

## 遠隔地避難者を対象とした居住支援の実施状況と業務内容 —東日本大震災後の岩手県盛岡市を対象として—

### Housing and Living Support for The Victims Who Relocated to Different Municipalities - A Case Study of Morioka City after The Great East Japan Earthquake -

○須沢栞<sup>\*1</sup>, 外柳万里<sup>\*2</sup>, 大月敏雄<sup>\*3</sup>, 新井信幸<sup>\*4</sup>, 李鎔根<sup>\*5</sup>, 井本佐保里<sup>\*6</sup>

SUZAWA Shiori, SOTOYANAGI Mari, OTSUKI Toshio, ARAI Nobuyuki, LEE Yonggeun, IMOTO Saori

This study focuses on the victims who relocated to Morioka city after the 2011 disaster in Japan and clarifies housing and living support for them. Morioka city is a specific case because a citizen group managed the support center for the victims as opposed to other non-disaster areas. As time passes, its job was changing gradually. At first, the center assisted the victims who wanted to be back to the seaside areas in contact with the disaster municipalities. After five years, it supported the victims who continued to stay in Morioka city in cooperation with welfare organizations.

キーワード：遠隔地避難, 居住支援, 借上型仮設住宅, 東日本大震災, 復興

*Keywords: Cross-boundary Relocation, Housing and living support, House Leasing Program for Disaster Victims, Great East Japan Earthquake, Recovery*

#### 1. 序論

##### 1-1 背景と目的

東日本大震災以降、被災地での住宅不足や借上型仮設住宅の本格的導入により、市町村や県境を跨いだ遠隔地で仮住まいを確保する動き（遠隔地避難）が顕著であり、首都直下地震や南海トラフ地震といった将来的な大規模災害においても遠隔地避難が生じることが予測されている<sup>1,2</sup>。また、現状の課題として、そもそも遠隔地避難者は捕捉が難しく、避難先で適切に生活支援や居住支援が実施されるかどうかは避難先自治体の裁量によることが挙げられる<sup>3</sup>。

このような状況下において、東日本大震災後の岩手県盛岡市では、遠隔地避難者に対する居住支援が 2011 年から実施されてきた。本研究は、東日本大震災において岩手県盛岡市によって行われた遠隔地避難者への居住支援の実施状況と業務内容を明らかにする。

##### 1-2 本研究における居住支援の概念

居住支援は、2007 年の住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（以下、住宅セーフティネット法）の制定および 2017 年の改正により、近年浸透しはじめた比較的新しい言葉である。しかし、住まいと生活をセットで支援するという考え自体は、我国では 100 年以上前から存在しており、全く新しい概念という訳ではない<sup>4</sup>。住宅セーフティネット法において居住支援とは、住宅確保要配慮者の賃貸住宅への入居支援を通じて居住の支援を行うことであり、居住支援の業務内容として、①登録住宅入居者の家賃債務の保証、②賃貸住宅への円滑な入居の促進に関する情報の提供や相談などの援助③生活の安定及び向上に関する情報の提供や相談などの援助が示されている。一方で、実際の居住支援は福祉や不動産の領域でこれまでに行ってきた取り組みの延長で、地域の実情に応じた支援がなされていること

\*1 日本女子大学家政学部住居学科、助教、博士（工学）

\*2 もりおか復興支援センター、生活相談支援員、修士（国際学）

\*3 東京大学大学院工学系研究科建築学専攻、教授、博士（工学）

\*4 東北工業大学建築学部建築学科、教授、博士（学術）

\*5 東京大学大学院工学系研究科建築学専攻、助教、博士（工学）

\*6 日本大学理工学部建築学科、助教、博士（工学）

Assist.Prof., Dept. of Housing and Architecture, Japan Women's University, Dr.Eng.

Social and research worker, Morioka support center for refugees, M.International Studies

Prof., Dept.of Arch., The University of Tokyo., Dr.Eng.

Prof., Dept.of Arch., Tohoku Institute of Technology, Ph.D.

Assist.Prof., Dept.of Arch., The University of Tokyo, Ph.D.

Assist.Prof., Dept. Arch., Nihon University College of Science and Technology., Dr.Eng.

と、実質的には居住支援を行っているものの、その取り組みが居住支援であるとの認識がないために、居住支援法人として認定されていない団体が数多く存在するため、支援業務の全体像は掴めていない<sup>5</sup>。

被災者に対する居住支援について、住宅セーフティネット法では、住宅確保要配慮者の属性のひとつとして被災者が挙げられているが、国土交通省の調査によると、被災者を対象とした居住支援の実績は、高齢者や障がい者といった他の属性と比較し圧倒的に少ない<sup>6</sup>。また、住宅セーフティネット法は賃貸住宅を対象としているが、被災者の住まいの確保や再建を想定した場合、自宅再建か賃貸住宅かの判断で迷いが生じることも当然考えられ、必ずしも賃貸住宅が対象となる訳ではない。

以上を踏まえ、本研究では、居住支援の概念を拡大解釈している。住宅セーフティネット法の上位にある住生活基本法では、基本理念のひとつとして、居住の安定の確保（第6条）を掲げており、居住支援とは、住宅確保要配慮者に対する居住の安定の確保のための支援であると捉えられる。本研究では、生活上の課題が居住を不安定にさせており、それに対する居住環境の改善、住まい喪失の回避、新たな住まいの確保といった支援を居住支援とし、被災者への具体的な支援内容として、仮住まいから本設住宅への移行支援、住まい全般に関する相談業や手続き補助を想定している。

また、居住支援に関係する概念として生活支援が挙げられ、両者を明確に線引きすることはできないが、日常生活の課題が必ずしも居住に結びつく訳ではないことから、居住支援は生活支援の一部であると位置付けている<sup>注1</sup>。

### 1-3 既往研究と本研究の位置付け

遠隔地避難者を対象とした支援に関する研究としては、福島県からの原発避難者を対象として、京都府における住情報支援に関する研究（久保 2015<sup>7</sup>）や、鳥取県における研究（浅井 2020<sup>8</sup>）等が挙げられる。津波や地震といった自然災害を起因とする遠隔地避難者への支援に関する研究としては、岩手県内陸避難者への支援と避難者が集う場に関する研究（富安 2016<sup>9</sup>）や、内陸自治体による復興支援方策に関する研究（三宅 2021<sup>10</sup>）が挙げられる。これらの研究では、本研究で主な対象としているもりおか復興支援センターに関する記述も存在するが、本研究では、各種支援の中でも住まいと生活をセットで支援する居住支援に着目していること、約10年間の支援業務内容の変遷や遠隔地避難者の把握手法について明

らかにする点に特徴を持つ。

### 1-4 研究方法

本研究では、主として以下の調査を行った。

- ・文献調査 [2章]
- ・関係者へのインタビュー [2~5章]
  - もりおか復興支援センター [2~5章]
    - (2019年5月~2021年1月の間に対面と電話で複数回実施)
  - 盛岡市危機管理防災課 [2, 3章]
    - (2019年7月に対面で実施)
- ・もりおか復興支援センター登録世帯情報の集計 [3章]

## 2. 岩手県内陸への遠隔地避難者を対象とした居住支援の実施状況

### 2-1 はじめに

前提として、被災者を対象とした生活支援や居住支援に対する国レベルの予算措置は確立されていない<sup>11</sup>。2章では、このような状況下で、どのような主体が遠隔地避難者に居住支援を実施していたのか、岩手県内陸を対象に、文献調査と関係者へのインタビューから明らかにし、次章以降で詳細を明らかにする盛岡市の事例の位置付けについて明確化する。

### 2-2 内陸避難者への居住支援を実施した3団体

本稿では、いわて内陸避難者支援ネットワーク会議<sup>注2</sup>への継続的な参加状況と住まいの移行支援などの居住支援の実施状況を確認の上、岩手県内陸での遠隔地避難者への居住支援の実施主体を、社会福祉協議会、もりおか復興支援センター、いわて内陸避難者支援センターの3団体であると位置付けている。3団体の基本情報を表1に示す。

社会福祉協議会ともりおか復興支援センターは、岩手県内陸への遠隔地避難者に対し、独自に予算を確保の上、住宅種別に関係なく2011年から生活支援を実施し、生活支援の一環として住まいの相談支援や移行支援などの居住支援を実施していた。これに対し、内陸避難者支援センターは、主に借上型仮設住宅を対象とした次の住まいの移行支援であり、支援開始時期も2016年であったことから、前者と後者では活動の目的や内容は異なる<sup>注3</sup>。

### 2-3 発災当初から居住支援を実施した経緯

震災のあった2011年から居住支援を実施してきた2団体（社会福祉協議会、もりおか復興支援センター）が、どのような経緯で支援を開始したのかについて以下に述べる。

表 1 岩手県における遠隔地避難者への居住支援の実施主体

	社会福祉協議会 (岩手県+内陸7市町)	もりおか復興支援センター	内陸避難者支援センター
活動開始	2011年11月	2011年7月	2016年5月
主な支援内容	生活支援 (居住支援を含む)	生活支援 (居住支援を含む)	応急仮設住宅からの移行支援
支援対象 (住宅種別)	問わない	問わない	応急仮設住宅 (主に借上型仮設住宅)
支援対象 (内陸)	7市町 (花巻市、北上市、遠野市、一関市、奥州市、滝沢市、住田町)	盛岡市+α (周辺の市町村の場合、希望があれば個別に対応)	問わない (被災自治体から依頼のあった世帯を対象)
支援対象 (県外)	対象外	対象外	
設置	岩手県社会福祉協議会による調整により、内陸7市町の社会福祉協議会が支援を実施(生活相談支援員を配置・増員)	盛岡市危機管理防災課	岩手県復興局生活再建課
運営		一般社団法人 SAVE IWATE	NPO法人 インクルいわて
予算	2011年～セーフティネット支援対策事業(厚労省) 2016年～被災者支援総合交付金(復興庁)	2011年～緊急雇用創出事業(厚労省) 2016年～被災者支援総合交付金(復興庁)	被災者支援総合交付金(復興庁)

岩手県の社会福祉協議会では、過去の災害の教訓を踏まえ、被災者を対象とした生活支援相談員を配置・増員している。2011年8月に、沿岸11市町村に118名の生活支援相談員を配置し、その後、避難先となっていた内陸からも要望があり、2011年11月以降は内陸市町村の社会福祉協議会にも生活相談支援員を配置している<sup>12, 13</sup>。ただし、全ての内陸市町村で支援が実施されていた訳ではなく、盛岡市をはじめとするいくつかの内陸市町村の社会協議会は、岩手県社会福祉協議会からの避難者への生活支援実施の要請を断っていたという。この理由として、内陸市町村の社会福祉協議会は、全国各地から被災地へのボランティア派遣の中継点となるボランティアセンターの運営に手一杯であったことに加え、生活相談支援員を新たに配置する際に、直接的な被災地ではない内陸市町村に本当に予算がつくのかどうか、に関する懸念もあったという。結果として、2018年時点では、花巻市、北上市、遠野市、一関市、奥州市、滝沢市、住田町の内陸7市町の社会福祉協議会において生活相談支援員が配置され、居住支援が実施されていた<sup>注4, 13</sup>。

このような状況に対し、盛岡市では、少なくとも1,000人を超える被災者が市内に避難していると考えられていたため、盛岡市の危機管理防災課が独自に予算を確保し、もりおか復興支援センターを開設し、運営は発災後に盛岡市の有志市民で結成された団体、SAVE IWATE<sup>注5</sup>(後に一般社団法人化)に委託している。

#### 2-4 まとめと考察

2011年から岩手県内陸への遠隔地避難者を対象に居住支援を実施していたのは、内陸7市町村の社会福祉協議会ともりおか復興支援センターであったが、予算や人手の不足から全ての内陸市町村で支援が実施されていた訳ではない。盛岡市は、行政からの業務委託により民間団体が避難者への居住支援を実施していた唯一の自治体である。

3～5章では、盛岡市への遠隔地避難者を対象として、2011年から継続的に居住支援を実施してきたもりおか復興支援センター(以下、センター)の業務内容の変遷と手法についてその詳細を明らかにする。

### 3. センターの要支援者の把握状況と手法

#### 3-1 はじめに

3章では、センターの要支援者の把握状況と手法について、センター職員へのインタビューと、センター登録世帯情報の集計分析から明らかにする。

#### 3-2 遠隔地避難者の把握と接触手法

センターによる遠隔地避難者の把握方法を図1に示す。まず、センターは借上型仮設住宅入居者情報を中心に作成された盛岡市被災者名簿に加え、センター開設以前からSAVE IWATEにより実施されていた物資支援の登録者名簿、被災者のセンターへの直接来館や電話での問い合わせ、民生委員からの情報提供によって遠隔地避難者の存在を把握している。つぎに、センターでは上記方法で把握できた全ての世帯を対象に接触を試みている。

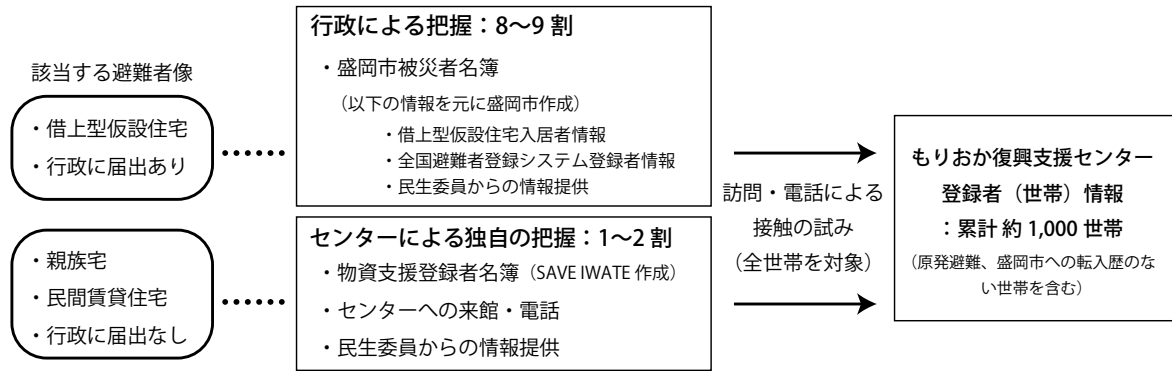


図1 もりおか復興支援センターの遠隔地避難者の把握方法

当初は、名簿で名前を確認できたとしても、実際に盛岡市に住んでいるのかどうか定かではない状況であったため、センター開設の告知を兼ねて全戸訪問し、実際に盛岡市に住んでいるか、誰と住んでいるか等の確認を行っていた。

このような取り組みの結果、センターには累計約1,000世帯が登録している<sup>註6</sup>。そのうち、盛岡市提供の被災者名簿から把握できた世帯は8～9割であり、残りの1～2割はセンターが独自に把握した世帯となっている<sup>註7</sup>。なお、センターが独自に把握した1～2割の世帯は、親族宅に避難した世帯や民間賃貸住宅を自力で確保した世帯などの行政が把握できていない世帯が多い。

### 3-3 センター登録までに要する時間

センターでは、自宅への訪問で接触できない世帯に関しては電話で接触を試みる、平日に不在の家については休日にも訪問するなどの工夫をしていたが、接触あるいはセンター登録までに時間を要する世帯もいた。また、

訪問時の印象から、名簿に記載されている住所に住んでいることはわかるものの、閉じこもり気味であり訪問を拒否されるなど実際に接触するまでに時間を要した世帯が存在する。

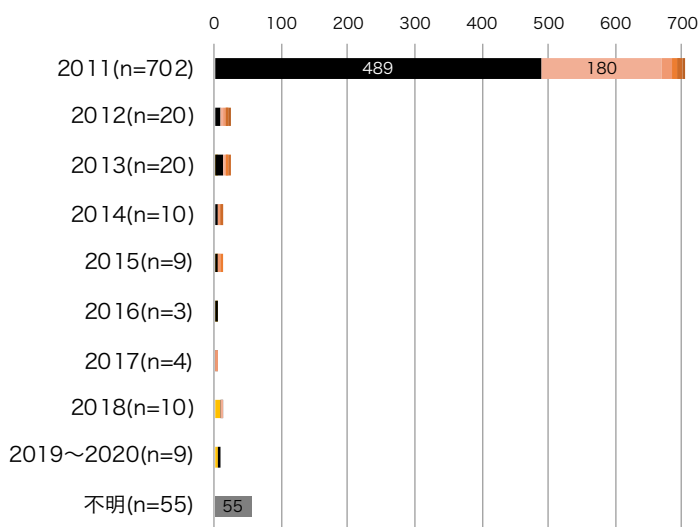
図2は、盛岡市への転入年度とセンター登録年度のクロス集計結果である。

#### 1) 2011年度に転入した世帯

盛岡市への転入と同年度にセンターに登録したのは7割である。翌年度以降にセンターに登録した世帯は、名簿で存在は把握できているものの、仕事等による不在や閉じこもり気味等の理由により、実際に接触するまでに時間を要した世帯が主に該当する。

#### 2) 2012年度以降に転入した世帯

2012年度以降に新たに確保した住まいは原則として借上型仮設住宅扱いにならないため、親族宅や民間賃貸住宅に入居した世帯の存在を把握しづらく、なかには民生委員からの情報提供により存在が判明することもある



	転入以前	同年度	翌年度	2年度後	3年度後	4年度後	5年度後	6年度後	不明	合計
2011	0	489	180	14	9	2	5	3	0	702
2012	0	8	5	4	1	0	1	1	0	20
2013	3	9	5	1	1	0	1	0	0	20
2014	0	4	1	3	0	1	1	0	0	10
2015	1	4	1	2	1	0	0	0	0	9
2016	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
2017	0	2	1	1	0	0	0	0	0	4
2018	8	1	1	0	0	0	0	0	0	10
2019～2020	7	2	0	0	0	0	0	0	0	9
不明	0	0	0	0	0	0	0	0	55	55

なお、センターに登録のある約1,000世帯のうち、岩手県・宮城県で被災し、盛岡市に転入歴のある842世帯の結果を示している。

図2 盛岡市への転入年度×センター登録年度（n=842）

という。この情報を踏まえてグラフを見てみると、転入と同年度にセンターとつながる世帯の割合は、2011年度は7割であるのに対し、2012～2015年度に転入した世帯のうち同年度にセンターに登録した世帯は4割前後となっている。発災直後に盛岡市に転入した世帯よりも、次年度以降に転入した世帯の方が、捕捉が難しいことがわかる。

### 3-4 支援区分の判定と手法の確立

センターでは、世帯の家計や心身の健康状態などから、世帯の支援区分を総合的に判断し、接触頻度や支援の内容を調整している。支援区分の内容と2019年1月時点の世帯の該当状況を表2に示す<sup>8)</sup>。重点的に支援を要する世帯は全体の1.9%、定期的な支援を要する世帯は30.5%となっており、全体の3割程度が相対的に支援を要することがわかる。この支援区分は生活全般に対する総合的な評価ではあるものの、住まいの情報を掛け合わせることで居住支援においても重要な意味を持つと考えられる。

なお、2018年以降は、センター独自の支援区分とは別に岩手県社会福祉協議会の基準による世帯アセスメント調査（要支援度判定）も実施している。また、センターでは2019年5月以降、支援区分を再編しており、客観的な指標で支援の度合いを定める方法を確立しつつある。

### 3-5 まとめと考察

センターでは、行政提供の被災者名簿に加え、物資支援活動により独自に作成した名簿などから確認できた全世帯を対象に訪問を実施し、全ての遠隔地避難者の把握を試みた上で、家計状況や健康状態などから特に支援を要する世帯を特定していた。しかし、このような取り組みを以ってしても、盛岡市転入と同年度にセンターとつ

ながった世帯は全体の7割であり、接触に時間を要する世帯の存在が明らかになった。

## 4. センターの支援業務の変遷

### 4-1 はじめに

4章では、センター職員へのインタビューから、センターの支援業務の変遷を整理し、居住支援がどのように実施されてきたか明らかにする。

### 4-2 生活相談支援業務の一環としての居住支援

センターの活動の変遷を時系列で整理した(図3)。センターの主要な業務のひとつとして日常的な相談支援業務が挙げられ、その一環として居住支援が実施されていた。具体的な支援内容について以下に述べる。

#### 1) 日常的な生活相談支援と住まいの移行支援

2011年の開設当初から、全登録世帯の健康状態や生活全般の困りごとの把握を目的として、自宅への訪問・電話・センター窓口にて、2週間から半年に1回程度の頻度で実施してきた。なお、接触頻度は各世帯の状況に応じて決定している。

当初は、相談支援業務の中で住まいの意向を確認できた世帯や、早めに借上型仮設住宅の入居期限が近づく世帯等を対象に、各種支援制度の情報提供や専門機関へのつなぎといった住まいの移行支援を実施していた。2015年頃から内陸災害公営住宅への入居意向の確認が必要となったこと、借上型仮設住宅の退去期限が近づく世帯も増えてきたことから、徐々に住まいの移行に関連する支援業務が増加した。

#### 2) 被災自治体との仲介による住まいの移行支援

遠隔地避難者が利用可能な支援は被災自治体によって異なる。そのため、センターでは、自治体HP、広報誌、

地域新聞等から住まいに関連する最新の情報を常に把握するよう努め、一部においては担当職員から被災自治体の情報提供を受けている。仕事が忙しいことや自治体HPにアクセスできないために沿岸の情報を把握することが難しい世帯もいることを踏まえ、災害公営住宅の募集開始について入居を希望している世帯に電話で伝えるといったように、状況に応じた情報提供を行っている。

また、加算支援金<sup>9)</sup>や自治体独自の各種支援メニューは他の支援メニューとの重複利用が認められていないことも多い

表2 もりおか復興支援センターによる支援区分

支援区分	世帯の状況	接触頻度	2019年1月	
			世帯数 (n=528)	割合
要支援	著しく生活困窮している世帯、 心理的支援を要する世帯	2週間に1回	10	1.9%
定期訪問	要支援より軽度ではあるが支援 を要する世帯	1～2ヶ月に1回	161	30.5%
通常	直ちに支援を必要としない世帯	2～3ヶ月に1回	216	40.9%
訪問不要 /自立	自立しており支援を必要として いない世帯	半年～1年に1回	133	25.2%
訪問拒否	訪問を拒否しているが、他機関 と連携の上見守りが必要な世帯	—	8	1.5%

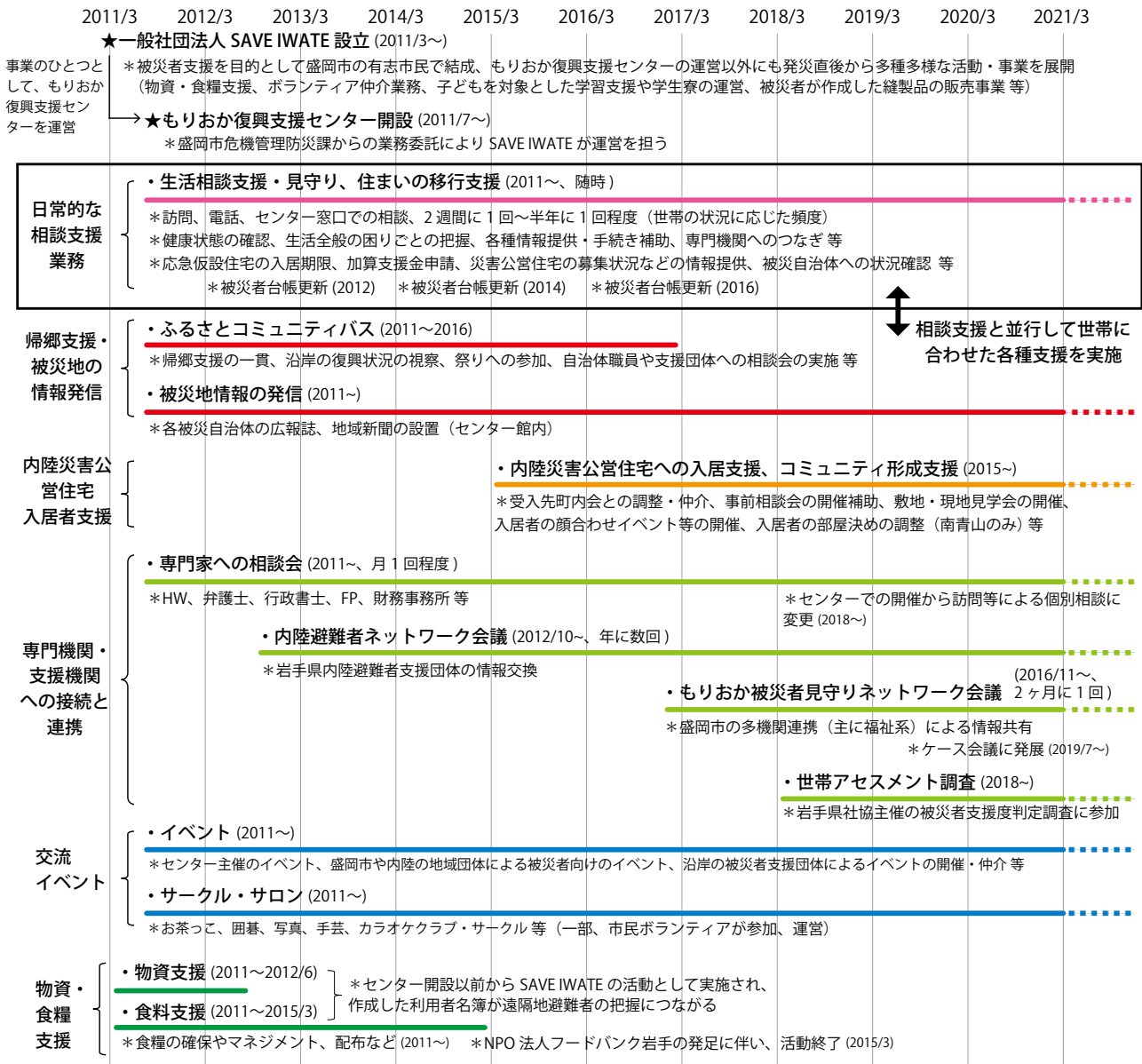


図3 もりおか復興支援センターの活動の変遷

が、発災から数年が経過して、被災者本人が自身の支援メニューの利用状況を正確に把握できていないこと、被災後の世帯分離など状況が複雑化しており、当該世帯が支援メニューを利用可能かどうか、判断が難しいケースも存在する。センターではそのような世帯については被災自治体等の担当職員に連絡し、当該世帯がどのような支援を利用可能であるのか、申請承認の可否について事前に確認を取っている。

#### 4-3 相談支援業務と並行した各種支援

各種イベントや専門機関への接続支援など各種支援が相談支援業務と並行して実施されている (図 3)。例えば、相談業務で人との交流が少なく孤立気味であると感じる

世帯については、当該世帯が参加しやすいようなイベントを紹介するなど、相談業務の内容を踏まえた上で支援が実施されることもある。また、時間の経過に伴い、活動も変化させている。例えば、当初は帰郷支援を念頭に置いており被災地へのバスツアー等を実施していたものの、2015 年からは盛岡市の内陸災害公営住宅への入居希望者への支援や、2016 年からは複合的な課題を抱えた世帯に対して盛岡市の福祉系の機関と連携した会議が実施されるなど、盛岡市に留まる世帯を対象とした平時支援へと移行している<sup>注10</sup>。各種業務の内容について以下に述べる。

##### 1) 帰郷支援・被災地の情報発信

ふるさとコミュニティバス：2011～2016年の間、帰郷支援の一環として、被災地の復興状況の確認、帰還後の生活の不安軽減を目的とした被災地の役場職員や福祉団体への相談会、地元の祭りやイベントへの参加を目的としたバスツアーを実施していた。

地域新聞・広報の設置：センターには、被災市町村の広報誌、地域新聞等が設置されており、来館者は最新の情報を確認することができる。

## 2) 内陸災害公営住宅入居者への支援

内陸災害公営住宅の入居支援：岩手県による内陸災害公営住宅に関するアンケートが実施された2015年頃から、センター登録世帯に内陸災害公営住宅への入居意向を確認し、行政と連携した相談会の開催、各種申請の手続き補助といった支援を実施している。

コミュニティ形成支援：入居予定者の入居前の顔合わせイベントの開催や、受入先町内会との調整・仲介といった支援を実施している。

## 3) 各種専門・支援機関への接続と連携

専門家への相談会：2011年から月に一回程度、弁護士、行政書士、ファイナンシャルプランナー、財務事務所、ハローワークといった専門家への相談会を実施している。

内陸避難者支援ネットワーク会議：岩手県の内陸避難者支援団体の情報交換を目的として、NPO 法人いわて連携復興センターの主導により 2012 年 10 月から開催されている内陸避難者支援ネットワーク会議に参加している。参加団体は、センターの他に、いわて内陸避難者支援センター、各地域の社会福祉協議会、その他内陸避難者を支援する NPO 法人・一般社団法人などが挙げられる。

もりおか被災者見守りネットワーク会議：複合的な課題を抱えている世帯への支援を目的として、2016 年 11 月から 2 ヶ月に一回程度、盛岡市の保健所や保健福祉部（生活保護、地域包括、民生委員担当）といった福祉系の部署や、社会福祉協議会と情報共有を行い、2019 年 7 月以降はケース会議へと発展している。

世帯アセスメント調査：岩手県社会福祉協議会による被災者の要支援度判定調査に 2018 年から参加している。

## 4) 交流イベント

イベント：2011 年～現在まで、適宜開催しており、センター主催のイベント、盛岡市や内陸の地域団体等による被災者向けのイベント、沿岸の被災者支援団体によるイベントの開催・仲介を行っている。センターでイベントを開催することもあれば、センターの外で開催されるイ

ベントの仲介を行うこともある。

サロン、サークル：2011 年～現在まで、1 週間～1 月に 1 回程度、お茶っこや囲碁クラブ、写真クラブといった各種クラブ・サークルが開催されている。お茶っこなどは沿岸市町村ごとに実施するといった配慮がなされている。また、各種クラブ・サークルの一部は市民ボランティアが参加・運営に関わっており、地域住民と関わる機会にもなっている。

## 5) 物資・食料支援

物資支援：2011 年～2012 年 6 月までセンターの同建物 2 階と市内の別の場所で物資支援を実施していた。前章で述べた通り、センター開設以前から物資支援の利用者名簿を作成していたことが、行政名簿に記載されていない要支援者の特定へとつながっていた。

食料支援：2011 年～2015 年の間、食糧の確保から食糧の配布まで、センターが主導となって食糧支援を実施していた。2015 年の NPO 法人フードバンク岩手の発足以降、センターによる直接的な食糧支援は終了したが、生活相談支援の一環として、食糧支援のニーズのある数世帯を盛岡市の福祉機関につなぎ、間接的に支援している。なお、NPO 法人フードバンク岩手の立ち上げにはセンター職員 1 名が大きく関わっている<sup>註11</sup>。

## 4-4 まとめと考察

もりおか復興支援センターでは、日常生活相談支援業務の一環として居住支援を担っていた。当初は帰郷を念頭に置いており、被災地訪問や情報提供、被災地自治体との仲介支援が業務の中心であったが、発災から約 5 年が経過してからは内陸災害公営住宅への入居希望者を中心とした、盛岡市に留まる世帯に対する、平時の福祉機関と連携した支援を展開しており、業務の内容は時間経過に伴い変化していることが明らかになった。

## 5. 支援者の属性と運営の変遷

### 5-1 はじめに

5 章では、センター職員へのインタビュー調査と資料提供により、遠隔地避難者の居住支援に携わる支援者の属性と運営の変遷を明らかにする。

### 5-2 運営の変遷

センターは盛岡市危機管理防災課からの事業委託により一般社団法人 SAVE IWATE の職員によって運営されている。SAVE IWATE は、2011 年 3 月に盛岡市の有志市民 10 名で結成され、ボランティアを募り被災者支援を行っていた。2011 年 7 月にはセンターが開設され、

表 3 もりおか復興支援センターの職員情報 (2020 年 12 月時点)

	性別	年齢	現在の担当職	被災時の居住地	被災時の職業等	前職等	センター就業開始	SAVE IWATE 就業開始
1	女性	60歳代	センター長	内陸	ライター	ライター	2012年	2011年
2	男性	60歳代	生活支援員 リーダー	内陸	会社員 (編集者)	会社員 (編集者)	2011年	2011年
3	女性	40歳代	生活支援員	内陸	介護職	介護職	2011年	2011年
4	男性	40歳代	生活支援員	内陸	無職	SAVE IWATE 職員	2014年	2011年
5	男性	40歳代	生活支援員	沿岸	漁師	SAVE IWATE 職員	2015年	2011年
6	女性	30歳代	生活支援員	内陸	学生	SAVE IWATE 職員	2015年	2013年
7	女性	50歳代	生活支援員	沿岸	飲食店	飲食店	2014年	2014年
8	女性	30歳代	生活支援員	内陸	学生	医療事務	2016年	2016年
9	女性	40歳代	生活支援員	内陸	職業訓練校職員	職業訓練校職員	2016年	2016年
10	女性	40歳代	生活支援員	内陸	学校支援員	盛岡市自立相談支援機関	2019年	2019年*
11	女性	50歳代	生活支援員	内陸	主婦・パート	主婦・パート	2019年	2019年
12	男性	60歳代	生活支援員	内陸	自営業 (ITコンサル)	NPO職員 (フードバンク)	2020年	2011年**
13	女性	40歳代	経理	内陸	事務員	派遣社員	2018年	2018年

\*2011年にボランティアスタッフとして、SAVE IWATEの活動に参加経験あり  
\*\*2015年にNPO法人フードバンク岩手立ち上げのため退職した後、2020年に再就職

SAVE IWATE 職員のうち 8 名が運営を担うこととなり、その後の職員の増員や入替を経て、2021 年現在もセンターを運営している。

### 5-3 支援者の属性と特徴

2020 年 12 月現在のセンター職員の構成を表 3 に示す。2011 年からセンターに職員として務めていたのは 13 名中 2 名であり、時間の経過と共に職員の構成は変化している。2012 年以降にセンターで就業する前から SAVE IWATE に所属していたのは 13 名中 5 名であり、立ち上げメンバー (2 名)、あるいは、物資支援やボランティアの仲介業務に携わった後にセンターで就業している (3 名)。

13 名中 2 名が沿岸での被災者であることも特徴として挙げられる。1 名は盛岡市に避難しボランティア業務に携わっているうちに、SAVE IWATE の職員として雇用され、その後センターに就業している。もう 1 名は、自身の被災の経験を活かしたいという思いから、センターに就業している。

センター就業以前の職業に共通点は特に見られず、福祉系の職種に就業していたのは 13 名中 2 名 (介護職、自立相談支援機関職員) であった。センター職員によると、当初は生活支援や居住支援に関するノウハウが何もない状況で業務を進めていたため、なにかイレギュラーなことが起きると、対応を一から検討する必要があり、手探りの状況で支援を実施していたという。当初から専門性の高い職員が支援に関わる、あるいは、支援のノウハウが整理されていれば、速やかに対応できたのではないかといいことが現場では考えられている。

### 5-4 まとめと考察

盛岡市からの業務委託により、震災後に設立した民間の被災者支援団体がもりおか復興支援センターを運営している。支援者の前職に共通点はなく、支援者は必ずしも生活支援、居住支援の専門的知識を持ち合わせていた訳ではない。

### 6. 結論

本研究では、岩手県盛岡市の居住支援の実施状況

と業務内容について、主に文献調査とインタビュー調査からつぎの事柄を明らかにした。

2 章では、岩手県内陸における遠隔地避難者への居住支援の実施状況について明らかにした。岩手県内陸で居住支援を実施していた 3 団体のうち、内陸 7 市町の社会福祉協議会と盛岡復興支援センターは独自に予算を確保の上 2011 年から支援を開始していたが、予算や人手の不足から全ての地域を網羅できていた訳ではない。盛岡市は、行政からの業務委託により民間団体が避難者への居住支援を実施していた唯一の自治体であることが明らかになった。

3 章では、盛岡市における遠隔地避難者の把握状況と手法について明らかにした。もりおか復興支援センターでは、行政提供の被災者名簿に加え、物資支援活動により独自に作成した名簿などから確認できた全世帯を対象に訪問を実施し、全ての遠隔地避難者の把握を試みた上で、家計状況や健康状態などから特に支援を要する世帯を特定していた。しかし、このような取り組みを以ってしても、盛岡市転入と同年度にセンターとつながった世帯は全体の 7 割であり、接触に時間を要する世帯の存在が明らかになった。

4 章では、盛岡市における遠隔地避難者に対する支援業務の変遷について明らかにした。もりおか復興支援センターでは、日常的な生活相談支援業務の一環として居住支援を担っていた。当初は帰郷を念頭に置いており、被災地訪問や情報提供、被災地自治体との仲介支援が業務の中心であったが、発災から約 5 年が経過してからは内陸災害公営住宅への入居希望者を中心とした、盛岡市



に留まる世帯に対する、平時の福祉機関と連携した支援を展開しており、業務内容は時間経過に伴い変化していることが明らかになった。

5章では、盛岡市において遠隔地避難者に居住支援に携わる支援者の属性と運営の変遷を明らかにした。もりおか復興支援センターは、盛岡市からの業務委託により、震災後に設立した民間の被災者支援団体によって運営されている。支援者の前職に共通点はなく、支援者は必ずしも生活支援、居住支援の専門的知識を持ち合わせていた訳ではないことが明らかになった。

以上、盛岡市では行政から業務委託を受けた民間団体がもりおか復興支援センターを運営し、生活支援の一環として居住支援を実施していた。センターでは、親族宅など自力で仮住まいを確保した世帯を含めた全ての遠隔地避難者にアウトリーチし、要支援者を特定していた。遠隔地避難者の場合、被災地からの情報を取得しづらい状況にあるが、被災自治体との仲介を行い、細やかな対応がなされていた。他にも避難先で困窮状態に陥る世帯など盛岡市の福祉機関と連携した支援を実施できていた。

一方で、センターは、盛岡市が独自に確保した厚労省の緊急雇用創出事業に対する予算で運営されており、生活支援や居住支援に関する専門的な知識をもった職員は僅かであった。限られた資源の中で支援体制を構築していったことは評価できるが、手法を模索しながら支援を実施してきた側面もある。また、岩手県内陸の一部では、予算の問題や人員確保が難しいことから遠隔地避難者への居住支援を実施していなかった自治体もあった。将来的な災害に向けて、生活支援や居住支援の予算措置や実施主体、支援ニーズの共有方法などについて事前に検討を行い、支援体制を確立していくことが重要となる。

#### 謝辞

調査にご協力いただいた盛岡市役所、もりおか復興支援センターをはじめとする関係者の皆様に深く感謝申し上げます。本研究は、JSPS 科研費 19J14477、2018 年度竹中育英会建築助成金の助成を得て実施しています。

#### 注

注1) 例えば、健康に関する相談支援は生活支援のひとつであると捉えられるが、一時的な腹痛に関する相談など、そこで扱われている問題が居住に直接的に関係しない場合は本研究では居住支援とはみなしていない。

注2) いわて内陸避難者支援ネットワーク会議は、2012 年から NPO 法人いわて連携復興センター主導の下、年に数回実施されてきた。

2020 年 10 月に開催された第 36 回会議では、主催者であるいわて連携復興センター、本文で記述しているもりおか復興支援センター、いわて内陸避難者支援センター、岩手県および内陸 4 市町村の社会福祉協議会に加え、東北地方で被災者支援を実施している 3 団体 (NPO 法人、一般社団法人) が参加している。

注3) 社会福祉協議会ともりおか復興支援センターは、2011 年からそれぞれのエリアで別々に被災者の生活支援を実施してきたが、2018 年には合同で世帯アセスメント調査による要支援度判定を実施しており、支援を協力している部分もある。これに対し、いわて内陸避難者センターは岩手県からの委託により 2016 年から応急仮設住宅からの移行支援を開始しており、既存の支援主体による支援内容と重複している部分もあった。社会福祉協議会と盛岡市役所、岩手県庁と活動の大元となる機関は異なり、互いに情報が共有できていないために複数の支援主体による似たような支援が実施され、中には混乱する被支援者もいたという。相談業務が円滑に進むかどうかは担当職員との相性による面も大きいため、複数の支援主体が関与することを必ずしも否定することはできないが、各機関の連携や情報共有により、被支援者の混乱を招かないような工夫は必要であると考えられる。

注4) 盛岡市社会福祉協議会は 2018 年時点で、市内の特定の地域の 8 世帯を対象に支援を実施しているものの、盛岡市の全域を対象としていないことと、当初は岩手県社会福祉協議会からの支援の申し出を断っていたという背景から、本研究では盛岡市社会福祉協議会は居住支援を実施していないものとしてカウントしている。

注5) 一般社団法人 SAVE IWATE は震災直後から盛岡市への避難者への物資支援やボランティアの仲介支援などを実施していた盛岡市民による有志団体である。2011 年 7 月以降、SAVE IWATE の職員の一部がセンターの運営を担い、SAVE IWATE では並行して、被災した子どもの学習支援や、被災者が作成した縫製品の販売など被災者支援に関する多様な事業を展開してきた。なお、2020 年 12 月時点で、SAVE IWATE の職員数は 35 名であり、そのうち、センターの運営を担当しているのは 13 名である。

注6) 名簿に名前が確認できた時点ではセンター登録扱いとならず、センター職員が要支援者に実際に接触し、センターの被災者台帳に情報が追加された段階で、センター登録扱いとなる。

注7) センターでも正確な数値は把握できていないが、職員の実感としての値である。

注8) 表 2 はセンターの提供資料を元に、よりわかりやすい表現となるよう、元の文意を損なわない程度に筆者の方で編集を加えている。センター登録後に盛岡市外へ転出した世帯や音信不通の世帯を除いた、2019 年 1 月時点でセンターが支援の対象としている 528 世帯の支援区分を示している。

注9) 加算支援金とは、被災者生活再建支援法により、被災により住宅

が全壊、大規模半壊等の判定を受けた世帯を対象に、住宅の再建方法に応じて支給される支援金である。例えば、被災当時複数世帯（世帯人数が2人以上）の場合、新たに自宅を新築・購入した場合 200 万円、元の自宅を補修した場合 100 万円、賃貸住宅（公営住宅を除く）に入居した場合 50 万円が支給される。

注10) 内陸災害公営住宅への入居希望など盛岡市に留まる世帯への支援が増加した後も、高台移転先への自宅再建など帰郷を希望する世帯については、被災自治体の住まいに関する情報提供や被災自治体と連携した手続き補助などの帰郷支援を実施していた。

注11) センターおよび SAVE IWATE では当初から被災者を対象に食糧支援を実施していたが、被災していない盛岡市民や盛岡市外からも食糧支援のニーズがあったことから、必ずしも被災者支援を目的としない、独立した主体として食糧支援を実施する必要性がでてきた。このような経緯から、センター職員 1 名を主導として、2015 年に NPO 法人フードバンク岩手が発足した。NPO 法人フードバンク岩手では、企業や市民に食糧寄付の呼びかけを行い、盛岡市の福祉部署や施設に食糧を提供の上、各福祉機関から個人へ食糧を手配する仕組みを整えている。なお、NPO 法人フードバンク岩手の立ち上げに関わったセンター職員はその後センターを退職し、NPO 法人フードバンク岩手の運営に専念している。

#### 参考文献

- 1) 廣井 悠: 広域避難と震災時疎開シミュレーション (特集都市の地震対策), 都市問題 Vol.107, No.9, pp.25-30, 後藤・安田記念東京都市研究所, 2016
- 2) 佐藤慶一: 想定首都直下地震後の中長期的な広域避難のニーズ予測モデル, 地域安全学会論文集 Vol. 33, pp.137-145, 2018
- 3) 乾康代: 避難者受け入れ自治体と被災自治体による県外避難者支援: 東日本大震災後の全国の市区町村調査から, 日本建築学会計画系論文集 Vol.81, No.726, pp.1851-1858, 2016
- 4) 大月敏雄, 居住支援政策を考える～「住宅」政策から「居住」政策へ～, 日本住宅協会, 住宅, Vol. 69, pp. 3-18, 2020
- 5) 嶋田大輝, 居住支援のための住宅政策～居住支援法人, 居住支援協議会の現状～, 日本住宅協会, 住宅, Vol. 69, pp. 19-24, 2020
- 6) 国土交通省, 新たな住宅セーフティネット制度等について, 2020 <https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/000666810.pdf> (最終アクセス 2021/1/23)
- 7) 久保由華, 高田光雄, 前田昌弘, 浦部智義, 小林拓也: 福島第一原発事故被災者の住宅・生活再建プロセスに関する研究—住情報支援の視点から, 日本建築学会住宅系研究報告会論文集, Vol.10, pp.81-86, 2015
- 8) 浅井秀子, 熊谷昌彦: 東日本大震災における長期避難者への支援と避難者の意向調査—鳥取県の事例, 日本建築学会計画系論文集, Vol.85, No.767, pp. 59-69, 2020
- 9) 富安亮輔, 狩野徹: 内陸避難者が集う場に関する研究—東日本大震災における岩手県の事例考察, 日本建築学会技術報告集, Vol.22, No.50, pp.381-386, 2016
- 10) 三宅諭: 津波被災地の復興支援における内陸自治体からの支援方策—岩手県盛岡市の取り組みを事例として—, 日本建築学会技術報告集, Vo.27, No.65, pp.493-498, 2021
- 11) 生活支援コーディネーターのためのハンドブック作成委員会, 生活支援相談員ハンドブック 福島版, 特定非営利法人日本ボランティアコーディネーター協会, 2013
- 12) 岩手県社会福祉協議会: 「あの日から」東日本大震災 岩手県社会福祉協議会の記録 ～私たちは被災地に寄り添えたのか～, 2013
- 13) 岩手県社会福祉協議会: 東日本大震災被災者支援方策調査研究 被災者調査研究 報告書, 2019