを束ねる横糸としてのレジリエンスモデルを持ち帰り、本プロジェクトメンバーとの共有化を通じて、本プロジェクトが進むべき方向性についての状況認識の統一が図られたと感じている。

研究成果の活用・波及については、2016年4月の熊本地震発災直後から、本プロジェクトの資金を活用して現地調査・成果の社会実装への働きかけを実施することができた。このような資金の使いかたは、事前に企画・申請し、採択後に始めて活動が開始できる通常の研究費や助成金とは違って自由度が非常に高く、感謝している。

本領域があることへの研究基盤の影響については、領域に参画するプロジェクトチームの知的・人的基盤がクロスオーバーするほどの親近性がなかったために、領域固有の効果が見られたとは、現時点では判断できないが、今後の展開で大きなポテンシャルが培われたと考えている。

5. RISTEX への提案等

本領域が研究基盤への影響を高めることをめざすのであれば、領域設計（目標設定等）や領域運営については、個々のプロジェクトの提案に加えて、関連する学協会リエゾンなどの参画も重要ではないか、と考える。

RISTEX として新たに取り組むべき課題として、地球温暖化と自然災害との関連性を踏まえて、工学的な回復の視点に加えて、生態学的な順応や適応にも注目した研究課題への取り組みが重要ではないか、と考える。

領域・プログラムを推進する上で、RISTEX には、双方向対話型・介入型のマネジメントを今後も継続することを望みたい。