

大規模災害における遠隔地避難者支援の実態 —もりおか復興支援センターを事例に—

外柳 万里

要 旨

東日本大震災から10年近くが経過し、沿岸被災地ではハード整備が完了したという報道が取り上げられるようになった。多くの人には「復興は完了した」という認識が広まっている。政府は、地震・津波被災地域に対して2021年度からの5年間で復興事業が全て完了することを基本方針として掲げているが、それは2021年現在、被災地では疑問視されている。

本研究では、東日本大震災により岩手県内陸部にある盛岡市へ遠隔地避難をした被災者に対する「もりおか復興支援センター」の支援を取りあげ、支援者の立場から遠隔地避難者の特徴や支援の在り方について報告・検討する。

もりおか復興支援センターは、2011年7月の設立から現在まで様々な支援を行ってきた。個別支援を通じて、年々、複合的課題を抱える世帯が増加したことがわかった。また、内陸災害公営住宅に対するコミュニティ形成支援を通じて、沿岸被災地よりも互いの繋がりが少ない遠隔地避難者の実態や、早期に何度も交流会を開催することの必要性がみえてきた。これら支援の実践から被災者が抱える課題は、非被災者が抱える課題と重なる部分が多数あると思われる。

それらの課題を解決するために、災害公営住宅を起点とした「個別支援と地域支援の両輪型支援」という新たな支援の在り方を検討していくことが必要であることがわかった。

キーワード：遠隔地避難者、盛岡市、災害公営住宅、個別支援、コミュニティ形成支援

1. はじめに

1.1 背景と目的

東日本大震災のような大規模災害である地域が壊滅的被害を受けた場合、沿岸から内陸へ遠隔地避難をする被災者が多数ある。また、様々な理由から避難先にその後も居住することを選択する例もある。

隔地避難をした場合、行政や支援者が、被災者の避難先を把握しきれず、十分な支援や情報が届かないことがある。また、遠隔地避難者の中には震災当時の世帯主と世帯分離をして、避難先で生活基盤を築こうとしている例もある。

しかし、支援制度のほとんどが震災当時の世帯構成を前提としているため、制度から外れてしまう場合が散見される。

大規模災害で生じる「遠隔地避難」に焦点を当てて考察すると、被災者が直面する様々な課題がみえてくる。そして、それらの課題に対して具体的にどのような支援活動をしてきたのかを再考する必要がある。

本研究では、東日本大震災の沿岸被災地から岩手県内陸にある盛岡市へ遠隔地避難をした被災者に対して、2011年7月の設立から支援活動をしている「もりおか復興支援センター」の活動を取りあげ、遠隔地避難者の特徴や支援の在り方について考察することを目的とする。

1.2 関連する先行研究と研究意義

被災者支援や遠隔地避難者に関する研究として、以下のようなものがある。

津久井(2020)は弁護士の立場から、災害制度の課題や被災者支援の在り方を論じている。多様な困難を抱えた被災者に対して、個別の事情や生活状況に応じて支援をする「災害ケースマネジメント」の重要性を提唱している。この災害ケースマネジメントという考え方に基づいて指標を作成し、被災者生活実態調査を行った山本・田村・菅磨(2020)の研究がある。この調査を通じて、避難所利用者以外の被災者の把握の必要性を論じている。

須沢・外柳(2020)は、盛岡市へ遠隔地避難をし

た被災者への支援状況と課題について考察している。その中で、復興が長引くにつれて世帯構成の変化が生じていることを指摘し、柔軟な支援の必要性を論じている。

これらの研究より知見をさらに深めるために、支援者の視点から被災者の実態や課題、それに対する支援内容の報告が必要である。

本稿は、被災者の実態と支援の変容について、支援者の立場から報告をし、今後の支援の在り方について検討していく。

2. 対象と方法

2.1 研究の対象

本研究では、盛岡市で東日本大震災の被災者支援事業を行っている「もりおか復興支援センター（以下、センター）の活動」を対象とする。

盛岡市は、被災関係の相談窓口を2011年3月24日から市役所本庁舎内に設置し、同年7月8日までに様々な相談業務の対応にあたっていた。そして7月11日に被災者支援業務を行うためのセンターが、旧農林中央金庫盛岡支店（現、盛岡市内丸分庁舎）の建物内に開設された（盛岡市東日本大震災復興推進・放射能対策本部（2014）＜以下、盛岡市（2014）＞）。センター事業を盛岡市から受託一般社団法人SAVE IWATEは、2011年3月13日に盛岡市内を中心に活動をしているいくつかの団体や個人により、被災地支援を目的に立ち上がった団体である。センターは、開設当初から現在まで盛岡市内に居住する被災者に対してきめ細かな支援を行ってきた。

盛岡市の被災者支援の主な特徴は2点ある。

1点目は、支援主体が社会福祉協議会以外の団体であることだ。盛岡市以外の岩手県内市町村で被災者支援を担っているのは、平時から福祉的支援を行っている各市町村の社会福祉協議会である。しかし、盛岡市の場合は、2011年から2012年度まで、被災者支援をセンターが担い、災害ボランティア活動のコーディネーターやマッチング活動を盛岡市社会福祉協議会（以下、市社協）が担うという業務の役割分担を行ってきた。2013年度

以降は、センターが被災者支援を継続して行い、市社協は通常業務に戻った。両団体は必要に応じて連携しながら活動をしている。

2点目は、支援対象が幅広いということである。被災者支援では、応急仮設住宅を退去して住宅再建をした世帯を「自立」とみなして、支援対象外とすることが多い。また、平時からの福祉的見守りが必要とされている65歳以上の世帯が、応急仮設住宅を退去した後も必要に応じて支援が継続される一方で、それに該当しない世帯に対しては、支援が継続されることは少ない。しかし、センターの場合は、居住形態や年代に関わらず、盛岡市内に居住している限り支援対象としている。さらに、原子力災害被災地域の被災者や自主避難者も支援対象としており、支援の取りこぼしがないように活動を進めている。

本稿の「被災者」とは、センターに登録されている盛岡市へ遠隔地避難をした被災者を指す。

2.2 調査方法

センターに長年にわたって蓄積されたデータ及び報告書、記録、スタッフへのインタビューを詳細にわたって分析をした。本稿ではセンターに所属している筆者が、現場の支援者の視点から遠隔地避難者の実態や被災者支援について報告・考察する。

3. 避難者の実態

3.1 概要

2011年にセンターに登録し、支援対象となった世帯は約920世帯である。その後、被災元市町村へ戻ったり、他の市町村へ転居したり、世帯そのものが無くなって、2020年11月末時点には514世帯となった。この514世帯を被災地域別にまとめると、様々な地域から避難をしていることが分かる（表1）。特に大槌町からの避難者が最も多く、次いで釜石市や宮古市など盛岡市と比較的近い沿岸中部地域からの避難者が多いことがわかる。

避難先に盛岡市を選んだ理由として「親族がい

る「過去に暮らしたことがある」「仕事がある」「医療施設が整っている」などがあげられている。

また、自分の意志とは関係なく、二次避難所行きバスに乗ったことで盛岡市へ避難することになった被災者もいた。

表1 2020年11月末時点の被災地域別世帯員数

県・市町村	世帯数	
岩手県	洋野町	0
	久慈市	1
	野田村	2
	普代村	0
	田野畑村	2
	岩泉町	2
	宮古市	83
	山田町	82
	大槌町	106
	釜石市	92
	大船渡市	24
	陸前高田市	55
	小計	449
宮城県	28	
福島県	37	
合計	514	

3.2 居住形態の変遷からみる実態と課題

被災後にどのようなところで生活することになるのか、被災者が経験した住まいの変遷をまとめた(図1)。さらに被災者の避難の実態や課題を3つの生活期間に分けてみていく。

3.2.1 避難生活期間

まず「避難」をしながらの生活期間について述べる。

避難の種類には大きく3種類ある。1種目は、震災直後に体育館や公民館などへ避難する一次避難である。2種目は、一次避難で身の安全が確保できたら移る二次避難である。具体的には、内陸部の温泉やホテルなどがある。3種目は、自宅避難(在宅避難)である。

盛岡市は2011年3月11日から市内の温泉施設など17施設で、二次避難先として被災者の避難の受け入れを行った。盛岡市の記録によると同年9月10日までの間で717人、延べ33,547人の被災者を受け入れた(盛岡市2014)。

3.2.2 仮住まい生活期間

次に、一時的な居住の安定を図るための「仮住まい」での生活期間について述べる。

この期間の住宅支援として、災害救助法に基づいて供与される応急仮設住宅がある。応急仮設住宅には、沿岸被災地でみられるプレハブなどの「建設型」と、民間賃貸住宅や公営住宅を仮設住宅とみなして都道府県が借り上げる「借上型」の2種類がある。

盛岡市の場合、借上型の応急仮設住宅(以下、みなし仮設)だけが供与された。岩手県は、2011年4月25日からみなし仮設の申し込み受付を開始している。



図1 被災から居住形態の簡易変遷

この期間における特徴的な課題としては3点
 があげられる。1点目は、供与期間に伴う精神的
 負担である。災害救助法では供与期間が原則2年
 間となっており、その後は県や市町村の復興状況
 に応じて1年間を超えない期間で延長が検討され
 る。そのため、いつ供与が終了するかわからない
 まま生活し、住まいや就労、人生設計など様々な
 判断を迫られる。これによる精神的負担は大きい
 と考えられる。

2点目は、情報格差により支援制度を受けられ
 ないことである。みなし仮設へ入居するには、あ
 る特定期間に市町村窓口へ行って自分で手続きを
 しなければならない。そのため、みなし仮設制度
 を知らず、申し込み期間に関する情報も得られな
 かった被災者は、みなし仮設に入ることができな
 い。実際に、みなし仮設住宅の供与を知らない被
 災者は多く、自ら安い民間賃貸住宅を探したり、
 親族宅へ身を寄せたりした。

みなし仮設以外の住まいを選択することで「自
 立再建済み」とみなされて、災害公営住宅へ入居
 する資格が得られなくなる場合もある。

3点目は、被災者同士の繋がりがほぼないこと
 である。仮設住宅であれば、被災者が集まって生
 活しており、繋がりも構築しやすい。しかし、み
 なし仮設や民間賃貸住宅、親族宅などの居住形態
 しか選択できない被災者は、近くに他の被災者が
 いるのかどうか全く情報がないうまま生活をする
 ことになる。そのため、被災者交流会などで知り合
 いにならない限り、被災者同士の接点は全くな
 い。

多くの被災者は、生活や精神的に余裕がないた
 め、交流会などに参加することが少ない。他の人
 の状況もわからないため「自分だけが避難をして
 苦しんでいる」と感じる被災者も少なからずいる。

3.2.3 恒久住宅生活期間

終の棲家となる「恒久住宅」での生活期間につい
 て述べる。この期間の住宅支援として、公営住宅
 関連法令に基づく災害公営住宅がある。県内の災
 害公営住宅には、県営と市営の2種類がある。県
 内の災害公営住宅は2012年に大船渡市で初めて

整備され、2018年からは内陸6市¹⁾にも災害公
 営住宅が整備された。

盛岡市内には県営災害公営住宅である「備後第
 1アパート」と「南青山アパート」の2つが整備さ
 れた。内陸で最初に整備された備後第1アパート
 は、3棟全50戸で2018年3月に入居が開始され
 た。ペットの飼育不可で、住戸タイプは2DKと3DK
 がある。

一方、県内最後に整備される南青山アパート
 は、2棟全99戸で、2021年2月に入居が開始さ
 れる。ペットの飼育可能な棟が1棟あり、住戸タ
 イプは2DK、3DK、4DKがある。

この期間における特徴的な課題は、自宅再建後
 に生活困窮に陥る被災者が多いことである。被災
 者の多くは沿岸で広く、大きな一戸建ての家に住
 んでいた。そのため、盛岡市内でも一戸建てを建
 設や購入する被災者が散見された。

沿岸と遠隔避難先での住宅再建に係る支援金額
 を比べると、沿岸のほうが市町村独自の支援金
 があるなど充実している。それでも「海が怖い」「親
 族が近くにいる」「通院中の病院がある」などの理
 由から盛岡市内で自宅再建をする被災者がある。

しかし、再建後に毎月の収入と支出のバランス
 が崩れ、徐々に貯蓄が底をついてしまい生活困窮
 に陥る被災者が増えている。特に、震災前の生活
 にはなかった住宅ローンの発生、沿岸よりも高い
 暖房費、魚介類など沿岸よりも高い食費など想定
 以上の支出に直面してしまう被災者もある。

4. もりおか復興支援センターの支援内容

4.1 支援概要

センターでは、登録された全世帯を個別訪問
 し、支援の届かない人が無いように、積極的に働
 きかけてきた。被災者の生活状況や課題を把握し、
 世帯に合わせて地域資源や制度などを提案しなが
 ら支援活動を行っている。

センターの支援活動の特徴として、主に3点
 がある。1点目は、被災者の把握の仕方である。被
 災者がどこへ避難をしているかを把握することは、
 災害支援の初期では基本的なことである。セ

ンターでは、市役所と被災者名簿を共有することや、支援物資を受け取りにきた被災者に登録を勧めること、被災者が避難していると思われる場所へスタッフを派遣し登録を勧めることなどを通じて、被災者の所在地の把握に尽力した。

2点目は、住宅再建や生活再建、精神的支援などを目的とした多様な活動である。被災者が抱える課題や取り巻く環境は常に変化しているため、センターはニーズや状況に応じた柔軟な支援を行ってきた。

例えば、2011年から2012年の緊急支援が必要な時期には、物資支援を行った。2013年の市内定住者が増え始めた時期には、市内定住者向けに公共施設や避難場所、高齢者施設など市内で暮らすための講習会を複数回実施した。2015年の岩手県による遠隔地避難者向け住宅再建意向調査時期には、住まいの希望を確認しつつ、世帯ごとに必要な情報提供を行った。また、被災者同士の交流や「心の復興」を目的としたサロンやサークル、イベントなどを行ってきた。さらに、地域住民と被災者の交流イベントとして、防災をテーマにしたカフェや被災者による「語り部」講演、手記集の発行などを行った。この他に特筆すべき支援である個別支援とコミュニティ形成支援は後述する。

3点目は他機関との連携である。センターは被災者のニーズや課題を把握し、必要に応じて弁護士やファイナンシャルプランナーなどの専門家や市の各福祉部署などの他機関を紹介してきた。その際、紹介のみではなく課題が解決されるまで、専門家や他機関と情報共有を進めながら伴走支援を行ってきた。

また、生活困窮者支援を行う「盛岡市くらしの相談室」や市社協、盛岡市子ども家庭総合支援センターなど市内の支援団体との定期的な会議を行い、円滑に被災者支援から平時の支援へ移行できるように情報共有やケース検討会議などを行っている。

4.2 個別支援

4.2.1 概要

個別支援の特徴は、訪問や電話などの直接接

触を通じて各世帯の抱える課題やニーズを把握することである。その回数と頻度は、各世帯の抱える課題に応じている。緊急性の高い課題を抱える世帯に対しては、2週間に1回以上の接触を行っている。一方で、課題のない世帯に対しては、年1回程度の接触を行い見守り支援を継続している。

4.2.2 制度的課題を抱えた世帯への支援例

被災者の特徴の1つとして、世帯構成の変化があげられる。例えば、震災当時は親子で同居していたが、震災当時に世帯主だった親は住み慣れた沿岸被災地で暮らし、子は職を求めて盛岡市で生活する場合がある。また、震災当時に世帯主だった夫は職を継続するために沿岸被災地で暮らし、妻子が盛岡市で生活する場合もある。

大規模災害で避難・復興が長引くほど、世帯構成にこのような変化が生じる世帯は増える。

しかし、生活再建支援金²⁾や義援金などの災害支援金は、震災当時の世帯構成を前提として制度化されている。そのため、震災当時の世帯主と世帯分離をした被災者が受けられる支援はない。

また、災害公営住宅も世帯分離をした被災者には、入居が難しい。その入居要件には、「住宅再建に係る補助金の交付を受けていないこと」という項目がある。この住宅再建に係る補助金とは、加算支援金³⁾を指す。

震災当時の世帯主が、加算支援金を活用して自宅再建をすると、遠隔地避難をした子は災害公営住宅の入居条件に該当せず、入居ができないことになる。このような世帯に対するセンターの支援として、災害公営住宅への入居意志を被災者に確認したうえで、震災当時の世帯構成や震災当時の世帯主が活用した制度、生活課題などについて聞き取りを行う。必要に応じて被災元市町村と情報共有を行い、該当世帯の状況を把握する。

また、入居条件に該当しないが事情により世帯分離をしている世帯の状況や世帯数を県に伝えて柔軟な対応を要望した。

これにより、入居要件が緩和されて、震災当時の世帯主が加算支援金を受給していても、世帯分離などの事情を書いた理由書を提出することで、

事情によっては入居を認められることになった。被災者の希望に応じて理由書作成などのサポートを行った。この支援活動により、制度上の課題のため災害公営住宅への入居を諦めていた被災者が、入居という選択肢を獲得できた意義は大きい⁴⁾。

他にもセンターでは聞き取りや被災元市町村との情報共有を行い、被災者の諸事情や要望を機会あるごとに県に伝えてきた。しかし、すべての課題を解決できたわけではない。震災当時の世帯構成を基準とした災害支援制度を見直さなければ対応できない場合もあり、将来の選択肢を失った被災者も少なくない。

4.2.3 複合的課題を抱えた世帯への支援例

2016年頃から生活困窮や引きこもりなどの複合的な課題を抱えた世帯増えてきた。その要因として、聞きとりなどから、心身の不調が回復せず就労が難しいこと、不慣れな土地に避難したため頼れる相談機関や相談相手がないことなどが考えられる。

親子で民間賃貸住宅に生活しているある世帯を事例に支援の流れを説明してみる。

その世帯が抱える課題は、生活困窮、介護、精神的な病気の悪化である。また、この世帯はみなし仮設制度を知らなかったため、民間賃貸住宅で生活していた。さらに、子が世帯の課題解決のために様々な支援機関や行政に相談したが、たらい回しにされて、行政や支援者に対して嫌悪感を抱くようになった。

このような世帯に対しては、まず信頼関係の構築が必須である。時間をかけて丁寧に信頼関係を構築し、その後、詳しい世帯状況を聞き取りした後、課題に関連する支援機関と情報共有を行い、具体的な解決に向けた支援案を考える必要がある。

例えば、フードバンク岩手の食料支援、被災者生活再建支援金の受給手続き、生活保護制度や社協の生活福祉資金貸付制度の利用サポート、安価な民間賃貸住宅の情報提供、地域包括支援センターが行うサロンの案内、就労支援機関の案内などである。そして、課題解決には本人の意思が重

要になるため、支援者側は根気強く一つ一つの課題解決に向けた支援を進めていくべきである。

このような複合的課題は震災を起因としたもの以上に、震災前から世帯が抱えている課題が震災を機に悪化したものといえる。被災者が抱える課題の中には、生活困窮や老老介護、引きこもり、虐待、DV、不登校、8050問題など複数の社会問題と重なる部分がある。それらの課題を複合的に抱えている被災者へ、センターは行政や専門相談機関と連携して積極的に支援を試みてきたが、解決に至らない事例が少なくない。

4.3 コミュニティ形成支援

4.3.1 背景

2011年から2016年3月の集中復興期間は、被災者の被災元市町村への帰還支援が主な支援目標の1つであった。次の復興・創生期間が始まる前の2015年1月に岩手県は、遠隔地避難者に対して住宅再建に関する意向調査を行った。

その結果、沿岸部には戻らずに避難先で生活を希望する被災者が一定数いることが判明し、2016年1月に内陸災害公営住宅の整備が発表され、入居希望調査が行われた。

同年10月には、その調査結果に基づいて、整備される市町村と戸数が発表された。そして、2017年に3回⁵⁾にわたって内陸災害公営住宅の具体の建設場所の発表と仮入居募集⁶⁾が行われ、建設・整備が進められた。

4.3.2 支援概要

岩手県の復興支援方針に沿って、センターでは2017年から盛岡市内にできる2つの災害公営住宅へ入居を検討・希望している被災者に対して、個別支援と平行しながらコミュニティ形成支援を行ってきた。

コミュニティ形成支援の目的は、災害公営住宅での孤独死や孤立を防ぎ、地域社会で安心して生活するための支援を行うことである。そのために、被災者同士の、そして地域との繋がりづくりに向けた支援を行っている。

4.3.3 被災者同士の繋がり支援

コミュニティ形成には、人と人の繋がりが必須である。しかし、遠隔地避難者には、被災地も避難先も異なり、お互いに面識も共同体意識もないという特徴がある。そのため、被災者同士の繋がりを作り出すことが喫緊の課題であった。

センターでは、入居前と入居後の交流会や話し合いなど、事あるごとに何度も顔を合わせる機会をつくってきた。

2018年10月から2019年10月に行われた南青山アパート入居予定者の交流会参加者に対して「入居者の支え合いは必要だと思うか」という設問のアンケート調査を行った。その結果、交流会の回を重ねるごとに支え合い意識が醸成されていることが判明した(図2)。

「支え合い意識」はコミュニティ形成の基盤であり、今回の結果から交流を重ねることの重要性が改めて認識されたと言えよう。

4.3.4 被災者と地域住民間の繋がり支援

沿岸被災地とは異なり、内陸部の災害公営住宅は、入居者だけの自治組織を作らず、建設された地域の町内会に編入する方法を採っている。そのため、被災者が地域内で安心して生活ができるように、被災者と地域住民間の繋がりづくりが必要である。

2018年度に入居がひと段落した備後第1アパートでは、2019年度から被災者と地域住民を対象とした様々な交流会を行ってきた。例えば、ビン

ゴゲームや地域の歴史クイズなどの娯楽と食事会を兼ねた交流会や、他の復興支援団体による歌声喫茶や映画観賞会などを行ってきた。

その際、センターだけで主催するのではなく、継続した活動となるように必ず町内会や他の支援組織、大学生などを巻き込みながら行ってきた。その結果、交流会を始めた当初は被災者と地域住民がグループを作って着席していたが、回数を重ねるごとに被災者と地域住民が入り混じって着席し、互いに会話するようになった。

4.3.4 地域支援

センターは、見守り支援を行っている町内会や民生委員⁷⁾に負担が偏らないように、必要に応じて情報共有を行うなど地域支援も同時に行った。

先に災害公営住宅が完成した被災地域では、公営住宅の完成とともに被災者支援が縮小・終了して、被災者の見守り支援を地域に任せることが多い。しかし、これまで見守り支援をしたことのない地域や、高齢化で見守り支援ができる人材が乏しい地域においては、経験不足などによる困難が生じる。そのような状況下で、孤立や孤独死は増加する。

先行する不幸な事例をふまえ、センターでは災害公営住宅を受け入れた町内会や地域に対して、地域課題の軽減と被災者支援の両立が図れるように様々な活動を行っている。

例えば、備後第1アパートを受け入れている月が丘2丁目町内会では、町内会活動の参加率が低

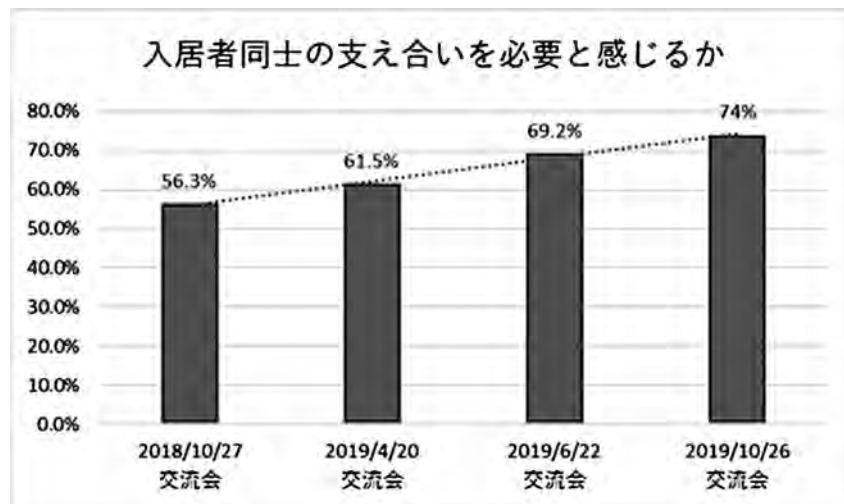


図2 交流会の回数と支え合い意識の変化の結果

い「子育て世代」に積極的に参加して欲しいという課題があった。被災者交流会でも「子育て世代」の参加率は非常に低かった。これを解決するために、センターでは仙台市の事例を参考に「子育て世代」向けに「お菓子の家づくり」を2019年12月に実施した。その結果、普段地域活動に参加しない「子育て世代」が多く参加した。活動をしながらか話が弾む様子や積極的に片付けをする様子が見受けられた。参加者からは「今回のような楽しい活動なら今後も参加したい」という声もあがり、交流が促進され地域活動にも関心が高まった。

5. 避難者の課題と支援の変容

5.1 これまでの支援と現在の課題

これまで遠隔地避難者の居住形態の変遷や、センターの支援活動からみえてきた被災者が抱える課題を報告してきた。みなし仮設や民間賃貸住宅など被災者同士の顔が見えず、共同体意識もないという遠隔地避難者特有の課題もみえてきた。しかし、被災者が抱える課題には災害によって生じたものだけでなく、社会の仕組みや社会問題により深化したものもある。

被災者が抱える課題と関係のある社会的障壁は、行政の「申請主義」や「公平主義」である。

例えば、避難先や避難方法によって行政から得られる「情報」に格差が生じ、情報弱者に陥ることで「みなし仮設」に入居できない被災者が多くあった。この事例の背景には、自分から情報を得て、自分から申請をしなければ支援制度を受けることができないという行政の「申請主義」が影響している。

また、震災当時の世帯主が加算支援金を受給したことで、当時の世帯主と世帯分離をして生活しているにも関わらず、災害公営住宅への入居資格を失ってしまった被災者も多かった。この事例の背景には、公平性を保つために個別の事情に配慮しない行政の「公平主義」が影響している。

これらの状況に対してセンターでは、支援相談を待つのではなく、積極的に個別訪問を行って情報や支援を届ける活動を行ってきた。被災者の事

情に応じて支援情報を提供し、支援制度からこぼれた個別の事情を行政に伝えて柔軟な対応の要望をしてきた。被災者と行政の橋渡し役を担うことにより、社会の仕組みによって生じた課題の解決を目指して活動を続けているわけである。

しかし、これまでの支援で解決が非常に難しい社会問題はまだまだ他にもある。例えば、孤立、引きこもり、生活困窮、老老介護、8050問題、不登校、虐待、DVである。いずれも専門機関や専門家による支援が必要だが、複合的にこれらの課題を抱えてしまうと、それを解決するための社会資源や社会的な仕組みがないのが現状である。

そのため、センターでは見守り支援を継続しながら状況が悪化しないように、臨機応変に他機関と協力しながら対応をしている。

5.2 今後の支援の在り方

東日本大震災から10年近くが経過し、被災者が抱える課題は、震災を起因とするものよりも、社会の仕組みや社会問題と密接に関係するものが多くなり始めた。

人や地域との繋がりが乏しい遠隔地避難者が孤立せず、安心して盛岡市で暮らすために、これらの課題を専門機関や町内会などの地域組織と協力しながら支援を行う必要がある。

このように新たな支援が求められる中で、センターは南青山アパート内に整備される支援拠点の起点に、個別支援と地域支援の両輪型支援の実践を行う予定である。南青山アパートが整備・計画される際に、センターは整備主体の県に対して支援拠点の整備を要望した。この結果、南青山アパートの集会所の隣に支援拠点が整備されることになった。支援活動は、南青山アパートの入居開始と同時に2021年2月から開始される。

センターでは、これまで行ってきた個別支援に加えて、新たに地域支援を行うにあたり、2018年から町内会など地域資源の抱える課題を調査した。

その結果、高齢化による町内会役員の担い手不足や、町内会や民生委員への負担の増加によるコミュニティの弱体化など、現代社会が抱える共通

の課題があることが判明した。

被災者が地域で安心して生活するためには、地域の抱える課題への支援も必要である。そのためにはまず、被災者を含めた地域住民の見守り活動を行う町内会や民生委員に負担が偏らない工夫をなすべきである。また、支援団体や大学生など地域外の団体や組織を巻き込んだ多様なイベントを通じた地域コミュニティの活性化を目指す必要がある。

沿岸被災地では復興と地域創生に向けた支援が求められてきた。しかし、遠隔地避難でも個人の暮らしの安定と地域創生に向けた支援が求められており、それが今後の支援の在り方でもある。

6. まとめ

東日本大震災から約10年が経過し、災害支援制度に基づく支援が終了し始めている。このような状況下で被災者が安心して生活しているのかと問われると、必ずしも被災者全員がそうであるとはいえない。

今後は、災害支援制度ではなく平時からある様々な支援制度や社会資源などを積極的に活用する時期に入る。しかし、既存の制度や社会資源では対応できない様々な課題が、現代の社会問題として表出している。そのため、被災者支援で培った支援のノウハウを取り込んだ新たな社会的仕組みが必要になる。

その1つのモデルとして、センターでは南青山アパートを起点とした両輪型支援を計画した。この新たな試みが、被災者支援としてどのような課題を解決していくことになるのか、その支援の在り方について、今後も検討していく必要がある。

注

- 1) 県が整備する内陸災害公営住宅は、盛岡市、北上市、奥州市、一関市の4市である。市が整備する内陸災害公営住宅は、花巻市と遠野市の2市である。
- 2) 平成10年5月に成立した被災者生活再建支援法に基づき、自然災害により住宅が全壊もしくは大規模半壊するなど、生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して支給される。この支援金には、住宅の被害程度に応じて支給される基礎

支援金と、住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金の2種類がある。

- 3) 加算支援金は住宅の再建方法に応じて支給される。住宅を建設・購入する場合、震災当時に複数世帯は200万円、単数世帯は150万円が支給される。公営住宅を除く賃貸の場合、震災当時に複数世帯は50万円、単数世帯は37.5万円が支給される。ただし賃貸後に購入した場合は、賃貸時に受け取った額を引いて支給される。
- 4) 2017年2月の内陸災害公営住宅第1回目の仮入居募集の入居要件には、「被災者生活再建支援金加算支援金等の住宅再建に係る補助金等を申請していないこと」とある。2017年6月の内陸災害公営住宅第2回目の仮入居募集の入居要件には、上記の要件に「家族が補助金を受給していても世帯分離に足る合理的な理由（離婚、結婚等）がある場合は、入居を認める場合があります」という注意書きが追記された。
- 5) 2016年1月の県の意向調査で「(内陸災害公営住宅に)入居を希望する」と回答した世帯に募集案内が通知された。内陸災害公営住宅の仮入居募集の第1回目は2017年2月(盛岡市備後第1アパート、一関市駒下アパート、花巻市上町アパート、遠野市穀町市営住宅、遠野市稲荷下市営住宅)。第2回目の募集は、2017年6月(北上市黒沢尻アパート、奥州市桜屋敷アパート、一関市横井田アパート)。第3回目の募集は2017年7月(盛岡市南青山アパートのみ)。
- 6) 仮入居募集では、被災元市町村に入居要件の確認を行った上で、要件を満たした人は入居予定者として行政の名簿に仮登録される。その後、入居開始2か月前に入居資格審査が行われる。入居1か月前に審査を通過した人には入居説明会の案内が郵送され、入居開始2週間前に入居説明会で受け取る「入居許可証」で正式に入居が確定する。仮入居申込から入居許可証を受け取るまでの期間は、災害公営住宅によって異なる。南青山アパートの場合、2017年7月に仮入居募集が行われ、2021年1月29日に「入居許可証」を受け取る。
- 7) 厚生労働大臣から委嘱され、それぞれの地域において、常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行い、社会福祉の増進に無給で従事する方々のこと。

参考文献

- 須沢栞・外柳万里(2020):「自然災害後の遠隔地避難者への居住支援」『住宅』69、pp65-70.
- 津久井進(2020):『災害ケースマネジメント—ガイドブック—』、合同出版.
- 盛岡市東日本大震災復興推進・放射能対策本部(2014):『盛岡市東日本大震災記録誌—私たちの未来は被災地ととみに—』、川口印刷.
- 山本千恵・田村太郎・菅磨志保(2020):「災害ケースマネジメントにつなげる被災者生活実態調査の現状と課題」.