

# 公開資料

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24年度採択 プロジェクト企画調査  
終了報告書

「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の  
体系化」

調査期間 平成24年11月～平成25年3月

研究代表者氏名 立木茂雄

所属・役職 同志社大学社会学部 教授

## 目次

1. 企画調査の構想 .....	4
2. 企画調査の目標 .....	5
3. 企画調査の実施体制 .....	6
4. 実施内容及び成果 .....	9
4-1. 借り上げ仮設住宅被災者の生活再建過程の実態の解明：A.....	9
(1) 借り上げ仮設世帯のエスノグラフィー調査：A-1.....	9
① エスノグラフィー調査の概要.....	10
② まとめと考察.....	12
③ 今後の課題と展望.....	13
(2) 様々なタイプの住宅に住む被災者を対象としたワークショップ：A-2.....	14
① ワークショップ調査の概要.....	14
② まとめと考察.....	20
③ 今後の課題と展望.....	23
4-2. まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性調査：B.....	24
(1) 閑上地区の復興まちづくり.....	24
(2) 復興まちづくりの課題.....	26
(3) まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性.....	26
4-3. 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：C. 27	
(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検討：C-1	
.....	27
① 個別支援とコミュニティ支援の統合的展開.....	27
② 被災当事者への接近.....	28
③ 今後の展開・展望.....	29
(2) ソーシャル・メディアを用いたコミュニティ代替・補完可能性の検討：C-2	32
① 目的 .....	32
② 背景 .....	32
③ 分析 .....	32
④ 考察・課題 .....	34
4-4. 生活再建支援ケースマネジメント・パッケージの検討：D.....	36
(1) 広域分散居住したハリケーンカトリーナ被災者への個別支援体制の事例研究：D	
-1 .....	36
① ハリケーン・カトリーナと被災者支援.....	36

②	アメリカ連邦政府による被災者支援事業.....	37
③	災害ケース・マネージメント・プログラム (CMP, Disaster Case Management Program) .....	37
④	ハリケーン・カトリーナ以降の制度構築と日本への適応可能性.....	39
(2)	生活再建ケースマネージメント支援モジュールのプロトタイプ版開発：D-2..	40
①	プログラム開発概要.....	40
a)	ニーズアセスメント支援.....	40
b)	フォーマル資源dbの実装.....	41
c)	インフォーマル資源dbの実装.....	42
d)	支援履歴dbの実装.....	42
②	今後の課題と展望.....	42
5.	成果の発信等 .....	43
5-1.	口頭発表 .....	43
5-2.	その他 .....	43
6.	企画調査実施者一覧 .....	44

## 1. 企画調査の構想

本研究は、東日本大震災で出現した新たな課題である「地域に分散して居住する大量の借り上げ仮設住宅入居者の生活再建問題」をとりあげ、その効果的な対策の立案・体系化のためのアクションリサーチを次年度の研究開発プロジェクトとして提案するために企画調査を実施するものであった。企画調査の目標としては、①プレハブ仮設世帯との比較を通じた借り上げ仮設住宅被災者の生活再建過程の実態と、問題点、課題の作業仮説化と、②分散居住する被災者への合理的な生活再建支援を目的とする作業モデルの開発という2つのテーマを掲げた。

①分散居住被災者の生活再建過程を明らかにするために、エスノグラフィー調査とワークショップ調査を平行して実施した。エスノグラフィー調査では、主として職業の継続のために自力で民間賃貸を確保し、後日、借り上げ仮設に指定されたみなし仮設居住の6世帯を中心に聞き取りを行った。これらの世帯は共通してまちの再建過程から自立して住宅の目処を立てていたが、この自立性は職業や地震保険の原資とともに被災時に住宅ローンを抱えていなかったことに由来することなどが明らかになった。ワークショップ調査では、みなし仮設（7名）・プレハブ仮設（13名）・在宅（5名）・住宅再建済み（6名）という4種類の住まい方の被災者計31名が参画し、生活再建の課題をテーマに意見表明・整理・分類作業を行った。その結果、「すまい・つながり・まち・こころとからだ・そなえ・くらしむきやなりわい・行政とのかかわり」の7課題が抽出された。これは、阪神・淡路大震災被災者に行った同種の研究と同一の結果となった。

②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作業モデルとして、コミュニティ・ソーシャルワークと、ソーシャルメディア活用の可能性の2点について検討を行った。コミュニティ・ソーシャルワークについては、「個別」対「普遍」および「個人」対「コミュニティ」という2軸で展開される空間上で、被災者への個別支援とコミュニティ支援が統合的に展開できる点を明らかにした。また、ソーシャルメディアについては既存資料の分析と被災地域のソーシャルメディアユーザへのヒヤリング調査を通じて、①行政から被災者（その他を含む）への公開型、③被災者から被災者・その他対象者への公開型および閉鎖型のソーシャルメディアの活用が重要であるという示唆が得られた。

以上の①と②の検討成果を活かすためのプラットフォームとして生活再建支援ケースマネジメント・モデルをとりあげ、ハリケーン・カトリーナにおける適用事例を参照しつつ、生活再建ケースマネジメント・モジュールのプロトタイプの開発を行った。

## 2. 企画調査の目標

### A. 「分散居住被災者の生活再建過程調査」における具体的達成目標

借り上げ仮設住宅被災者の生活再建過程の実態の解明については、借り上げ仮設居住者・プレハブ仮設居住者・行政および民間（ボランティア・NPO等）の支援者といった多様なステークホルダーが参画したフォーカスグループによる当事者参画型のワークショップを実施するとともに、仮設住宅の形態の相違（借り上げかプレハブ仮設か）や、被災者の性別や年齢、家族内での立ち位置（世帯主・地権者か、その家族員か）ごとのより細かな差異をさぐるためにエスノグラフィー調査を併用して、複数の定性的な調査から生活再建過程の作業モデルの構築を図る。この作業モデルに基づき、将来的（平成25年度以降）には、より大規模なワークショップや計量的な社会調査を実施し、知見の一般性・妥当性の確認を目指す。

### B. 「まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性調査」における具体的達成目標

まちの再建過程が個人の再建過程に与える影響度（生活再建連動性）については、計画策定担当者を対象としたフォーカスグループ・インタビューからのデータと、上述の多様なステークホルダーによるフォーカスグループ・ワークショップから得られたデータのうち、まちの再建過程との連動性に言及したデータ・サブセットを用いて、市民側および行政側の双方の視点からの生活再建連動性に関する作業モデルの開発を行う。

### C. 「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」における具体的達成目標

分散居住する被災者への生活再建支援モデルの開発と試験的社会実装については、先行する研究や取り組みに関する十分な文献レビューを実施し、それを基に地縁だけに頼るのではなく、志を同じくする者同士によっても紡ぎ出され得るリアルおよびバーチャルを含む様々なコミュニティに被災者をつなぐための方法・社会技術を検討するとともに、その試験的実装と効果の検証を行う。

### D. 「生活再建支援ケースマネジメント・パッケージの検討」における具体的達成目標

長期にわたる生活再建相談の過程を管理するケースマネジメント（被災者台帳に登録されたすべての被災者一人ひとりについて、個を中心とした視点から必要な資源・情報・フォーマルおよびインフォーマル支援者をつなぐ）の方法技術を検討し、その作業モデルの試験的開発を図る。また、その過程の運用を支援し、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したケースマネジメント支援モジュールの要件定義・要件仕様を検討し、プロトタイプ・モジュールを開発する。

### 3. 企画調査の実施体制

本企画調査の研究組織と研究内容、担当者の関係を図1のように図式化した。

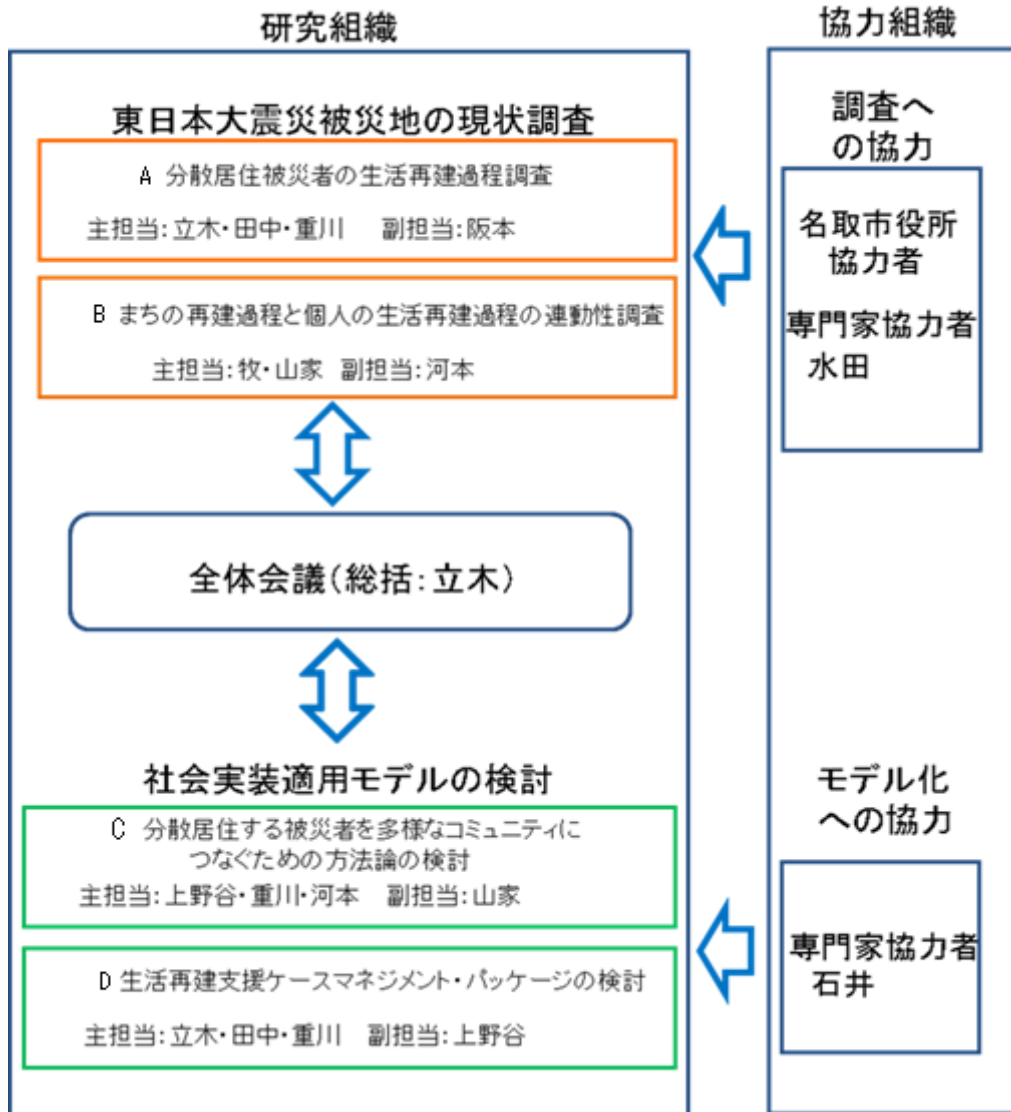


図1 企画調査の研究内容と担当者

#### A. 分散居住被災者の生活再建過程調査

同志社大学 社会学部

人と防災未来センター

富士常葉大学大学院 環境防災研究科

#### 実施項目：

ワークショップおよびエスノグラフィー調査による分散居住被災者の生活再建過程調査

#### 企画調査の概要：

ワークショップの手法を活用し、借り上げ仮設居住被災者およびプレハブ仮設被災者の生活再建課題の系統的採取・分類作業を実施した。さらに、仮設住宅の形態の相違（借り上げかプレハブ仮設か）や、被災者の性別や年齢、家族内での立ち位置（世帯主・地権者か、その家族員か）ごとのより細かな差異をさぐるためにエスノグラフィー調査を行うことにより、生活再建過程の作業モデルを検討した。

### **B. まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性調査**

京都大学 防災研究所

名取市役所 生活再建支援課

富士常葉大学大学院 環境防災研究科

#### 実施項目：

インタビュー調査およびワークショップによる復興まちづくりプロセスの調査

#### 企画調査の概要：

まちの再建過程と被災者個人の生活再建過程の関連性について課題の整理をおこなった。名取市の再建計画策定担当者に対するインタビュー調査、ならびに①-1で実施したワークショップから得られたデータをもとに、市民側および行政側の双方の視点からの生活再建連動性に関する作業モデルの検討をおこなった。

### **C. 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**

同志社大学 社会学部

富士常葉大学大学院 環境防災研究科

名取市役所 生活再建支援課

#### 実施項目：

- ・既存のコミュニティ・ソーシャルワークや地域福祉学の先行研究や効果的実践事例を展望し、方法・技術の整理・分析
- ・名取市被災者におけるソーシャル・メディアの活用事例の調査とソーシャル・メディアを利用したバーチャル・コミュニティ構築の可能性について検討

#### 企画調査の概要：

- ・個人への個別支援とコミュニティ支援を統合するコミュニテ・ソーシャルワークモデルについて概念整理を行った。これにもとづき「地域の福祉力」と「福祉の地域力」の両方を強化するための実践作業モデルの開発を行った。
- ・ソーシャル・メディアを利用したバーチャル・コミュニティの検討では、既存の活用事例の収集、分析、およびソーシャル・メディア・ユーザーへのインタビュー調査を実施し、

被災地域におけるソーシャル・メディアを用いた情報発信・共有の特徴を分析するとともに、物理的コミュニティの代替・補完可能性を検討した。

#### D. 生活再建支援ケースマネジメント・パッケージの検討

同志社大学 社会学部

富士常葉大学大学院 環境防災研究科

##### 実施項目：

- ・ 広域分散居住したハリケーンカトリーナ被災者への個別支援体制の事例研究
- ・ 生活再建支援ケースマネジメントの実践モデルとケースマネジメント過程を支援するモジュールの検討

##### 企画調査の概要：

- ・ ハリケーンカトリーナ災害における米国の被災者対応について調査をおこない、災害ケースマネジメント・プログラムの実態について整理するとともに、日本への適応可能性について検討した。
- ・ 被災者に対するワークショップ、エスノグラフィー調査、および名取市担当者へのインタビュー調査の結果、さらに米国災害ケースマネジメント・プログラムとの比較から、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したケースマネジメント支援モジュールの要件定義および要件仕様を検討し、プロトタイプのコジュールを開発した。



## 4. 実施内容及び成果

表 1 ミーティング等の開催月日、名称、場所、参加人数、目的や内容

開催日時	会合の名称	場所	参加人数	目的や内容
2012年11月19日	分散居住被災者へのコミュニティソーシャルワークの適用に関する研究会	同志社大学上野谷研究室	6名(うち3名は上野谷院生)	分散居住する被災者の個別支援、コミュニティ支援を総合的に行うための実践モデルの検討を行った。
2012年11月23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	同志社大学溪水館1階会議室	8名	研究プロジェクトチームの企画調査の研究内容と担当者の確認と今後の研究の進め方についてオリエンテーションを行った。
2012年12月17日	分散居住被災者へのコミュニティソーシャルワークの適用に関する研究会	同志社大学上野谷研究室	6名(うち3名は上野谷院生)	分散居住する被災者の個別支援、コミュニティ支援を総合的に行うための実践モデルの検討を行った。
2012年12月25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	14名	エスノグラフィー調査、まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性調査、ソーシャルメディアの利活用調査、ケースマネジメント支援モジュールの開発調査のそれぞれに関する進捗状況について報告を行った。
2013年1月16日	分散居住被災者へのコミュニティソーシャルワークの適用に関する研究会	同志社大学上野谷研究室	6名(うち3名は上野谷院生)	分散居住する被災者の個別支援、コミュニティ支援を総合的に行うための実践モデルの検討を行った。
2013年1月27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	16名	プレハブ仮設、見なし仮設、在宅者、住宅再建済み者計31名を対象に、生活再建課題を抽出するワークショップを実施した。
2013年1月28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	16名	各プロジェクトの進捗状況について報告を行い、相互に質疑応答を行った。その後、全員で佐々木名取市長にインタビューを実施した。
2013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	宮城県名取市役所生活再建支援課	10名	各プロジェクトの進捗状況について報告を行い、相互に質疑応答を行った。その後、全員で名取市会議員2名、土地区画整理事情に関わるコンサルタントにインタビューを実施した。
2013年2月23日	分散居住被災者へのコミュニティソーシャルワークの適用に関する研究会	同志社大学上野谷研究室	6名(うち3名は上野谷院生)	分散居住する被災者の個別支援、コミュニティ支援を総合的に行うための実践モデルの検討を行った。
2013年3月10日・11日	領域全体合宿	クロスウェーブ府中	?名	領域全体の研究者の調査の全体像を俯瞰し、相互の研究の関連性について確認するとともに、翌日のワークショップではレジリエンス概念について検討を行い、本企画調査研究への適用可能性について考察を行った。
2013年3月19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	10名	各プロジェクトの報告書(案)について報告し、相互に質疑応答を行い、よりわかりやすい報告書となるよう検討を行った。

### 4-1. 借り上げ仮設住宅被災者の生活再建過程の実態の解明：A

#### (1) 借り上げ仮設世帯のエスノグラフィー調査：A-1

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、プレハ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。

名取市では、閑上地区を中心に壊滅的な被害を受けた。そのため現在借り上げ仮設住宅に居住している住民の多くは、閑上地区の住民である。そこで、対象者は震災当時閑上地区に居住しており、現在借り上げ仮設住宅に居住している、あるいは居住した経験がある世帯を中心に選定した。さらに、被災者の生活再建過程を検討する上で、仕事の有無はきわめて重要なファクターである。そこでこれら被災世帯のプロファイルを検討し、インタビュー対象者を選定した。その結果、主として職業の継続のために自力で民間賃貸を確保し、後日、借り上げ仮設に指定されたみなし仮設居住の6世帯を中心に聞き取りを行った。これらの世帯は共通してまちの再建過程から自立して住宅の目処を立てていたが、この自立性は職業や地震保険の原資とともに被災時に住宅ローンを抱えていなかったことに由来することなどが明らかになった。

名取市の仮設住宅居住世帯の概要（2013年3月1日現在）を表2に示す。

表 2 名取市の仮設住宅居住世帯の概要（2013年3月1日現在）

	世帯数
プレファブ仮設住宅入居世帯数	800
借り上げ仮設住宅入居世帯数	936
名取市が借り上げ仮設住宅制度発表（2011年5月10日）以前に民間賃貸住宅に入居していて、後で遡及して借り上げ仮設住宅と認められた世帯数	289
2011年5月10日以降に借り上げ仮設住宅に入居した世帯数	1253
（うち、すでに退去した世帯数）	321
これまでにプレファブ仮設住宅からの退去世帯数	119

### ① エスノグラフィー調査の概要

調査では、借り上げ仮設住宅居住経験者6世帯、比較対象としてプレファブ仮設住宅居住経験者2世帯、仮設住宅未経験被災者1世帯の合計9世帯について、2011年3月11日の発災前後から約1年半から2年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。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。

#### a) 世帯A：仕事あり、自宅再建済み、子供2人。

震災時、閑上地区の自宅（持ち家）に居住。震災発生後、被災していない親類宅に避難。すぐに民間アパートを探し、さらに別の民間アパートに転居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。子供の学校の再開状況なども考慮して、住宅を探し、2012年1月に仙台市内に自宅再建。

#### b) 世帯B：夫婦とも仕事あり、子供2人

震災発生後、被災していない親類宅に避難。妻の会社の上司の紹介で、民間アパートを探し転居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。現在もこの借り上げ仮設に在住。子供が津波をみているため、閑上地区には戻らない。

#### c) 世帯C：仕事あり（すでに退職年齢）、高齢で病気の親と同居。子供はすでに自立。

震災発生後、避難所へゆくが、高齢で病気の親が避難所暮らしは無理と判断し、民間アパートを探し転居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。現在もこの借り上げ仮設に在住。高齢の母親は現在施設で暮らしており、夫婦二人暮らし。子供はすでに自立。自宅再建は、閑上地区へ戻り一軒家を借りる方針。

d) 世帯D：震災当時は仕事があったが震災を期に退職。子供はすでに自立。

震災当時閑上地区におり、孤立。翌日救助され避難所へ移る。10日間程度避難所の運営を手伝った後、仙台市内の娘のマンションに移る。その後、仙台市内でアパートを探し、5月に入居。このアパートが後日借り上げ仮設と認定された。2011年の11月に10年間無利子のローンを組んで、仙台市内に自宅を再建。

e) 世帯E：夫は震災当時は仕事があったが震災を期に早期退職。妻は仕事あり。子供はすでに独立。

震災当時閑上地区に居住。自宅は1階が浸水して大破したが2階は残る。当日は夫婦別々の職場にいたため、妻の親戚の家で家族再会。10日後、妻の姉の経営するアパートに移り、ここが後日借り上げ仮設と認定された。当初は自宅を補修してすむ予定であったが、周りの人はすまない意向であったためあきらめて解体。地震保険金が入り、2012年10月に自宅再建。

f) 世帯F：仕事あり。子供二人。自宅再建済み。

震災当時、閑上地区の賃貸アパートに居住。両親は閑上地区の戸建て住宅に居住。小学校の避難所で、親戚がまとまる。4月になると学校再開のため別の避難所に移動になるという情報を聞き、知り合いに連絡し不動産を紹介され、名取市のアパートに引っ越し、ここが後日借り上げ仮設と認定された。親戚も近隣のアパートに住まう。両親の自宅の地震保険がおりたことと、両親が自宅再建を希望したことなどにより、名取市内に2012年8月に両親との二世帯住宅を建設し、自宅再建。

g) 世帯G：プレファブ仮設住宅経験者、高齢退職、仕事なし、自宅再建済み。

震災当時、閑上地区に居住。中学校に避難したが、孤立。翌日、バスで避難所に送られるが、息子が迎えにきて、息子の自宅に2ヶ月避難。5月にプレファブ仮設住宅に入居。仮設住宅では、自治会の活動などに関わった。息子夫婦と同居することとして、名取市内に2012年12月に二世帯住宅を建設し、プレファブ仮設住宅退去。

h) 世帯H：仮設住宅未経験世帯、仕事あり。自宅床上浸水。

震災当時、美田園地区に居住。自宅は床上浸水。避難せず、自宅に在宅。閑上地区の姉夫婦など親戚9人が避難してくる。自宅の被害は、空調や給湯などの室外機、床下の汚泥体積などで、ボランティアに頼まず自分たちで泥だし。自宅がほとんど無事であったため、義援金等の支援も受け取らなかったが、最近市役所からの通知で、受け取り。

i) 世帯I：プレファブ仮設住宅居住。仕事あり。

震災当時、閑上地区におり、夫婦で自宅の2階にあがったまま自宅が漂流。翌日自衛隊に

救出され、避難所の中学校に行く。高齢の親を抱えながら避難所を2-3カ所移動し、5月中旬にプレファブ仮設住宅に入居。当時同居していた子供、両親なども同じ仮設住宅に居住。閉上の自宅は築10年で多額のローンが残る。地震保険には加入していなかった。建設系の小さな会社を営んでおり、仕事は多い。閉上地区に戻る意向で、閉上地区のまちづくりの状況に関心が高い。

## ② まとめと考察

東日本大震災は、平日の昼間に発生したため、家族が被災地内外にばらばらに存在する状況で被災したため、家族がばらばらに避難し、その再会には数日を要している。家族が再会した場所は、避難所のほかに名取市近郊の親類宅が多く、すぐに移動せずに再会した場所で数日を過ごしている。最初の避難場所からの移動のモチベーションは、子供や高齢の家族の状況のみならず、学校再開のための避難所の移動や早く決断しないとアパートがなくなるという情報（うわさ）による危機感によるものも多い。そのため、避難所未経験、あるいは避難所滞在するも数日で転出している世帯が多い。

本調査における世帯Aから世帯Fの借り上げ仮設経験者はすべて、名取市役所が借り上げ仮設住宅制度を公式に発表した2011年5月10日より以前に、自力で民間賃貸住宅を借りており、後日みなし仮設住宅として、借り上げ仮設住宅に認定されたものである。さらに、何らかの仕事がある、あるいはつい最近まで仕事があった勤労世帯であり、その意味では、自立の傾向が比較的強い世帯であると考えられる。

各世帯の発災から調査当日までのタイムラインを図1に示す。

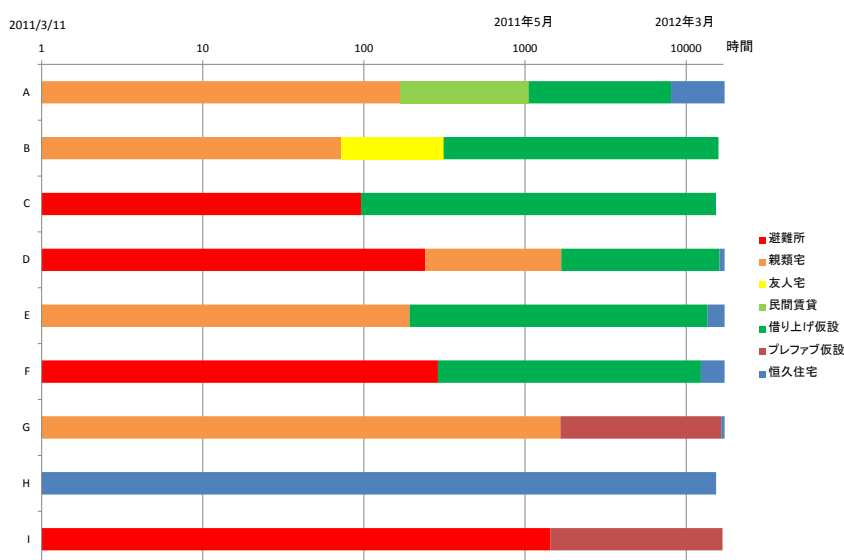


図1 調査対象7世帯の居住場所に関するタイムライン

さらに、恒久住宅を2年以内に建設・購入しており、これら世帯では、名取市の復興計画の進捗状況とは無関係に個人の再建計画が立案され、実行された。このような早い動きの背景には、これらの世帯は、震災当時住宅ローンをかかえておらず、比較的身軽であった上に、土地購入資金の原資となる地震保険金が入ったという経済的な側面とともに、早く決断しないと土地がなくなる、これ以上年をとると住宅ローンが組めなくなるという時間的な危機感が促進要因としてあげられている。

一方自宅を再建した世帯は、“自宅を再建すると被災者と見なされなくなった”という点を課題としてあげている。特に子供の学校における対応など、支援ではなく被災を経験した人へのきめ細かい対応は、自宅の再建とは無関係に継続する必要があるとの意見があった。

借り上げ仮設住宅に居住する被災者は、分散居住しているためにプレファブ仮設住宅の被災者と比べて、外部からの物的・人的な支援がほとんどなく、不公平であるとの苦情も多い。しかしプレファブ仮設住宅居者の中には、支援への依存の問題が少しずつ顕在化してきている。一方、借り上げ仮設住宅に居住する被災者は、自腹で買い物をし、自力で移動をするという、当たり前の生活を入居当初から続けている。支援の公平性という点では課題はあるが、被災者の自律的な生活を再構築するという点では、借り上げ仮設住宅は適度な環境を提供していると考えられる。

さらに自宅再建世帯の視点から見ると、（プレファブ）仮設のコミュニティは、仮設住宅を運営する上では重要であるが、一方でしがらみが多く抜け出しにくい、との意見もあった。プレファブ仮設住宅では、震災後2年が経過した現在、転出する人と転出できない人の差が“格差”と呼ばれ問題視されるようになってきており、このような問題を気にすることなく、各世帯がそれぞれの状況に応じて自由に生活再建のプロセスを進めることができることは、借り上げ仮設住宅の一つの利点であると考えられる。

### ③ 今後の課題と展望

本研究では、名取市の借り上げ仮設住宅居住世帯のうち、主として自力で民間賃貸住宅を確保し、後日みなし仮設住宅として、借り上げ仮設住宅に認定された世帯に対して調査をおこなった。今後、借り上げ仮設住宅居住者の生活再建過程の全体像を把握するためには、名取市が借り上げ仮設住宅制度発表（2011年5月10日）以降に民間賃貸住宅に入居した世帯に対する調査が必要となる。

また自宅再建のための資金調達はきわめて重要な要因であると考えられる。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などに加え、収入面での状況（給与所得者、自営業者、年金生活者等）複数のプロフィールについて調査を実施する必要がある。

また今後、借り上げ仮設住宅退去時に顕在化する課題の把握や、借り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、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必要もある。

さらに比較対象のため、プレファブ仮設住宅に居住している世帯に対しても、複数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必要がある。

これらの検討をもとに、生活再建事例の分析をおこなうとともに、その結果をメニュー化し、ケースマネジメント・モジュールシステムに組み込む予定である。

## (2) 様々なタイプの住宅に住む被災者を対象としたワークショップ：A-2

ワークショップ調査では、2013年1月27日に、名取市生活再建支援課において、みなし仮設（7名）・プレハブ仮設（13名）・在宅（5名）・住宅再建済み（6名）の4種類の住まい方の被災者計31名が参画し、生活再建の課題をテーマに意見表明・整理・分類作業を行った。その結果、「すまい・つながり・まち・ところとからだ・そなえ・くらしむきやなりわい・行政とのかかわり」の7課題が抽出された。これは、阪神・淡路大震災被災者に行った同種の研究と同一の結果となった。この結果より、被災者の生活再建課題は、住まい方の違いにかかわらず、上記の7つの課題に整理して検討を進めて行けば良いという作業モデルを構築することができた。



図2 ワークショップ風景1  
(2013年1月27日、於名取市生活再建支援課)



図3 ワークショップ風景2  
(2013年1月27日、於名取市生活再建支援課)

### ① ワークショップ調査の概要

名取市民自身は、生活再建を進めるうえで何が課題となっているのかを市民自身の手で明らかにすることを目的に、プレハブ仮設、みなし仮設、在宅、住宅再建済みのそれぞれのタイプごとに1班7～8名の小集団に分け、生活再建を進める上で重要と思われる事項を各自がカードに記入し、その後、カードの内容の親近性にもとづ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、小集団ごとに行った。その後、各班で作成されたタイトルカードをセンター・テーブルに集めて

タイトルカードの内容にもとづくグループ化と上位タイトルカード作成作業を行った。最後に、参加者一人につき3票の投票用シールを使って、「重要と思われる」上位タイトルカードを選択する作業（ノミナルグループプロセス）を実施した。

表3～表6に住まい方のタイプごとに出された意見カードとタイトルカードおよび上位タイトルカードを示す。このうち表2はプレハブ仮設居住者、表3は再建済み、表4は在宅、表5はみなし仮設居住者のそれぞれの意見カード、タイトルカード、および上位タイトルカードをまとめたものである。それぞれの住まい方のタイプごとの特徴に注目すると、プレハブ仮設居住者（表3）では、「復興計画がはっきりする」に対する意見が多く、まちの再建過程と個人の生活再建過程が高く連動していることが伺えた。また、住宅や職やお金に関する課題の記述が多かった。住宅再建済み者（表4）では、つながりに関する記述が特徴的であった。さらに、医療・福祉・教育の充実を求める意見が多く出されていた。在宅被災者（表5）では、再建資金、行政とのかかわり、つながりについての意見が特徴的に出されていた。最後のみなし仮設居住者（表6）では、つながり・健康・施設の充実に関する意見が多い。他のグループに多くみられる「復興計画がはっきりする」がなく、まちの再建と個人の生活再建過程が独立していることが伺えた。

上記の結果のうち、特にプレハブ仮設居住者（まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性が強く示唆される）とみなし仮設居住者（まちの再建過程と個人の生活再建過程に連動性が見られない）のそれぞれの意見の特徴は、前述のエスノグラフィー調査でも指摘されていたことである。異なった2つの方法のそれぞれで、同様の傾向が確認できたことになる。

表 3 プレハブ仮設居住者のワークショップ意見カード、タイトルカード、上位タイトルカード、および対応する生活再建7要素

上位タイトル	タイトル	カード文面	生活再建7要素	
復興計画がはつきりする	復興の決断・市長を動かす	復興計画の早期決定	まち	計画
復興計画がはつきりする	復興の決断・市長を動かす	復興へ決断 市長を動かす 統一行動を立ち上げる	まち	計画
復興計画がはつきりする	復興の決断・市長を動かす	家族の同意がむずかしい	まち	計画
復興計画がはつきりする	復興の決断・市長を動かす	応急仮設及び見なし仮設住宅の自治体の方針を統一して決定する	まち	計画
復興計画がはつきりする	復興の決断・市長を動かす	現地再建ならば自分に割り当てられる土地はどこか	まち	計画
復興計画がはつきりする	復興の決断・市長を動かす	はやく立地場所を決めてほしい	まち	計画
復興計画がはつきりする	復興の決断・市長を動かす	はやく復興してもらいたい	まち	計画
復興計画がはつきりする	復興の方針の説明をしてほしい	市よりの100人会議15人会20回ほど会議ありましたが進んでいない	まち	計画
復興計画がはつきりする	復興の方針の説明をしてほしい	復興の方針の説明をしてほしい	まち	計画
復興計画がはつきりする	復興の方針の説明をしてほしい	閉上(現地)に戻りたい	まち	住民
将来も若い人が移り住んでくるまちづくり	閉上(現地)に戻りたい	閉上に帰りたい	まち	住民
将来も若い人が移り住んでくるまちづくり	閉上(現地)に戻りたい	閉上に戻り今までの暮らしがしたい	まち	住民
将来も若い人が移り住んでくるまちづくり	閉上(現地)に戻りたい	職を得て家庭を守りたい	まち	計画
生活資金・職場・仕事	職場の確保	職場の確保	まち	ハード
インフラ整備	ライフライン・交通網の整備	ライフライン 病院、商店街、郵便局のアクセス	まち	ハード
インフラ整備	ライフライン・交通網の整備	病院とか商店街とか近くにあればいい	まち	ハード
インフラ整備	ライフライン・交通網の整備	交通網 道路の整備	まち	ハード
インフラ整備	避難所・避難道の整備	避難道・避難所の整備	まち	ハード
インフラ整備	避難所・避難道の整備	避難道・避難所の整備	まち	ハード
インフラ整備	ライフライン・交通網の整備	病院 銀行などのインフラについて	まち	ハード
前向きに自立しようとする気持ち	精神面		つながり	自律
前向きに自立しようとする気持ち	精神面	まずは、体力・気力	つながり	自律
前向きに自立しようとする気持ち	精神面	前向きな考え方	つながり	自律
みんなが参加するつながりをもつ	みんなが復興を考えて格差をなくす	みんなが考えをまとめる	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	みんなが復興を考えて格差をなくす	みんなが復興を考えて格差をなくす	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	みんなが復興を考えて格差をなくす	復興に対する住民の格差をなくす	つながり	連帯
家	家	自宅がほしい	すまい	
家	家	家がほしい	すまい	
家	家	住宅	すまい	
家	家	家がないので暮らせない	すまい	
家	家	家があれば暮らしたい	すまい	
家	家	家賃などの見通し	すまい	
家	家	災害公営住宅入居者に対する支援金を出してほしい	すまい	
家	家	名取が丘一丁目古い市営住宅へ災害公営住宅の早期建設	すまい	計画
家	家	住宅の確保	すまい	計画
事業の資金や土地	事業資金債券処理(融資)		くらしむき・なりわい	
事業の資金や土地	事業資金債券処理(融資)	自営者の債務事業融資の解決策を協力相談の策	くらしむき・なりわい	
事業の資金や土地	漁業の復興		くらしむき・なりわい	
事業の資金や土地	漁業の復興	閉上漁業復興	くらしむき・なりわい	
事業の資金や土地	農地がほしい		くらしむき・なりわい	
事業の資金や土地	農地がほしい	農地がほしい	くらしむき・なりわい	
年金・医療	医療費無料		くらしむき・なりわい	
年金・医療	医療費無料	4月以降も医療費無料にしてほしい	くらしむき・なりわい	
年金・医療	医療費無料	25-3-31日で医療費(国)の全額負担が終わるのであと6ヶ月のばし	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	職場の確保		くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	職場の確保	職場の確保	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	職場の確保	職場	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	職場の確保	年配者の職場の確保	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	お金		くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	お金	お金	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	お金	お金 あったら暮らしがよくなる	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	お金	お金	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	お金	ほしいのはお金	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	お金	お金 生活費	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	お金	生活資金(現在の生活)	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	お金	生活に必要な資金の確保が出来ること	くらしむき・なりわい	
復興計画がはつきりする	行政の支援	今までの市の話の中でビジョンが分からない	行政とのかかわり	
国・市よりの支援	行政の支援		行政とのかかわり	
国・市よりの支援	行政の支援	行政の手助け	行政とのかかわり	



表 4 自宅再建済み者のワークショップ意見カード、タイトルカード、上位タイトルカード、および対応する生活再建7要素

上位タイトル	タイトル	カード文面	生活再建7要素	
医療・福祉・教育の充実	医療福祉の充実		まち	サービス
医療・福祉・教育の充実	医療福祉の充実	医療、福祉。特養にまたなくても入れるように。	まち	サービス
医療・福祉・教育の充実	医療福祉の充実	近くに診療所がほしい	まち	サービス
医療・福祉・教育の充実	教育、ゆりあげ小がはやく再建してほしい		まち	サービス
医療・福祉・教育の充実	教育、ゆりあげ小がはやく再建してほしい	教育ゆりあげ小がはやく再建してほしい	まち	サービス
医療・福祉・教育の充実	復興計画はつきりすることが重要	子どもたちのこと 教育・福祉・医療充実	まち	サービス
インフラ整備	交通、特にバスの充実		まち	サービス
インフラ整備	交通、特にバスの充実	交通 バスの本数を増やす事が大切車が運転できない人のみに行きやすくなる	まち	サービス
インフラ整備	復興計画はつきりすることが重要	交通機関の充実	まち	サービス
復興計画はつきりする	閑上の土地がどうなるのか情報が知りたい		まち	計画
復興計画はつきりする	閑上の土地がどうなるのか情報が知りたい	閑上の土地の処遇に関して	まち	計画
復興計画はつきりする	閑上の土地がどうなるのか情報が知りたい	閑上の土地はどうなるのか	まち	計画
復興計画はつきりする	閑上の土地がどうなるのか情報が知りたい	被災した土地を買収していただく事 ローンの返済にあてる	まち	計画
復興計画はつきりする	正しい情報が欲しい		まち	計画
復興計画はつきりする	正しい情報が欲しい	情報	まち	計画
復興計画はつきりする	復興計画はつきりすることが重要		まち	計画
復興計画はつきりする	復興計画はつきりすることが重要	実現可能な復興計画を立てる(市が)	まち	計画
復興計画はつきりする	復興計画はつきりすることが重要	学校・病院・B/K・郵便局・買い物・町作り	まち	計画
復興計画はつきりする	復興計画はつきりすることが重要	みんなが安心して老える町をつくってほしい	まち	計画
家族の理解	家族の間で意見のちがいがあある(住宅再建の場所)		つながり	家族
家族の理解	家族の間で意見のちがいがあある(住宅再建の場所)	宅地への希望の相違(夫婦間)	つながり	家族
家族の理解	友人・知人・家族・周りの人の協力		つながり	家族
家族の理解	友人・知人・家族・周りの人の協力	家族・友人・知人みんなの協力	つながり	家族
家族の理解	友人・知人・家族・周りの人の協力	家族で助け合う	つながり	家族
家族の理解	友人・知人・家族・周りの人の協力	家族の和	つながり	家族
家族の理解	心と体の健康	健康に気をつける(家族で)	つながり	
前向きに自立しようとする気持ち	前向きに自立しようとする気持ち		つながり	自律
前向きに自立しようとする気持ち	前向きに自立しようとする気持ち	相手の気持ち考え方を知る・同じ気持ちで進む	つながり	自律
前向きに自立しようとする気持ち	前向きに自立しようとする気持ち	前向きな気持ち	つながり	自律
前向きに自立しようとする気持ち	前向きに自立しようとする気持ち	自立しようとする強い意志	つながり	自律
みんなが参加するつながりをもつ	町内会の運営・団結		つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	町内会の運営・団結	町内会活動の変化	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	町内会の運営・団結	人との関係・町内会・友人・知人 良い関係を作っていく	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	町内会の運営・団結	町内会が続いたところ・解散したところ バラバラ 宙ぶらりん	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	町内会の運営・団結	いろんな所に引っ越した人がいるので町内会がうまく活動できない	つながり	連帯
ところとからだの健康	心と体の健康		ところとからだ	
ところとからだの健康	心と体の健康	健康な体	ところとからだ	
ところとからだの健康	心と体の健康	心ゆたかに健康で	ところとからだ	
年金・医療	年金をもらえるのか不安だ		くらしむき・なりわい	
年金・医療	年金をもらえるのか不安だ	老後の生活費が大丈夫か	くらしむき・なりわい	
年金・医療	年金をもらえるのか不安だ	年金を減らさないでほしい	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	仕事をみつけ働く		くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	仕事をみつけ働く	収入を得る	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	仕事をみつけ働く	就職先がない	くらしむき・なりわい	

表 5 在宅被災者のワークショップ意見カード、タイトルカード、上位タイトルカード、および  
対応する生活再建7要素

上位タイトル	タイトル	カード文面	生活再建7要素	
将来も若い人が移り住んでくるまちづくり	行政が将来人を集める手立てを講じる(将来的な都市設計も)		まち	住民
将来も若い人が移り住んでくるまちづくり	行政が将来人を集める手立てを講じる(将来的な都市設計も)	行政が、将来人を集める手立てを講じる(将来的な都市設計も)	まち	住民
インフラ整備	交通機関の利便性を確保する		まち	サービス
インフラ整備	交通機関の利便性を確保する	交通機関(便利だから)	まち	サービス
医療・福祉・教育の充実	保育・子育て環境を閉上で他より充実させる		まち	サービス
医療・福祉・教育の充実	保育・子育て環境を閉上で他より充実させる	保育・子育て環境を他より充実させる	まち	サービス
医療・福祉・教育の充実	丘区への配慮をする(仮の学区に行く子どもに配慮する)		まち	サービス
医療・福祉・教育の充実	丘区への配慮をする(仮の学区に行く子どもに配慮する)	丘区在宅の人への配慮 例:子ども(学校)教育など	まち	サービス
復興計画がはつきりする	行政が復興案を示す(工程表)		まち	計画
復興計画がはつきりする	行政が復興案を示す(工程表)	ハード・ソフトの工程表を示す(原則を示す)	まち	計画
復興計画がはつきりする	行政が復興案を示す(工程表)	行政の早急な対応	まち	計画
復興計画がはつきりする	行政が復興案を示す(工程表)	具体的な復興案の説明・見直し	まち	計画
復興計画がはつきりする	行政が復興案を示す(工程表)	行政の復興案の早期提示	まち	計画
復興計画がはつきりする	行政が復興案を示す(工程表)	現状の整理(決定事項・検討中のこと・意志決定プロセス)	まち	計画
家族の理解	家族内での理解をえる		つながり	家族
家族の理解	家族内での理解をえる	家族への対応	つながり	家族
家族の理解	家族内での理解をえる	家族内の意見の整理	つながり	家族
みんなが参加するつながりをもつ	若い世代を含めた住民参加の体制をつくる		つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	若い世代を含めた住民参加の体制をつくる	住民参加の場面設定・住民自治を機能させる	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	若い世代を含めた住民参加の体制をつくる	若い世代が表に出られるようにする手立て	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	若い世代を含めた住民参加の体制をつくる	行政への依存を外す(出来る事/出来ない事)	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	他の意見を受容するというこ		つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	他の意見を受容するというこ	他の意見の受容	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	隣人とのコミュニケーションを大事にする		つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	隣人とのコミュニケーションを大事にする	隣人とのコミュニケーションを大事にしていく	つながり	連帯
今住んでいるところの安全面・衛生面	安全面・衛生面対策をする	安全確保(復興地)(在宅地)	そなえ	
今住んでいるところの安全面・衛生面	安全面・衛生面対策をする	安全・津波対策	そなえ	
今住んでいるところの安全面・衛生面	安全面・衛生面対策をする	避難施設の建設	そなえ	
今住んでいるところの安全面・衛生面	安全面・衛生面対策をする	衛生面の管理	そなえ	
再建資金	再建の資金確保		すまい	
再建資金	再建の資金確保	家を建てるにあたって資金不足	すまい	
再建資金	再建の資金確保	お金が欲しい	すまい	
再建資金	再建の資金確保	車がほしい	すまい	
再建資金	再建の資金確保	年齢的にローンが組めない	すまい	
再建資金	再建の資金確保	お金	すまい	
再建資金	再建の資金確保	住宅資金(復興するため)	すまい	
再建資金	再建の資金確保	土地があっても家が建てられない	すまい	
再建資金	再建の資金確保	年金暮らしでこれだから大変	すまい	
再建資金	自己資金面での再建をはっきりさせる		すまい	
再建資金	自己資金面での再建をはっきりさせる	自己資金	すまい	
再建資金	自己資金面での再建をはっきりさせる	二重ローンへの対応	すまい	
再建資金	自己資金面での再建をはっきりさせる	住宅再建資金の確保(年齢からローンが組めるか)	すまい	
再建資金	自己資金面での再建をはっきりさせる	ローンへの対応	すまい	
再建資金	自己資金面での再建をはっきりさせる	自立した/できる人への支援	すまい	
国・市よりの支援	国・市よりの支援を得る	生活資金の安定確保に被災土地の市の買い上げ	すまい	
国・市よりの支援	国・市よりの支援を得る	市からの補助金をしてもらいたい	すまい	
国・市よりの支援	国・市よりの支援を得る	再建資金、特に政府の援助資金は?	すまい	
国・市よりの支援	国・市よりの支援を得る		行政とのかわり	
国・市よりの支援	国・市よりの支援を得る	国よりの支援	行政とのかわり	
国・市よりの支援	国・市よりの支援を得る	生活再建支援策を早期に提示してほしい	行政とのかわり	
国・市よりの支援	国・市よりの支援を得る	市独自の支援(金銭面)	行政とのかわり	
復興計画がはつきりする	移転先借地料の軽減		行政とのかわり	
復興計画がはつきりする	移転先借地料の軽減	移転先の市有地の借地の負担軽減	行政とのかわり	
復興計画がはつきりする	移転先借地料の軽減	土地借地料の免除	行政とのかわり	
復興計画がはつきりする	移転先借地料の軽減	移転先の価格一坪14万位 高い 軽減してほしい	行政とのかわり	

表 6 みなし仮設居住者のワークショップ意見カード、タイトルカード、上位タイトルカード、  
および対応する生活再建7要素

上位タイトル	タイトル	カード文面	生活再建7要素	
将来も若い人が移り住んでくるまちづくり	若い人が住んでみたい町作りを中心に考えてほしい		まち	住民
将来も若い人が移り住んでくるまちづくり	若い人が住んでみたい町作りを中心に考えてほしい	若い人が住んでみたい町作りを中心に考えてほしい	まち	住民
インフラ整備	交通・病院・銀行・スーパー・郵便局等で整備する		まち	サービス
インフラ整備	交通・病院・銀行・スーパー・郵便局等で整備する	生活の利便性(医療関係/交通/食品スーパー)	まち	サービス
インフラ整備	交通・病院・銀行・スーパー・郵便局等で整備する	交通の便	まち	サービス
インフラ整備	交通・病院・銀行・スーパー・郵便局等で整備する	閉上が再建されたとき、病院/銀行などの整備がなされるのか気になる	まち	サービス
インフラ整備	交通・病院・銀行・スーパー・郵便局等で整備する	病院の有無	まち	サービス
家族の理解	家族が仲良くして世話になりたい		つながり	家族
家族の理解	家族が仲良くして世話になりたい	家族が仲良くして世話になりたい	つながり	家族
みんなが参加するつながりをもつ	心が許せる地域コミュニティを住宅再建の場で築く		つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	心が許せる地域コミュニティを住宅再建の場で築く	自宅再建の場でのコミュニティが構築できるかどうか不安である	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	心が許せる地域コミュニティを住宅再建の場で築く	環境(心を許せる近所)	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	心が許せる地域コミュニティを住宅再建の場で築く	地域コミュニティ	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	お茶のみ会をする		つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	お茶のみ会をする	お茶のみ会をやる	つながり	連帯
みんなが参加するつながりをもつ	お茶のみ会をする	お茶飲みしたいです	つながり	連帯
再建資金	年齢にかかわらずローンが組めること		すまい	
再建資金	年齢にかかわらずローンが組めること	ローンが組めない(年金者)	すまい	
再建資金	年齢にかかわらずローンが組めること	年齢制限でローンを組むことが難しく資金の調達に悩む	すまい	
こころとからだの健康	心身(心と体)の健康を保つこと		こころとからだ	
こころとからだの健康	心身(心と体)の健康を保つこと	健康でいられるか?	こころとからだ	
こころとからだの健康	心身(心と体)の健康を保つこと	体に気をつけたいです	こころとからだ	
こころとからだの健康	心身(心と体)の健康を保つこと	健康(心)	こころとからだ	
こころとからだの健康	温泉旅行に行く		こころとからだ	
こころとからだの健康	温泉旅行に行く	温泉に行くこと	こころとからだ	
こころとからだの健康	温泉旅行に行く	歩かれるとき旅行に行きたいです	こころとからだ	
年金・医療	震災による老後の見通しの変化・年金に見合った生活が大事に		くらしむき・なりわい	
年金・医療	震災による老後の見通しの変化・年金に見合った生活が大事に	収入源 自分は年金を	くらしむき・なりわい	
年金・医療	震災による老後の見通しの変化・年金に見合った生活が大事に	年金生活(生活の不安)	くらしむき・なりわい	
年金・医療	震災による老後の見通しの変化・年金に見合った生活が大事に	年金生活の以内	くらしむき・なりわい	
年金・医療	震災による老後の見通しの変化・年金に見合った生活が大事に	年金大事につかえたいです 少しでもこのしたい	くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	家族・職場の問題		くらしむき・なりわい	
生活資金・職場・仕事	家族・職場の問題	家族・職場の問題(職場と住まいの近さ、遠さ)	くらしむき・なりわい	
国・市よりの支援	被災者に配慮した消費税対策		行政とのかかわり	
国・市よりの支援	被災者に配慮した消費税対策	住宅再建が遅れているため消費税の値上げも迫りその点に関して被災者に考慮をしてもらえないものか	行政とのかかわり	

## ② まとめと考察

プレハブ仮設、みなし仮設、在宅、住宅再建済みのそれぞれに住まい方の異なる小集団のタイトルカードから抽出された上位タイトルカードについて、先行する阪神・淡路大震災被災者への生活再建検証ワークショップの結果から生み出された生活再建7要素モデルとの照合を行ったところ（表2～5の右2列参照）、上位カードのカテゴリーは、生活再建7要素モデルを構成する「すまい・つながり・まち・こことからだ・そなえ・くらしむきやなりわい・行政とのかかわり」の7課題のいずれかと対応することが発見された（図4参照）。この結果より、被災者の生活再建課題は、住まい方の違いにかかわらず、上記の7つの課題に整理して検討を進めて行けば良いという作業モデルを構築することができた。



図4 各班から出されたタイトルカードの再整理結果（上位タイトルカード）を生活再建7要素モデルのカテゴリーと照合した結果

今回のワークショップでは、上位カテゴリーに対して参加者全員が一人3票の投票シールを用いて重要度の投票を行った。図4の各上位カテゴリーに添えられた数字は投票数を示す。図5は、生活再建7要素ごとに再整理した意見カードの枚数に、投票で得られた重要度を重みとして加算した重みつきカード枚数を図示したものである。その結果、「まち」に関する意見数が圧倒的に多いことが確認された。

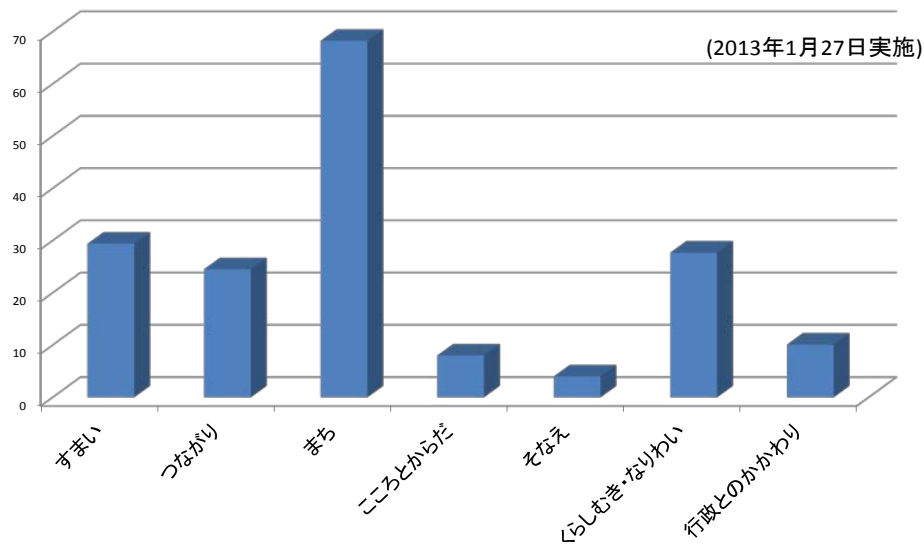


図 5 生活再建を進める上で重要なことを生活再建7要素モデルの категорияに基づき、投票数を重みとして用いた意見カード数の分布

図 6は、住まい方の異なる4つのタイプごとに、生活再建7要素の重みづき意見カード数を比較したものである。「まち」については、どのタイプでも意見数が最も多くなっていたが、それ以外の要素については、住まい方のタイプによって意見数の分布に相違が見られることが確認された。たとえば、「くらしむき・なりわい」については、プレハブ仮設居住者が特徴的に、その重要性を意見表明していた。一方、「すまい」については在宅被災者が、「つながり」や「ころとからだ」は再建済み者やみなし仮設居住者が特徴的に意見表明していた。このような住まい方タイプの4カテゴリと生活再建7要素カテゴリの関連性を検討するためにコレスポンデンス分析を行った。図 7は、その結果を散布図で示したものである。図中、三角形マーカーが住まい方タイプを、菱形マーカーが生活再建7要素の各カテゴリを示している。「まち」は、どの住まい方カテゴリからもほぼ等距離となる原点近くに布置しているが、これは、どの住まい方タイプでも「まち」に関する意見が等しく最重要（カード数が最も多かった）と見なされていたことに対応している。一方、プレハブ仮設居住者では「くらしむき・なりわい」要素が近接して布置し、みなし仮設居住者および再建済み者では、「つながり」や「ころとからだ」が近接し、在宅者では「すまい」や「そなえ」が近接しており、これらのカテゴリ間に高い関連性があることを視覚的に確認することができた。

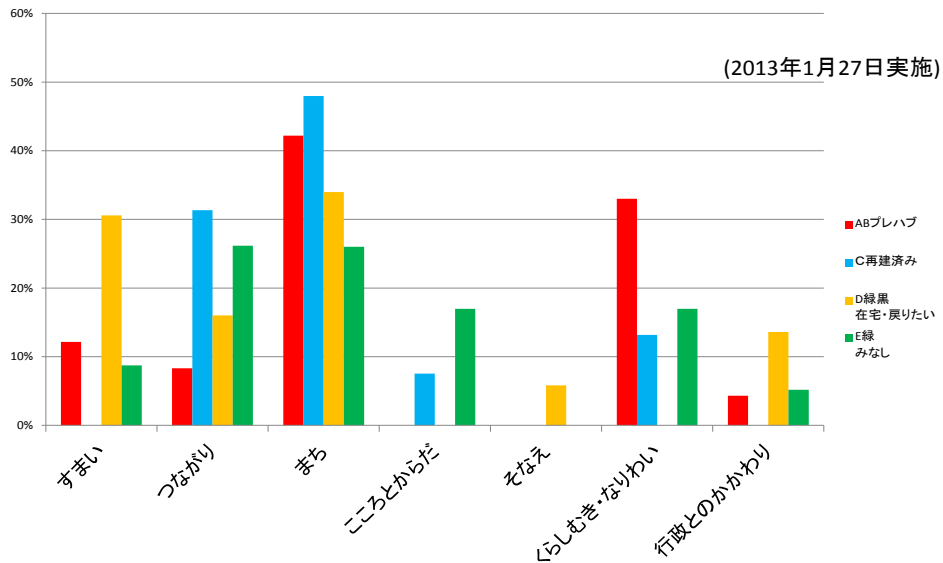


図 6 住まい方別の生活再建 7 要素の投票によって重みづけた意見数の分布

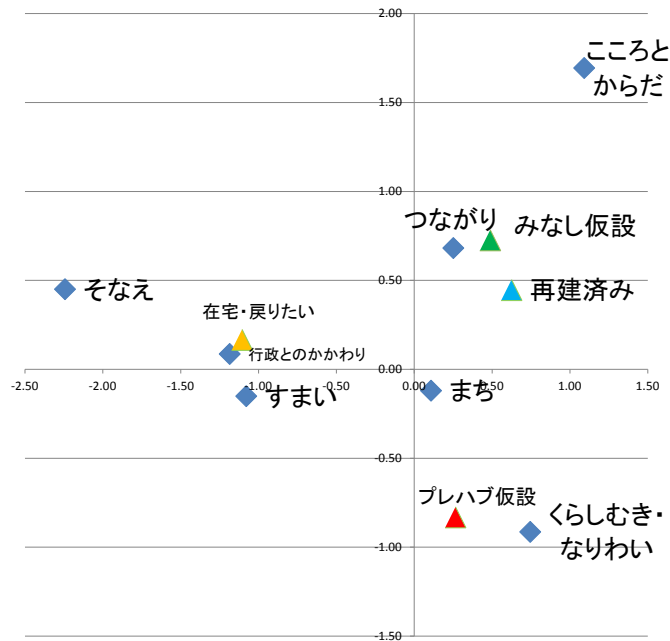


図 7 生活再建 7 要素とすまい方タイプの相関分析結果

以上の結果より、今回のワークショップに参加したみなし仮設居住者や再建済み者は、元の地域コミュニティから離れた場所で分散居住している。みなし仮設居住者にとっては一時的に、再建済み者は恒久的にこのような状況が続くことになる。これらの分散居住被災者では、プレハブ仮設や在宅者と比較すると「つながり」の主要な構成要素である「自

律」や「連帯」の意識を地域や家族との関係性のなかで、いかに（再）構築し、維持していくのか、併せて生活の再建の過程で「こころとからだ」の健康をいかに維持していくのかといった点に関心が高いことが明らかになった。

### ③ 今後の課題と展望

今回の企画調査では、住まい方が4タイプに分かれる31名を対象にワークショップ調査を実施した。その結果、東日本大震災被災者の生活再建課題の整理・分類に、阪神・淡路大震災被災者の生活再建課題を解明するために構築された生活再建7要素モデルが適用可能という作業仮説を得ることができた。今後の課題は、より多くの参加者を募りワークショップ調査を展開し、繰り返しの検証に今回の作業仮説が耐えうるかの検討を展開することが第一の課題となる。

繰り返しのワークショップを通じての作業モデルの質的な検証を踏まえて、第2の課題は生活再建課題と生活復興感との因果関係について計量社会調査を設計・実施していくことにある。これは、これまでの阪神・淡路大震災被災者への計量社会調査と今回の東日本大震災被災者とのワークショップ調査結果を踏まえて、生活再建要素のそれぞれについて繰り返しの調査に耐えうる質問尺度項目を構築し、標本社会調査にもとづく科学的なデータを基に生活再建課題と生活復興感の間の因果関係の構造をモデル化し、その妥当性を検証していくことにつながる。このような基礎データは、被災者一人ひとりの生活再建状況を客観的にアセスメントするための尺度の作成や、そのノームの算出に利用することが可能となる。さらにこれによって、みなし仮設、プレハブ仮設、住宅再建済み、在宅居住という様々な住まい方をする被災者層のそれぞれにとって、どのような政策・施策が有効であるのかを数量的に示すことのできる政策モデルを開発することが可能となっていく。

第3の課題は、計量社会調査データや地域コミュニティに関する統計資料を用いて生活再建に資するコミュニティ資源（ソーシャルキャピタル）のデータベース化を進めることである。

上記の第2および第3の課題の成果は、被災者一人ひとりの生活再建過程の進捗を支援するケースマネジメント支援モジュールの基礎データとして組み込んでいく計画である。

## 4-2. まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性調査 : B

### (1) 閑上地区の復興まちづくり

名取市では震災から2ヶ月が経過した2011年5月に震災復興推進本部、さらに復興計画について検討を行う「名取市新たな未来会議」（以下、未来会議）を設置し、復興に関する検討を開始した。未来会議のメンバーは学識経験者・国県・団体代表・市民代表から構成されている。また市民の意見を聞く機会としては「名取市震災復興市民100人会議」が2回（2011年6月、7月）開催された。100人会議という名称とはなっているが、100人会議が主体的に計画策定を行うのではなく、100人会議は、未来会議での検討結果を市民の発表し、市民から質問・意見を受ける機会として利用されていた。未来会議は2011年5月～2011年8月にかけて8回開催され、8月23日に復興計画の原案となる提言が市長に提出された。その後、様々な検討が行われ、震災から7ヶ月後の2011年10月に「名取市震災復興計画」が完成する。復興計画では閑上地区の土地利用のイメージとして、A: 西側居住 かさ上げ、戸建中心案、B: 東西居住 かさ上げ、戸建・集合住宅組合せ案、C: 西側居住 舟形かさ上げ、戸建・集合住宅組合せ案、という3つの案が示された。（図 8）

復興計画で提案された3つの案に基づき検討が行われ、最終的にA案に近いあたりで災害から1年後の2012年3月に都市計画決定が行われる。都市計画事業のスキームとしては、区画整理事業であり、現地でかさ上げを行うものであった。その後、4-5月にかけて住民説明会が開催されるが、説明途中に反対意見が提示される等により混乱する。そのため集団での説明会ではなく、住民に対する個別の説明が7-8月にかけて実施される。住民個別の面談を行ったことを踏まえ、2012年10月に国に対して事業認可の申請を行う。しかし、計画規模が過大、住民合意がとれていない、といった点が問題として指摘され、事業認可が行われず、閑上地区の復興事業は膠着状態に陥る。そういった中、2012年2月に突如、区画整理事業と防災集団移転を組み合わせる復興事業を行うむねの報道が行われ、事業実施に向けた取り組みが行われている。（図 9）





A案

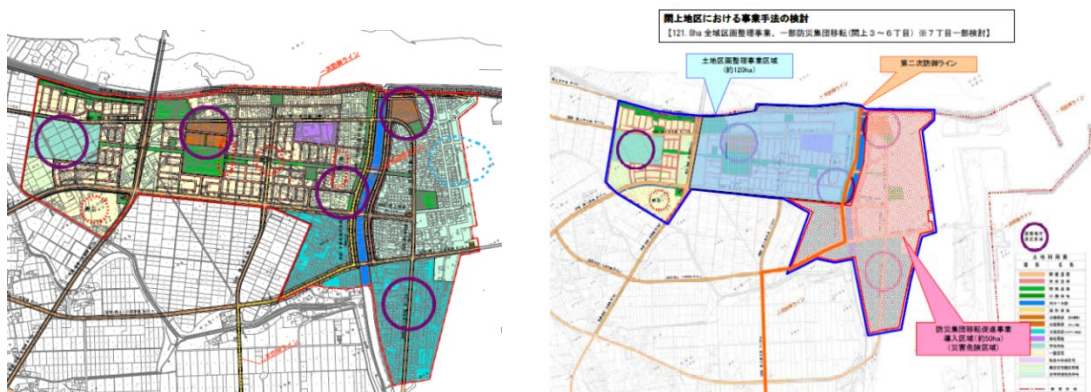


B案



C案

図 8 名取市復興計画に示された閉上地区の土地利用イメージ



区画整理事業 (2012年3月)

区画整理・防災集団移転の組み合わせ (2013年2月)

図 9 閉上の復興土地利用計画

表 7 閑上地区の復興プロセス

2011年3月 東日本大震災  
2011年10月 復興計画完成（7ヶ月）  
2012年3月「都市計画決定」（1年）  
<4月-5月集団住民説明会：反対派により混乱>  
<7月-8月個別面談>  
2012年10月「事業認可」のプロセスへ（1年7ヶ月）  
<膠着状態>計画規模が過大、住民合意がとれていない  
2013年2月「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（1年11ヶ月）

## （2）復興まちづくりの課題

現地再建か内陸移転（仙台東部道路より陸側）か、ということが閑上地区における復興まちづくりの最大の論点である。名取市が先述の個別面談時に実施したヒアリング調査結果によると、復興まちづくりの方針である現地再建が1/3に対し、閑上から移転（既に移転済みも含む）する世帯が約42%、また閑上の復興まちづくりを内陸移転という方針で実施することを希望する世帯が約12%存在する。旧閑上地区の住民の中に様々な思いが存在することが第1の課題である。

第2の課題は、市として現地再建で閑上地区の再建を実施するという、という方針が明確になっていない、ことがあげられる。市民の中には様々な意見は存在するが、現地再建が最善策であり、現地再建を推進するという市としての方針が、時として揺らぐことがあり、復興まちづくりを進める上での障害となっている。

第3の課題は、復興まちづくりについての市・住民相互のコミュニケーションが上手く行われていない、ということが上げられる。区画整理事業とはどういったことなのかといった復興まちづくりの手法について住民に対して上手く説明が行われておらず、また住民のまちづくりについての思いを組み上げる仕組みが、上手く機能していない。

## （3）まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性

閑上地区のまちづくりは、災害から2年が経過した現在も、最終的な方針は定まっていない。閑上というコミュニティとして再建する（現地or集団移転）という思いを持つ世帯にとっては、生活再建過程が定まらない状況にある。閑上の復興まちづくりの方針をできるだけ迅速に確定し、住民が納得することが、生活再建についての歩み始める上で重要である。

エスノグラフィー調査から明らかになったのは、仮上げ仮設住宅に住み、独自に住宅再

建、生活再建の歩みを始めた世帯の姿である。しかし、既に移転をして世帯にとっても、閑上に自分の所有する土地がどうなるのか、という問題は残されており、閑上の復興まちづくりについての関心は高い。

被災世帯が参加した実施されたワークショップにおいて「まちの再建」が最大の関心事であったことは、閑上に残る希望を持った世帯、さらには閑上を離れることを決心・既に離れた世帯の両方にとって、まちの再建は重要な課題となっていることを示している。

今回のエスノグラフィー調査では、主として閑上を離れる意向を持った世帯を中心に実施されたため、また、復興まちづくりの方針が明確になっていないことから、閑上コミュニティとして再建を希望する世帯の詳細な課題については明らかになっていない。閑上に残ることを希望する世帯の多くは、応急仮設住宅団地に居住をしている。今後、応急仮設住宅居住者のエスノグラフィー調査の結果も踏まえ、閑上コミュニティとして再建を希望する世帯について、まちの再建過程と個人の生活再建過程の連動性について検討を行う必要がある。

#### 4-3. 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：C

##### (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検討：C-1

###### ① 個別支援とコミュニティ支援の統合的展開

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にあたり、本研究開発プロジェクトでは3つのコミュニティを想定した。同じ地域の出身者同士 (community of origin)、同じ地域に住宅の再建を志す者同士 (community of orientation)、現在の仮住まいの近隣に居住する者同士 (community of proximity) によるコミュニティである。元の居住地、コミュニティを離れて、また分散して生活している被災者らが現在抱えている生活課題への対応と、今後復興を進める中で予測される生活課題への予防も含めた対応を考えるにあたり、つながりや関係性の継続あるいは新たな形成のための支援は重要な課題であること、現在分散居住している被災者らのこれからの生活のありようやニーズは一樣ではないという認識からである。そこでこれらの多面的なコミュニティの組織化等の支援について、既存の地域福祉学、地域福祉実践方法論の先行研究、効果的実践事例や課題 (e. g., 大方, 2012; 佐藤, 2012、全社協2009, 2012) を展望し、方法・技術の整理・分析を行った。被災者個人あるいは家族が抱える生活問題の解決にむけた個別支援とコミュニティ支援を統合的に展開していくモデル (コミュニティ・ソーシャルワーク) を適用すること、適用する上では、コミュニティの地域性と共同性の両側面に留意したコミュニティワークを、分散居住する被災者の当事者性・主体性を重視して展開すること、そのための方法論や技術、それを用いる支援者養成や支援者らが当事者と協働できる基盤づくり等の道標を図 10に示す。

個別支援とコミュニティ支援の統合的展開:コミュニティ・ソーシャルワークモデル

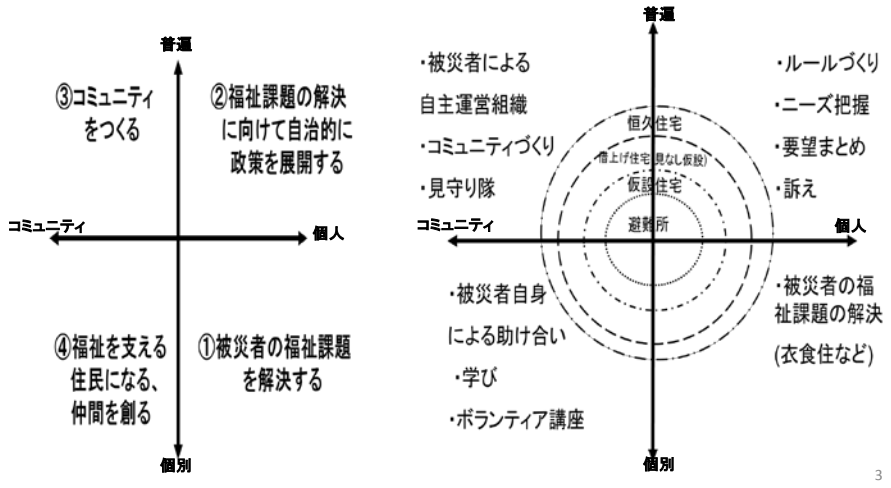
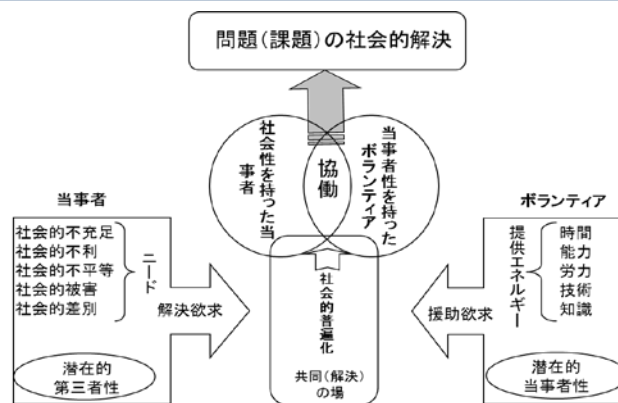


図 10 個別支援とコミュニティ支援を統合的に展開するコミュニティ・ソーシャルワークモデルの概念図

② 被災当事者への接近

具体的な方法論・技術の検討・開発、ならびに支援人財の育成の具体的展開を進める上では支援にあたるうえでの理念を明らかにする必要がある。被災者を「支援の対象者」という一面的な側面だけで捉えるのではなく、「当事者性」や「主体（者）性」をもつ生活者であること、すなわち被災者自身が地域をつくり地域に福祉を創るということ。また支援者は「支援を提供する者」という一面的な側面だけでなく、支援者自身が被災当事者である場合もあり、またともにコミュニティづくりを進めていくものであるという共通認識を、被災者と支援者の共同・協働で育てていくことの必要性が、パイロット調査として実施したワークショップやエスノグラフィ調査から示唆されている。これは本企画調査がすでに着手している借り上げ仮設住宅被災者との対象者との波長合わせ（被災者からの合図やメッセージを間違いなく理解し把握するための準備的作業）、また、名取市で展開している被災者支援連絡会や支援者ネットワークの会合への参加を通じての行政担当課や社会福祉協議会所属の訪問相談員、民生委員、各種地域ボランティアとの波長合わせとチーム意識づくりを今後さらに進めていく上で欠かせない。岡本栄一ら（1981）の協働の概念を参考にしながら、関係者らとの共同作業を通じ明確化をはかりたい（図 11）。

被災当事者の主体性を重視した支援: 当事者との協働



岡本栄一: 大阪ボランティア協会編(1981)『ボランティア参加する福祉』

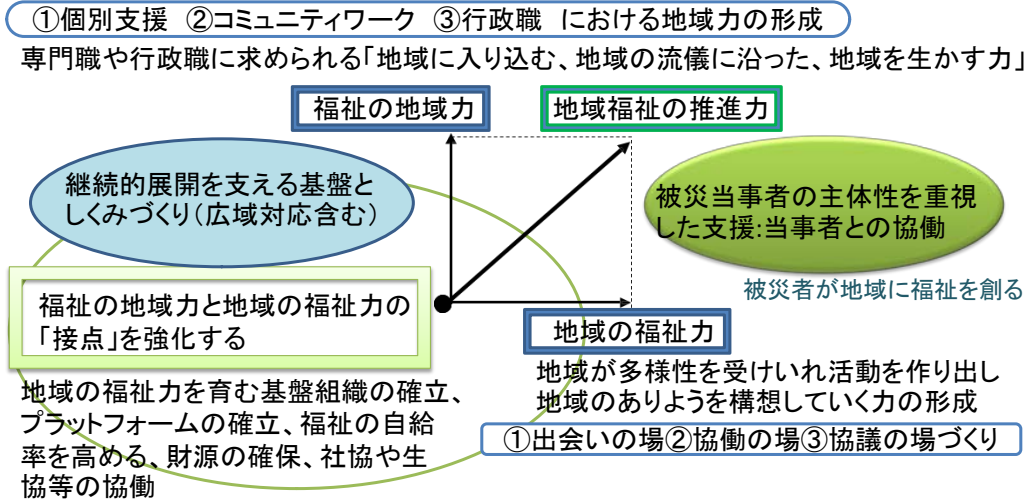
図 11 被災当事者の主体性を重視した支援：当事者との協働

### ③ 今後の展開・展望

被災当事者への個別支援や被災当事者らのコミュニティ形成支援の具体的方法論・技術を検討・開発・実施において、支援モデルの明確化、支援が展開できる基盤形成、人材育成等が課題となる。そこで、全国社会福祉協議会地域福祉部（2006）による調査研究報告が示している「地域福祉の推進力は、『地域の福祉力』と『福祉の地域力』の『合力』であるという考え方」に依って、個別支援とコミュニティ支援を統合的に展開していく方法の検討を行った（図 12）。本研究プロジェクトの課題である分散居住する被災者のコミュニティ形成支援を実施し、またケアマネジメント等の個別支援等をより連動させていくためには、居住する身近な（小）地域、市域、二つの市、県域等の異なる範囲での「接点を強化」するためのプラットフォーム構築の必要性がある（プラットフォーム間の連携含む）。また「福祉の地域力」形成にかかる支援者の支援力の養成については、被災地の福祉専門職とともに、民生児童委員や住民リーダーなどの非専門職も支援チームの一員として、その養成と実践の支援が必要となる。支援者養成のためのワークブックの作成と研修の実施から得られる知見（藤井・荻田編2012他）や、「災害ソーシャルワーク」についてのテキストブック作成とその試験的活用から得られる知見（社養協2012 a. b）を今後活かしていく。

分散居住する被災者を多様なコミュニティにつなぐことを目的とし、先にあげた3つのコミュニティの支援や地域支援を実施するには、居住する身近な（小）地域、市域、二つの市、県域等の異なる範囲での「接点を強化」するためのプラットフォーム構築の必要性があり（プラットフォーム間の連携含む）、社会福祉協議会や生活協同組合等との協働を進める。

個別支援とコミュニティ支援の統合的展開:コミュニティ・ソーシャルワークモデル



全社協地域福祉部『地域の福祉力の向上に関する調査研究の概要』H.18.9を参照し編集・加筆

4

図 12 コミュニティ・ソーシャルワークにおける地域福祉推進のための「福祉の地域力」と「地域の福祉力」の合力の概念図

## 参考文献

- ・ 大方潤一郎, 2012, 研究開発プログラム「コミュニティで創る新しい高齢社会のデザイン」研究開発プロジェクト「『仮設コミュニティ』で創る新しい高齢社会のデザイン」平成23年度研究開発実施報告書  
([http://www.ristex.jp/examin/korei/program/pdf/H23houkoku\\_ookata.pdf](http://www.ristex.jp/examin/korei/program/pdf/H23houkoku_ookata.pdf), 2012年11月21日閲覧).
- ・ 大阪ボランティア協会編 (1981) 『ボランティア—参加する福祉—』ミネルヴァ書房
- ・ 佐藤滋, 2012, 研究開発領域「コミュニティで創る新しい高齢社会のデザイン」 「広域避難者による多居住・分散型ネットワーク・コミュニティの形成」 (平成24年度新規プロジェクトの概要) , (<http://www.jst.go.jp/pr/info/info914/besshi1.html>, 2012年11月21日閲覧)
- ・ 全国社会福祉協議会地域福祉部(2006) 『地域の福祉力向上に関する調査研究の概要』
- ・ 全国社会福祉協議会 (2009) 『小地域福祉活動の活性化に関する調査研究報告書』
- ・ 全国社会福祉協議会大規模災害における被災者への生活支援のあり方研究委員会 (2012) 『東日本大震災 被災地社協における被災者への生活支援・相談活動の現状と課題～大規模災害における被災者への生活支援のあり方研究報告書～』
- ・ 社団法人日本社会福祉養成校協会(2012a) 『災害時ソーシャルワークの理論化における研究 報告書』
- ・ 社団法人日本社会福祉養成校協会(2012b) 『災害ソーシャルワークの展開：みなさんとつくるハンドブック』
- ・ 藤井博志・荻田藍子編 (2012) 『東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブック読本』 全国コミュニティライフサポートセンター
- ・ 東北関東大震災・共同支援ネットワーク被災者支援ワークブック編集委員編 (2012) 『東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブック【初任者用 演習テキスト】 第二版』 全国コミュニティライフサポートセンター

## (2) ソーシャル・メディアを用いたコミュニティ代替・補完可能性の検討：C-2

### ① 目的

分散居住する借り上げ仮設住宅被災者は、物理的コミュニティ構築が難しい状況にある。生活再建に関わる各種支援や、被災者同士の情報交換・意見交換等に関連する支援の提供の欠落が考えられ、新たなコミュニティ構築の可能性を検討する。具体的には、スマートフォンやパソコンなどによるソーシャル・メディアを利用し、物理的コミュニティの代替および補完可能性について検討をおこなう。

### ② 背景

ソーシャル・メディアとは、1990年代半ば以降に出現したインターネットベースのアプリケーションとして知られる。コンピュータ、タブレット端末、携帯電話等からのアクセスが可能であり、ソーシャル・メディアの利用により、新たな他者との相互作用・情報共有が実現されてきた。本章におけるソーシャル・メディアの例として、Lindsay(2011)を参考に、次の4つを想定する。(1)双方向性メディアとして近年利用者数の増加が著しいFacebook、(2)情報の即時性と拡散により注目されるTwitter、(3)パソコン利用者の基本的なアクセス先であるホームページ(ブログを含む)、(4)動画共有サイトのYouTube、である。

### ③ 分析

#### a) 東日本大震災被災地域におけるソーシャル・メディア活用事例の収集

ソーシャル・メディアを用いた情報発信の種類として、行政発信、住民(個人)発信、その他組織・団体発信がみられた。行政発信としては、ホームページのみでなくFacebookやTwitterを用いた情報発信をおこなっているものも見られた(図13)、絶対数としては少ない。原発避難者に対しては、タブレット端末配布も実施されていた。しかし、タブレット端末利用に関しては、日常的な使用は約35%に留まっている等の課題も指摘されている(ITメディア, 2013)。





図 13 被災地域におけるさまざまなソーシャル・メディア活用事例

#### b) ソーシャル・メディアに関する既存資料の分析

ソーシャル・メディアユーザの特徴として、積極的な利用をおこなっていることが挙げられる。総務省（2012）によれば、64.4%のユーザが、知りたい情報を取得するために利用していることが示された。多くのユーザが積極的な情報取得を行うといえる。また、利用端末別のソーシャル・メディア利用率として、全端末で動画共有サイトの利用が高いことが分かった。情報発信・共有に動画を取り入れる重要性を示している。

その他、メディアによってユーザの年齢層が異なることが指摘されている。たとえば、平成23年版情報通信白書によれば、SNSは若年層の利用者が多いが、地域SNSは高齢層の利用が多かった（総務省，2011）。こうした現状を考慮しながら、利用者の年齢層を広げる工夫が重要である。

#### c) 被災地域のソーシャル・メディアユーザへのヒアリング調査

実際のユーザの利用状況や意見を把握するために、被災地域のソーシャル・メディアユーザへのヒアリング調査を実施した（図 14）。調査日時は、2013年3月5日（火）18時から20時の2時間であった。対象者は、名取市在住の30歳男性1名であった。



図 14 ヒアリング調査の様子

対象者は、震災発生後の3月15日よりブログ作成を始めた。同ブログは、勤務先関係者のつながりから堀江貴文氏によるTwitterリツイートを受けたことをきっかけに、人気ランキ

ング全国1位を獲得した（河北新報ニュース, 2013）。ブログ・Twitter・Facebook（複数ページ）というそれぞれのメディアを使い分け、被災地域内外の人々と交流している。

対象者のメディア使い分けの状況については、たとえば、ブログでは不特定多数の閲覧者を想定し、公式的（表向き）な発言をおこなっている。ブログでは匿名制による批判的なコメントを受ける問題が挙げられた。一方、個人の活動を共有するFacebookページでは、私的発言と活発な情報共有がなされていた。実名制を前提とするため、無責任な発言が控えられる特徴があるが、実名であるが故に、一部のユーザには本音を発言しにくい側面も考えられるという。ただし総じていえば、ソーシャル・メディアにより幅広い人間関係の構築が可能であり、被災地として内外への情報発信に重要な役割を果たすといえる。

#### ④ 考察・課題

以上の分析・調査から、被災地域におけるソーシャル・メディアを用いた情報発信・共有には6つのパターンが考えられる。具体的には、①行政から被災者（その他を含む）へ、②行政から特定の被災者へ、③被災者から被災者・その他対象者へ、④支援団体等組織から不特定多数へ、⑤被災者から被災者へ、⑥被災者から親戚・友人へ、の6つである（図 15）。特に、⑤⑥は非公開で、最も活発な意見交換がなされる可能性がある。

また、それぞれのソーシャル・メディアの特徴から、利用時のメリット・デメリットが異なる（表 8）。物理的コミュニティの代替・補完可能性の検討には、これらのメリットやデメリットをふまえて、利用するメディアによって情報発信・共有の方法を決定する必要がある。先述の情報共有の6パターンを参考にするならば、被災者への発信をメインとしていることから、特に、①および③に焦点をあてて構築していくことが考えられる。その際に、⑤のもつClosedの特徴を取り入れ、双方向性を確保した活発な情報共有を実現することが重要だと考える。

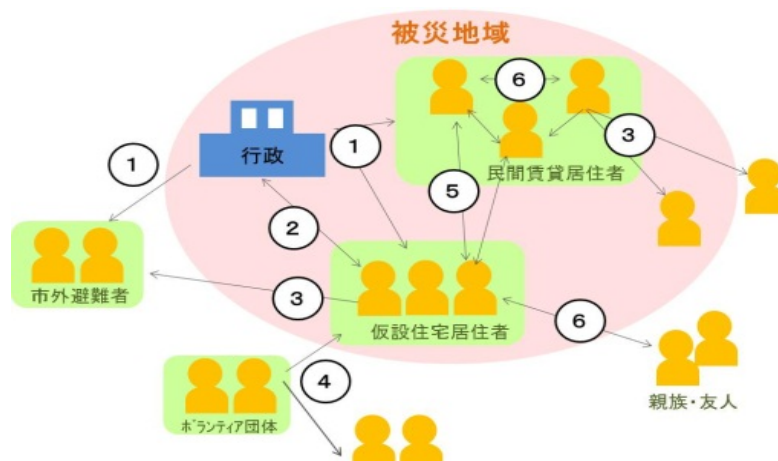


図 15 ソーシャル・メディアを用いた情報共有の6パターン

表 8 各ソーシャル・メディアのメリット・デメリット

メディア	メリット	デメリット
HP・ブログ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・キーワード検索の対象範囲である</li> <li>・詳細な情報・最新情報の提供が可能</li> <li>・不特定多数への情報発信が可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外交的・対外的な話題のみ（本音を言えない）</li> <li>・基本は、一方向の情報提供</li> <li>・批判的コメント等から受けるストレスがある</li> <li>・更新時間を要する</li> <li>・管理・維持にコストを要する（登録料等）</li> </ul>
Facebook	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実名制である</li> <li>・ユーザ登録がフリーである</li> <li>・各種設定・機能が豊富 (eg. グループ設定、閲覧確認等)</li> <li>・設定によっては、管理不要</li> <li>・キーワード検索の対象範囲である</li> <li>・タイムラインで振り返り可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実名制である</li> <li>・なりすまし・スパム・のっとり</li> <li>・スマホからのアクセスには、アプリインストールが必要（アプリ無しの場合に、表示に限界がある）</li> <li>・セキュリティの問題がある</li> <li>・プライバシー・個人情報の問題がある</li> <li>・発言者がいつも同じ人物であることが多い</li> <li>・活発・双方向の情報共有はClosedの場合が多い</li> </ul>
Twitter	<ul style="list-style-type: none"> <li>・即時情報</li> <li>・情報拡散</li> <li>・他のメディアとの組み合わせ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・匿名制</li> <li>・なりすまし</li> <li>・情報の正誤確認が必要</li> </ul>
YouTube	<ul style="list-style-type: none"> <li>・いずれの端末利用者も動画検索・閲覧多い</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・回線速度により表示負荷</li> </ul>
全体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人とのつながり（地域内および遠隔地）</li> <li>・広報コストの削減</li> <li>・ユーザによる積極的な情報取得</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ユーザの年齢層に偏りがある (高齢ユーザが少ない)</li> <li>・複雑な意思決定には、対面での情報共有が重要</li> </ul>

参考資料

- ・ Lindsay, B. R. (2011). Social Media and Disasters: Current Uses, Future Options, and Policy Considerations. Congressional Research Service.
- ・ 総務省. (2012年5月30日). 平成23年通信利用動向調査. 参照日: 2013年3月25日, 参照先: 情報通信統計データベース:  
[http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/120530\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/120530_1.pdf)
- ・ 総務省. (2011). 平成23年版情報通信白書. Pp. 158.
- ・ ITメディア. (2013年1月22日). 避難者にAndroidタブレットを配布したもの……福島県飯館村. 参照日: 2013年3月25日, 参照先: ITメディアニュース:  
<http://www.itmedia.co.jp/news/articles/1301/22/news102.html>
- ・ 河北新報ニュース. (2013年2月10日). 3.11大震災. 浜の復興、見届けたい／名取市議  
・ 荒川洋平さん＝名取市閉上.

#### 4-4. 生活再建支援ケースマネジメント・パッケージの検討：D

##### (1) 広域分散居住したハリケーンカトリーナ被災者への個別支援体制の事例研究：D-1

###### ① ハリケーン・カトリーナと被災者支援

2005年8月下旬にアメリカ南部をハリケーン・カトリーナが、また、その1週間後の9月上旬にはハリケーン・リタが襲った。この二つのハリケーンによりメキシコ湾沿岸のアラバマ州、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。政府は、ハリケーン来襲に先駆け8月27日にミシシッピ州に、28日にはニューオーリンズ市に強制避難命令を発出した。

ハリケーン・カトリーナとリタにより、被災地が長期間にわたり浸水し、復興に時間を要したことから、被災者支援もアメリカでは過去最大規模のものとなった。アメリカ国防総省（DHS, Department of Homeland Security）非常事態庁（FEMA, Federal Emergency Management Agency）は、1,498,722人の被災者に対し、住宅支援を提供した（FEMA, 2009）。被災者は全米各地に避難し、なかでもルイジアナ州に隣接するテキサス州は避難者が最も多く、2006年の時点で195,000人がFEMAにより借り上げられたホテル85,000部屋で避難生活を送っていた（FEMA, 2006）。被災者支援においては、従来の災害にみられなかった以下の課題が新たに明らかになった。

第一に、被災者が全米各地に避難したことから、広域での被災者支援が必要になった点である。アメリカでは、規模が大きい災害の場合、州知事からの要請、あるいは大統領宣言に基づき、FEMAが、州政府と連携して被災者支援を行うことになっている。ところが、ハリケーン・カトリーナでは、被災者が全米に避難したことから、州の枠組みを超えた支援策が必要となった。FEMAは、被災地にいる被災者に対しては、仮設住宅の提供、家賃補助を行うとともに、州外に避難した人に対してはホテルの借上げ、家賃補助を行った。

第二に、長期的な被災者支援が必要となった点である。アメリカの災害対策法である Robert T. Stafford Act（以下、Stafford Act）では、被災者支援期間は通常18カ月間とされている。しかしながら、避難生活が長期化したことから、同法の適応期間が、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支援政策が終了した。連邦政府による支援終了後は、州政府による支援、通常社会保障プログラムの適応、NGOによる支援政策が展開されたが、これら異なるアクターによる支援情報を統合するとともに、全米各地で生活する個々の被災者に寄り添った支援が重要になった。そこで、新たに行われたのが、様々な被災者支援情報をワン・ストップ・サービスとして提供するという災害復興センター（DRC, Disaster Recovery Center）の設置と災害ケース・マネージメント・プログラム（DCMP, Disaster Case Management Program）であった。

第三に、広域に避難した被災者支援情報の管理が必要になった点である。被災者支援は、

FEMAのみならず、州政府、NGOなどの多様な団体により行われた。避難した人は、個々の事情により住居を移るためこれら被災者情報を追跡するとともに、支援を行う複数の団体が支援情報を共有できるシステムが必要となった。

ここでは、アメリカの被災者支援制度を概観するとともに、ハリケーン・カトリーナを通して明らかになった被災者支援を巡る課題を整理する。

## ② アメリカ連邦政府による被災者支援事業

アメリカ連邦政府による、復興支援政策は、「被災者支援(Individual Assistance)」「公的支援(Public Assistance)」「被害軽減事業(Hazard Mitigation)」「環境及び歴史視閲の保全事業(Environmental and Historic Preservation)」から構成されている。

このうち、被災者支援事業は、災害により住宅を失った人に対し、家賃補助、仮設住宅の提供(トレーラーを含む)、住宅の応急修繕費用、その他費用(医療、歯科治療費、葬儀、引っ越し費用など)を提供するものである。支援期間は基本的に18カ月間であるものの、大統領令により期間の延長は可能である。ハリケーン・カトリーナの被災者のうち、被災地内に居住している住民に対しては、857,564戸の仮設住宅の設置と住宅借上政策が行われた。仮設住宅は、トレーラー、モバイル・ホーム、パークモデル(小規模のトラベル・トレーラー)などの形式で提供された。一方、州外の被災者にはホテルの借上げ、家賃補助が行われた。ホテルの借上げは、FEMAにより行われ、借り上げたホテルが被災者に提供された。家賃補助については、家族構成・所得などにより支援金額は異なった。

FEMAによる支援は、基本的にアメリカ市民(社会保障番号を有する人)を対象としている。被災者は、まず、FEMAシステムへの被災者登録を行う。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。システムに登録するとFEMAナンバーを付与され、FEMAに対する申請手続きは同ナンバーを活用して行われる。被災者登録は、電話、インターネット、災害復興センター(DRC)で行うことができる。

DRCは、被災者支援を円滑に行うためのワン・ストップ・サービスであり、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ところに110か所設置された。災害復興センターでは、さまざまな被災者支援制度、住宅再建支援、小規模事業管理(SBA, Small Business Administration)に関する情報の提供が行われた。

## ③ 災害ケース・マネージメント・プログラム(CMP, Disaster Case Management Program)

ハリケーン・カトリーナでは、被災者が全国に避難し、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という課題が示された。FEMAは、被災者一人一人に、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、新たに災害ケース・マネージメント・プログラム(DCMP, Disaster Case Management Program)の実施を決定した。DCMPは、被災地にて支援活動を展開していたNGOとの業務委託により行われた。

FEMAは、2006年12月に、被災地にて支援を展開していたUnited Methodist Committee on Relief (UMCOR)と、66200万ドルでケース・マネージメント・プログラム (Hurricane Katrina Case Management Initiative Program) の実施契約を締結した(FEMA, 2007)。UMCORは、被災地にてケース・マネージメントを展開していたNP012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 (KTA, Katrina Aid Today) を設置した。そして、約3000名のケース・マネージャーを雇用し、被災者支援にあたった。各ケース・マネージャーは、生活再建に至るアクションプランを策定し、支援が行き届かない部分を明確化し、必要な支援に関する情報を提供するものであった。DMCPの効果としては以下の点が挙げられる。

第一に、政府による支援のみならず、民間の支援情報を含めての情報提供が行われた点である。各ケース・マネージャーは、被災地で展開されている複数のプログラムに関する情報を被災者に提供する。また、被災者についても、一人のケース・マネージャーを通して、複数の支援制度を把握することができる。

第二に、長期的に被災者支援情報の管理が行われた点である。政府による支援は、基本的にStafford Actが適応される期間に限定される。しかしながら、被災者支援にはより長期的な取り組みが必要であり、政府による支援終了後も継続した支援が可能になった。

一方ケース・マネージメント・プログラムの課題としては、以下の点が明らかになった。

第一に、ケース・マネージャーの質をめぐる課題である。ケース・マネージメント・プログラムは、災害後に急きょ設置されたものであったことから、ケース・マネージャーの質も多様であり、なかには、適切な訓練を受けていない職員や、臨時で雇用された職員もおり、被災者が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がみられた(The United States Conference of Mayors, 2010)。特に、災害ケース・マネージメントにおいては、通常のケース・マネージメントとは異なり、どの段階で住宅が建設されるかなどの復興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・支援制度がある。このため、これらの支援制度に通じたケース・マネージャーが必要になる。

第二に、被災者支援情報をどのように管理するのかという点である。ハリケーン・カトリーナでは、ケース・マネージャーによる被災者支援情報管理システムとして、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。その一方で、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た。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、赤十字を中心に開発されたのがCANであった。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、社会保障番号を持っていない人も支援対象とするため、被災者支援情報は、被災前の住所で登録されている。

#### ④ ハリケーン・カトリーナ以降の制度構築と日本への適応可能性

ハリケーン・カトリーナの経験を通して、被災者支援におけるDCMPの重要性が確認された。そのため、アメリカ政府は、2008年にStafford Actを改正し、第426として新たにケース・マネージメント・プログラムに関する項目が定められた(426, Case Management Program)。

その一方で、ハリケーン・カトリーナにおいては、支援を行うケース・マネージャーが被災者支援制度について十分な事前情報を持っておらず、支援が難しいケースがみられた。被災者支援制度に詳しいケース・マネージャーの育成が急がれている。FEMAは、現在、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おり、約9000名のケース・マネージャーが研修終了している。また、災害ケース・マネージャーが活用するシステムとしてCANの適応が進められている。CANには、現在、850の組織が加入しており1400カ所でシステムが活用されている。2012年に発生したスーパーストーム・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システムを適応して被災者支援が行われており、現行システムの有効性を判断するには経過を詳細に分析する必要がある。

ハリケーン・カトリーナの被災者支援の事例は、広域避難した人を含め、すべての被災者一人一人に寄り添い支援するためのシステムを構築することの重要性を示している。特に、災害ケース・マネージメント・プログラムについては、ケース・マネージャーの育成、行政のみならずNGOを含め被災者支援に携わる人が相互に利用できる共通の情報プラットフォームという点については、日本ではいまだないシステムであり、適応の可能性を検討する必要がある。

#### 参考文献

- ・ 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.
- ・ Homeland Security, National Response Framework, January 2008.
- ・ FEMA, By the Numbers-One Year Later-Hurricane Katrina,
- ・ FEMA, Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities, FEMA 529, June 2007
- ・ FEMA, Katrina Aid Today Helps Survivors Recover, FEMA News Release No. 1604-339, April 26, 2006.
- ・ The United States Conference of Mayors, Report of the Stafford Act Reform Task Force, Washington D.C., 2010
- ・ 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.

## (2) 生活再建ケースマネジメント支援モジュールのプロトタイプ版開発：D-2

本研究テーマは、分散居住する被災者一人ひとりの生活再建の過程に寄り添いながら、時と状況に応じて発生する生活再建課題を個別に援助するケースマネジメントの過程を支援する情報システムのプロトタイプを開発するものである。図 16に本モジュールのワークフローを示している。このような機能の実装を目指して、本企画調査年度内には以下に述べるプログラムの開発を行った。

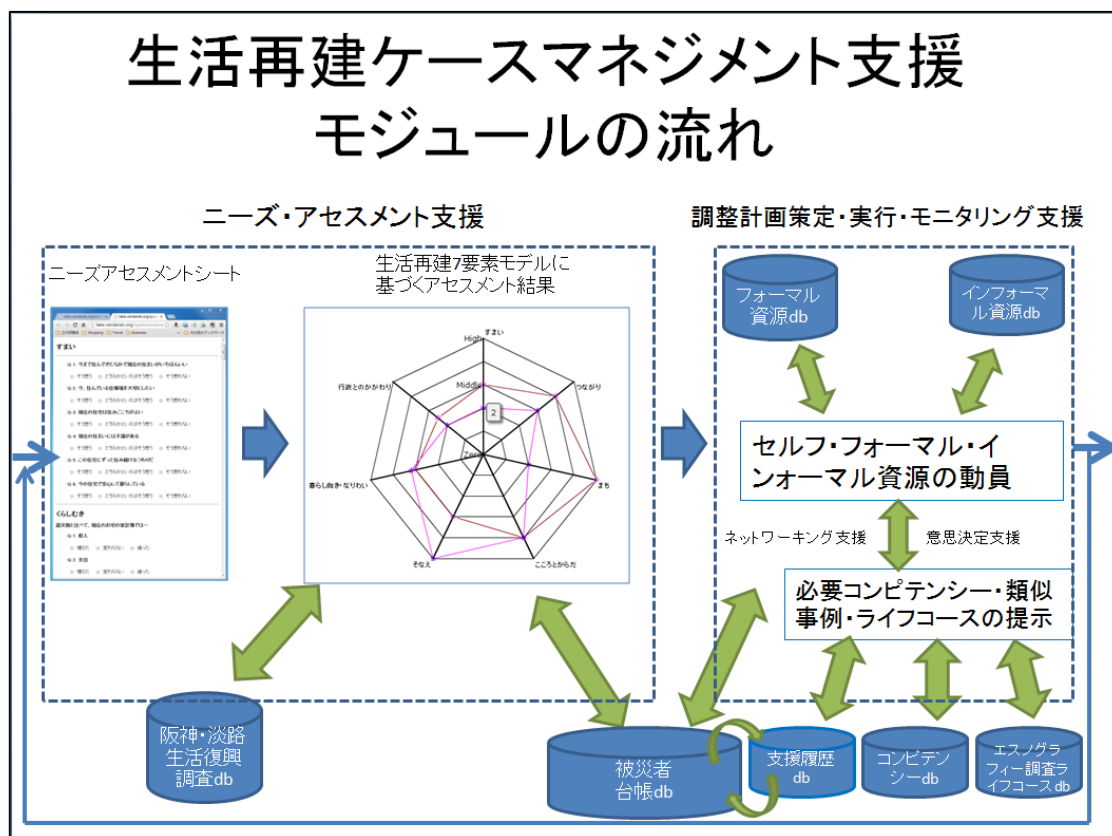


図 16 生活再建ケースマネジメント支援モジュールの流れ

### ① プログラム開発概要

#### a) ニーズアセスメント支援

シートの調査項目に入力することで、アセスメント結果が正規得点化され、生活再建7要素モデルのレーダーチャートとして表示される。



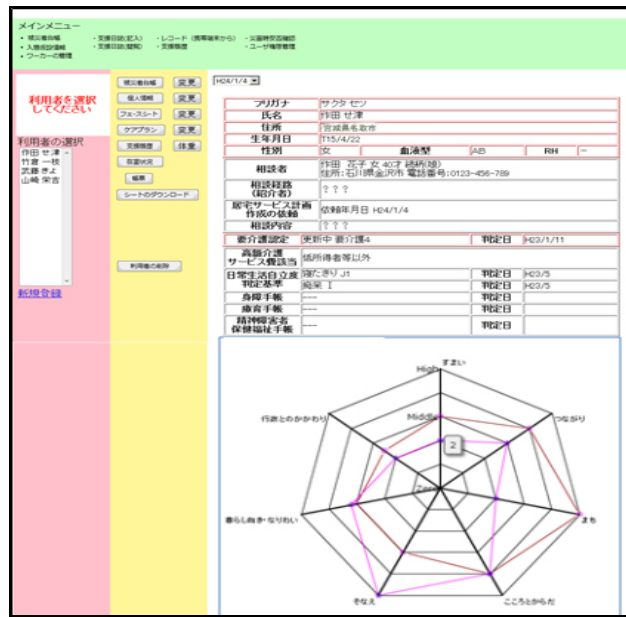


図 17 ニーズアセスメント支援モジュールの画面

b) フォーマル資源dbの実装

アセスメントの結果をもとに、フォーマル資源を表示するデータベースを実装した。



図 18 フォーマル資源db表示画面

c) インフォーマル資源dbの実装

アセスメントの結果をもとに、インフォーマル資源を表示するデータベースを実装した。



図 19 インフォーマル資源db画面

d) 支援履歴dbの実装

ニーズのアセスメントに基づき、どのようなフォーマル資源・インフォーマル資源とのマッチングが行われたのかを記録し、被災者台帳システムにも支援履歴が更新される支援履歴dbを実装した。



図 20 支援履歴db画面

② 今後の課題と展望

コンピテンシー（援助者の技能）データベース、エスノグラフィー調査ライフコースデ

データベースの開発実装を引き続き行いたい。また、ケースマネジメント支援プログラムを介護保険のケアマネジメント・システムのようにパッケージ化し、地方公共団体や各種支援団体に提供し、現行はバラバラに運用されている「被災者支援システム」と相互運用可能な統一的なプラットフォームの実現を目指したい。

## 5. 成果の発信等

### 5-1. 口頭発表

- ①招待、口頭講演 (国内 5件、海外 1件)
- ②ポスター発表 (国内 0件、海外 0件)
- ③プレス発表 なし

### 5-2. その他

読売新聞(2012年11月30日、東京朝刊21頁) 「[12衆院選・身近な課題] (3) 震災対策 立木茂雄さん(連載)」(宮城県名取市におけるみなし仮設住宅居住者支援の必要性・重要性を紹介)

京都新聞(2013年3月9日、朝刊26頁) 「心はともに 3・11と市民(・完) 福祉防災学の専門家で被災地の支援や災害研究に取り組む同志社大社会学部教授 立木茂雄(たつき・しげお)さん(57) 要援護者 個別に備えを 民間賃貸、仮設の主流に」(宮城県名取市におけるみなし仮設住宅居住者支援の研究成果を紹介)

## 6. 企画調査実施者一覧

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
研究代表者 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、生活再 建支援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
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 再建過程の連動性調査
阪本 真由美	サカモト マユミ	人と防災未来セン ター	主任研究員	分散居住被災者の生活再 建過程調査
山家 光夫	ヤンベ ミツオ	名取市役所 生活再建支援課	課長	生活再建支援ケースマネ ジメント・モデルの検討
松本 亜沙香	マツモト アサカ	同志社大学大学 院社会学研究科	院生	分散居住被災者の生活再 建過程調査
松川 杏寧	マツカワ アンナ	同志社大学大学 院社会学研究科	院生	分散居住被災者の生活再 建過程調査
河村 咲弥	カワムラ サクヤ	同志社大学大学 院社会学研究科	院生	分散居住被災者の生活再 建過程調査

研究グループ名:富士常葉大  
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	富士常葉大学大 学院環境防災研 究科	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	富士常葉大学大 学院環境防災研 究科	研究科長・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
河本 尋子	コウモト ヒロコ	富士常葉大学大 学院環境防災研 究科	講師	まちの再建過程と個人の 再建過程の連動性調査

山本 恵	ヤマモト メグミ	富士常葉大学社 会環境学部	研究補助員	研究補助
------	-------------	------------------	-------	------