

「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
研究開発プロジェクト事後評価報告書

平成 29 年 5 月 19 日

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
研究代表者： 立木 茂雄（同志社大学 社会学部 教授）
実施期間： 平成 25 年 10 月～平成 28 年 9 月（36 ヶ月）

（１）． 総合評価

一定の成果が得られたと評価する。

本プロジェクトは、東日本大震災で初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に着目し、入居から退去までの全期間を視野にいた被災者の生活再建過程を明らかにすべく、分散居住する被災者の生活再建過程の実態解明、および、災害ケースマネジメント支援モジュールの構築を通じて、被災者の生活再建支援方策について地方自治体が取べき施策のガイドラインの提案を行ったものである。それらの一連の成果は、災害後の住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関して一定の寄与を果たすことが期待され、社会的にも意義があると評価する。

その特徴は、エスノグラフィー調査により導出される個人の生活再建を進める上での重要パラメーターと、災害ケースマネジメント支援システムで導出される生活再建モデルに外から影響するものの、それ自身は操作困難なパラメーターの両方を用いて、ガイドラインの作業仮説の構築を行い、ステークホルダーとともに、ガイドラインの多角的な検討を進めたことにある。

東日本大震災の被災地にあつて、実際の生活再建過程をデータ化し、生活再建ガイドラインを構築することは、一定の時間経過の中でしか行えないことである。このようなすぐに結果の出ない社会実装を伴う本プロジェクトは、本領域の性格と親和性が高く、本領域によって大いに推進したと言ってよいだろう。

また、2016 年 4 月の熊本地震発生に際しては被災自治体支援の中で具体的な社会実装がなされ一定の効果が検証できたことの意義は大きい。偶発的に発生した熊本地震を適時・的確に実装・検証の機会と位置付け、研究開発の取り組みを越えて、地域社会の復興プロセスへの実際の貢献をされたことは、もともと本研究開発の構想が潜在的な社会ニーズを的確にとらえ、実装を指向し続けながら活動を展開されてきたからこそ成し遂げられたものであると考えられるため、仮に次なる災害が起きた場合でも貢献を期待したい。

(2). 個別項目評価

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

的確であったと評価する。

東日本大震災では、行政の民間賃貸住宅の借り上げによる仮設住宅が初めて制度化された。その大量供与により、住宅を失った被災者の半数以上が借り上げ仮設に分散して居住するという状況がもたらされた。このような状況は行政にとっても初めてのことであり、被災者の生活再建支援の対応は手探りで進められてきた。本プロジェクト開始時点では、当該被災者の生活再建にとってプレハブ仮設と借り上げ仮設のどちらが適切かを見極めるための根拠や手法は存在しておらず、また、生活再建自助努力を適切に評価するしくみ、さらには仮住まいに関する体系的なシステムも構築されていなかった。これらを解決した先にある本プロジェクトの目指す社会とは、被災者の個別事情を支援策に還元させるしくみが確立されており、速やかで質の高い生活再建のできるレジリエントな社会である。本プロジェクトが対象とする問題と目指す社会の姿は明確であり、領域全体の目的にもよく合致している。

なお、本プロジェクトの成果は、既に熊本地震に活かされているが、引き続き改善を加えることで、今後予想される首都直下地震や南海トラフ地震などの大規模災害でも有効であると考えられる。

1-2. 問題解決に向けての具体的な目標と達成方法

妥当であったと評価する。

本プロジェクトでは、適切な生活再建支援策の立案と実装を図ることを目標としたが、多数の借り上げ仮設入居者、プレハブ仮設入居者、そして自力再建被災者を同時に抱えた地域全体、ならびに個々の被災者の生活再建の過程に関する知見は社会的にほとんど蓄積がない。その達成にあたっては、宮城県名取市を主なフィールドとしながら、1)分散居住する被災者の生活再建過程の実態を質的・量的調査を通じた解明、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、個別の生活再建支援過程に関するエビデンスを蓄積、3)プレハブ仮設建設と借り上げ仮設の使用を含めた被災者の生活再建支援方策について、自治体がとるべき施策のガイドラインの提案を試みている。

なお、領域総括・アドバイザーの助言に基づき、当初の目標のいくつかを実効的に修正したことは評価できる。

1-3. 成果の社会への影響

妥当であったと評価する。

近い将来、わが国では大規模な借り上げ仮設ニーズが生じることが予想される。そのような状況にあって本プロジェクトでは、自らの成果、とくに、分散居住する被災者の生活再建過程の実態データならびに被災者再建支援方策ガイドラインが、災害後に活用されることを強く想定した研究開発を試みていた。災害後のハウジングを問題の核とした、自助・共助・公助のベストミックスの実現において、本プロジェクトの成果の及ぼす影響は小さくないと期待される。

今後もガイドラインならびに支援システムが有効に機能するには、平等原則にもとづく行政文化との調整やシステムを動かす支援人材の育成・活用や予算措置など課題も多い。それらの解決を検討しながら、災害後の住まいの確保の再設計に寄与することを通じて、本プロジェクトが研究開発領域の目指すレジリエントな社会の実現に貢献することを期待したい。

2. プロジェクトの運営・活動状況（プロセス）

適切であったと評価する。

本プロジェクトでは、研究活動開始時には、「SNS等を用いたバーチャルなコミュニティ形成」、「被災者を多様なコミュニティにつなぐ方法論の開発・実装の比較研究」等の目標を掲げていた。しかし、研究開発実施期間の前半の活動で実現不可能であることが明らかになり、これらを中止し、目標の部分的な見直しを行うこととなった。中止の原因として、1年半の間に大きな外的要因が関わったということはなく、そもそも当初の実施項目における作業仮説の見込みが必ずしも十分でなく、さらには各担当グループの統括が円滑でなかったと言わざるを得ない。とはいえ、臨機応変に目標を修正し、結果的には、社会にポジティブな影響を及ぼす可能性のある被災者再建支援方策ガイドラインの策定をあらたな目標として設定し、これを遂行したことは評価したい。

また、東日本大震災の被災地の支援団体や研究者との連絡会を定例化するなど、地域の実情の積極的なくみ上げを図ったこと、被災地の具体的なケースマネジメントを積極的に行い、被災者の生活再建支援にかかる政策ガイドラインの提言に至ったことは、ある意味丁寧な立脚により結果が導かれたとして一定の評価ができる。

3. 目標達成の状況等（アウトカム）

3-1. 目標達成の状況

一定の水準にあると評価する。

本プロジェクトが掲げている課題について、1)では分散居住する被災者の生活再建過程の実態データの収集およびその分析・考察が、2)では災害ケースマネジメント支援システムの可能性と課題抽出が、3)ではプレハブ仮設・借り上げ仮設の使用を含めた被災者再建支援方策ガイドラインの枠組みと課題抽出が、それぞれおおむね目標どおりに行われた。とくに1)においては、被災者の属性により、復興感の向上に資する要因が異なることを明らかにし、プレハブ仮設と借り上げ仮設のどちらに居住することが当該個人にとってよりよい生活復興に結びつくかの方向性を見いだしている。これは3)に結びつく有意義な結果といえる。その3)については、熊本地震の災害後にガイドラインを提供し、熊本市がこれを活用している。なお、成果の公表については、ワークショップ、シンポジウム、学会発表や論文発表等が適切に行われている。

一方、様々な調査結果が個々に分析されているものの、全体的なまとめについてはそれらの調査結果が十分反映されているとは言い難い。また、まとめられた災害ケースマネジメント支援モジュールを活用しようとした場合の人的・財政的体制が不明である。今後、熊本における経験も反映し、標準化することが求められる。

3-2. 想定外のアウトカム

成果が得られたと評価する。

2014年4月の熊本地震発生の機を捉え、能動的に実装を試み、それまでの知見の現地への投入とそこで得られた知見による更なる研究・開発を展開できた。しかしながら、熊本市の対応に政策ガイドラインが活用されたと報告があったものの、少なくとも事後評価ヒアリング時点では、ガイドラインの内容には改善の余地があり、また運用に際しての状況把握（供給サイドの民賃の資源量の把握および需要サイドの罹災程度の把握）にも甘さがみられた。個人への住宅のいち早い提供と、全体の公平・公正の実現とのあいだにはある種のトレードオフが生じることは否めないが、それを吸収ないし最小化する合理性をもったガイドラインおよびその運用のありかたをさらに検討していただきたい。