

博士論文

複線型復興プロセスに向けた東日本大震災における
遠隔地避難者への居住支援に関する研究

須沢 栞

1 章 序論	1
1-1 研究の背景	1
1-1-1 遠隔地避難者への支援に向けて	1
1) 遠隔地避難の将来予測と課題	1
2) 遠隔地避難者への支援の根拠	2
1-1-2 復興型復興プロセスの実現に向けて	5
1) 個人の生活再建からみた復興	5
2) 生活再建への道筋が示された複線型復興プロセス	7
1-1-3 手段としての居住支援	8
1) 本研究における居住支援	8
2) 居住支援の内容と関係主体の整理	12
1-2 研究の目的	14
1-3 論文の構成	15
1-4 用語の定義	16
1-5 既往研究と本研究の位置付け	17
2 章 遠隔地避難者を対象とした居住支援制度と支援ニーズ	20
2-1 はじめに	20
2-1-1 本章のねらい	20
2-1-2 研究方法	20
1) 文献調査	20
2) 遠隔地避難者を対象とした居住支援制度の整理	20
3) 岩手県沿岸と内陸の比較	20
2-2 遠隔地避難者が利用可能な居住支援メニュー	21
2-2-1 災害時の居住支援メニューと法制度	21
1) 避難期の選択肢	22
2) 仮住まい期の選択肢	22
3) 本設住宅期の選択肢	23
2-2-2 災害時の居住支援メニューの利用条件	25
1) 被災時の居住地による規定	25
2) 避難先・移転先の居住地による規定	26
3) 罹災判定による規定	27
4) その他の規定	27
2-3 遠隔地避難者への居住支援実施状況	28
2-3-1 居住支援実施の前提条件	28

1) 制度化されていない生活支援・居住支援業務.....	28
2) 行政による遠隔地避難者の把握状況.....	28
2-3-2 岩手県の遠隔地避難者への居住支援実施状況.....	29
1) 遠隔地避難者を対象とした居住支援主体.....	29
2) 支援の対象範囲.....	31
3) 予算の確保に関する課題.....	31
4) アセスメント調査による要支援度基準化の試み.....	32
2-4 遠隔地避難者の支援ニーズの相対的位置付け.....	33
2-4-1 岩手県沿岸と内陸の応急仮設住宅入居率の比較.....	33
2-4-2 岩手県沿岸と内陸の被災者要支援度の比較.....	34
2-4-3 現行支援制度の影響に関する考察.....	35
2-5 まとめ.....	36
3 章 遠隔地避難者を対象とした居住支援業務の内容と手法.....	37
3-1 はじめに.....	37
3-1-1 本章のねらい.....	37
3-1-2 研究方法.....	37
1) もりおか復興支援センターへのインタビュー調査.....	37
2) 時系列での情報整理.....	37
3-2 要支援者の把握手法.....	38
3-2-1 要支援者名簿の取得と全戸訪問.....	38
3-2-2 盛岡市転入とセンター登録年度的一致状況.....	39
1) 2011 年度に転入した世帯.....	40
2) 2012 年度以降に転入した世帯.....	40
3-3 運営の変遷と支援者の属性.....	41
3-3-1 SAVE IWATE 立ち上げ時（2011/3）.....	41
3-3-2 もりおか復興支援センター開設後（2012/3）.....	42
3-3-3 現在（2020/12）.....	43
3-4 活動の変遷と支援業務の全貌.....	45
3-4-1 相談業務をきっかけとした住まいの移行支援.....	45
1) 生活相談・見守り業務.....	45
2) 被災自治体等との媒介.....	45
3-4-2 相談業務以外の取り組み.....	47
3-4-3 遠隔地避難者を支援する上での配慮.....	50
3-5 まとめ.....	52
4 章 遠隔地避難者の居住動向と平時要配慮者の把握.....	53

4-1 はじめに.....	53
4-1-1 本章のねらい.....	53
4-1-2 研究方法.....	53
1) もりおか復興支援センター登録世帯情報の取得（4章5章共通）.....	53
2) 集計分析とグラフ作成による可視化.....	55
4-2 世帯属性からみた平時要配慮者の存在と特性.....	56
4-2-1 居住地移動状況.....	56
1) 盛岡市への転入時期.....	56
2) 地図上でみた居住地移動状況.....	56
4-2-2 避難経緯と世帯情報.....	59
1) 避難の経緯・理由.....	59
2) 世帯情報.....	62
3) 被災情報.....	64
4-2-3 平時配慮者の該当状況.....	65
4-3 居住地・住まいの経年推移からみた居住動向の把握.....	67
4-3-1 全体傾向.....	67
4-3-2 「留まる」の経路の可視化.....	70
1) 借上型仮設住宅入居期限の影響.....	70
2) 早期に持家を取得する層.....	71
3) 晩期に賃貸住宅に移る層.....	71
4-4 クロス集計による居住動向の把握.....	72
4-4-1 居住地3類型×平時要配慮者.....	72
4-4-2 居住地3類型×世帯属性.....	74
4-4-3 居住地3類型×被災関連.....	76
4-5 まとめ.....	77
5章 遠隔地避難者の居住の安定に関する課題.....	78
5-1 はじめに.....	78
5-1-1 本章のねらい.....	78
5-1-2 研究方法.....	78
1) センター支援記録からの課題の抽出.....	78
2) 課題の分類と支援制度の観点からの考察.....	78
5-2 課題の抽出と整理.....	79
5-2-1 仮住まいの確保に関する課題.....	79
1) 応急仮設住宅の申請に関する課題.....	79
5-2-2 仮住まいの継続・居住の安定に関する課題.....	79

1) 借上型仮設住宅入居期間の特定延長に関する課題.....	79
2) 応急仮設住宅からの転居に関する課題.....	80
3) 借上型仮設住宅からの退去要求.....	80
4) 避難先の親族宅での居住に関する課題.....	81
5-2-3 仮住まいから本設住宅への引越しに関する課題.....	81
1) 自治体独自支援の転居費利用に関する課題.....	81
2) その他初期費用捻出に関する課題.....	82
5-2-4 本設住宅の確保にまつわる課題.....	82
1) 内陸災害公営住宅入居要件に関する課題.....	82
2) 加算支援金利用に関する課題.....	83
3) 自治体独自支援利用に関する課題.....	83
4) 中古住宅取得に関する課題.....	83
5-3 支援制度からみた課題の考察.....	84
5-3-1 世帯分離後の支援制度利用条件の曖昧さ.....	84
5-3-2 制度不整合による仮住まい喪失の危機.....	84
5-3-3 加算支援金の早期利用による不利.....	84
5-3-4 越境による支援対象からの除外.....	84
5-4 まとめ.....	85
6章 複線化に向けた居住支援制度の検討.....	86
6-1 はじめに.....	86
6-1-1 本章のねらい.....	86
6-1-2 研究方法.....	86
1) 支援制度との間に不整合が生じているケースの選定.....	86
2) 法令・運用方針との照合.....	87
6-2 運用判断の体制.....	89
6-2-1 対応マニュアルの存在.....	89
6-2-2 複数の機関による調整.....	89
6-3 法令・運用方針との照合結果（世帯分離あり）.....	90
6-3-1 応急仮設住宅への入居.....	91
1) 双方の世帯の仮設入居.....	91
6-3-2 支援制度利用後の応急仮設住宅入居継続.....	92
1) 加算支援金利用（別世帯）後の入居継続.....	92
2) 災害公営入居（別世帯）後の入居継続.....	92
6-3-3 加算支援金と災害公営住宅の併用.....	93
1) 加算支援金利用（別世帯）後の加算支援金利用.....	93

2) 災害公営入居（別世帯）後の加算支援金利用	94
3) 加算支援金利用（別世帯）後の災害公営入居	94
4) 災害公営入居（別世帯）後の災害公営入居	95
6-4 法令・運用方針との照合結果（世帯分離なし・共通）	96
6-4-1 応急仮設住宅への転居	97
1) 借上型仮設から借上型仮設への転居	97
2) 借上型仮設から建設型仮設への転居	99
6-4-2 支援制度利用後の応急仮設住宅入居継続	99
1) 加算支援金利用後の入居継続	99
6-4-3 応急仮設住宅の入居期限	100
1) 規定以外の理由による特定延長	100
2) 期限後の入居継続（建設型仮設）	101
3) 期限後の入居継続（借上型仮設）	101
6-4-4 加算支援金と災害公営住宅の併用	102
1) 災害公営入居後の加算支援金利用	102
2) 加算支援金利用後の災害公営入居	103
6-5 居住支援制度のあり方の検討	104
6-5-1 運用に関する課題の考察	104
1) 自治体間での対応の違い	104
2) 異なる支援制度の独立した運用判断	104
6-5-2 困窮度・要支援度に応じた運用方針の検討	105
6-6 まとめ	107
7 章 結論	108
7-1 本論のまとめ	108
7-2 複線型復興プロセス実現に向けた居住支援の条件	113
7-2-1 本研究の将来災害への適用可能性	113
1) 東日本大震災における盛岡市の位置付け	113
2) 東日本大震災と将来災害の違い	113
7-2-2 複線型復興プロセス概念の再整理	114
1) 単線型との違い：支援の対象の観点	114
2) 混線型との違い：生活再建の見通しの観点	114
7-2-3 居住支援の観点での整理と考察	115
1) 居住支援の果たす役割と従来支援との違い	115
2) 居住支援の限界点と課題	116
3) 住宅確保要配慮者における「被災者」の位置付け	117

7-2-4 将来災害で求められる遠隔地避難者への居住支援の条件	117
1) 居住支援業務の内容	117
2) 居住支援実施の体制・手法	118
7-3 目指すべき暮らし、生活の安定とは?	119
1) 自治体によって異なる支援は問題か?	119
2) 居住の継続と支援のあるべき姿とは?	119
3) 時間経過に伴う変化への考慮.....	120
謝辞.....	121
参考文献.....	121
付録.....	125

1 章 序論

1-1 研究の背景

1-1-1 遠隔地避難者への支援に向けて

1) 遠隔地避難の将来予測と課題

東日本大震災と遠隔地避難：

東日本大震災の特徴のひとつとして、遠隔地避難者や広域避難者の存在が挙げられる。民間賃貸住宅を利用した借上型仮設住宅の本格的な導入により、市町村や県境を跨いで仮住まいを確保する動きが顕著となった。東日本大震災後の岩手県と宮城県の借上型仮設住宅を対象とした研究では、全入居世帯の4割が自治体を跨いでおり、そのうち、借上型仮設住宅退去後も被災当時の市町村に戻らずに避難先の市町村に留まる世帯が4割を占めることが明らかにされている（米野 2018a¹、米野 2018b²）。

将来災害での予測：

応急仮設住宅全体の中での借上型仮設住宅の供給割合は、2011年の東日本大震災では5割であったのに対し、2015年の熊本地震では7割半、2018年の西日本豪雨では8割と年々増加しており、今後も借上型仮設住宅の確保に伴う遠隔地避難が生じるものと考えられる。また、首都直下地震や南海トラフ地震の避難シミュレーションを行った研究では、被災地での住宅不足により遠隔地避難が生じることが予測されている（廣井 2016³、佐藤 2018⁴）。

¹ 米野史健, 岩手県の借り上げ仮設住宅における契約物件及び入居世帯の実態, 都市住宅学, Vol. 83, pp. 85-90, 2013、

² 米野史健, 宮城県の借り上げ仮設住宅における入退居時の市町村間移動の実態, 日本建築学会計画系論文集 Vol.83, No.748, pp.1091-1098, 2018

³ 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, pp.25-30, 後藤・安田記念東京都市研究所, 2016、

⁴ 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

捕捉の難しさ：

原発避難に伴う全国各地への広域避難を踏まえ、国レベルでは総務省により全国避難者情報システムが導入されたが十分に機能せず、避難者を正確に把握できていないことが指摘されている（乾 2016⁵）。また、自治体レベルでも情報共有に問題があり、自治体が存在を認識できておらず、一定期間支援の対象から外れていた避難者が存在することが指摘されている（島田 2017⁶）。

支援方針の不明確さ：

東日本大震災では全国の自治体に県外避難者を対象とした支援が要請されたものの、県外避難者の定義が曖昧であったことから、避難者への支援は避難先の自治体の裁量に委ねられていたことが指摘されている（乾 2016⁵）。

このように遠隔地避難者は、そもそもその存在を把握しづらいことや、支援を要する被災者として認識されないことから、支援からこぼれ落ちやすいことが課題として挙げられる。

2) 遠隔地避難者への支援の根拠

□ 遠隔地避難は不可避であり自然な現象

被災地での仮住まいの不足：

首都直下地震や南海トラフ地震の避難シミュレーションを行った研究によると、被災地で全ての被災者の仮住まいを確保することが困難であるために、被災地外への避難が生じることが明らかになっている^{3, 4}。つまり、遠隔地避難は将来的な巨大災害においては不可避な現象であると言える。

歴史的観点からみた住まいの移動：

阪神・淡路大震災以降、「元で場所で住まいを再建する」ことが自明のことのように考えられてきたが、これは、高度経済成長期以降の土地付き持家という住まいの所有形態と

⁵ 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

⁶ 島田 明夫, 実践 地域防災力の強化—東日本大震災の教訓と課題—, ぎょうせい, 2017

セットで生まれたものであり、非常に新しい考え方である。歴史的に見ると、災害に見舞われれば住まいを移動するという「常ならざる住まい」の考え方が一般的であったことが指摘されている（牧 2011⁷）。

災害後の環境変質の観点：

災害には、家族・友人との離別、住宅・資産の喪失、地盤の崩壊や海岸線の変化といった後戻りできない環境の変質を伴うことから、元の場所での居住の継続や元の状態への回帰といった単純な回復を見込むことはできない。そのため、どこに住むかではなく、新たな安定状態にいたるプロセスが重要であるという「再定住」の考え方がある（前田 2020⁸）。

□ 遠隔地避難者に対する支援は不要か？

力のある人が被災地を離れたのか？：

一般的な見解として、力のある人が被災地の外に出ていくという認識があるが、このことは必ずしも実証されていない。東日本大震災では、被災地での避難所生活が負担となる高齢者や障がい者を内陸などの安全な地域へと二次避難させるといった対応がとられており、支援を要する人が被災地を離れていった可能性もある。

本人が望んで被災地を離れたのか？：

本人が望んで被災を離れた場合、支援は必要ないのではないか、という対抗意見も考えられる。しかし、被災地内で仮住まいの不足が予測されることと、災害後の混乱の中で短期間での決断が求められることを踏まえると、本人が望んだ結果としての遠隔地避難であるかという点については疑問が残る。また、現実的には本人が望んで被災地を離れたかどうかを判断することは不可能であり、本人が望んで被災地を離れた（と考えられる）場合であっても、慣れない遠隔地での避難生活で困難が生じることは当然考えられる。人道的な観点からも遠隔地避難者への支援が求められる。

⁷ 牧紀男, 災害の住宅誌 人々の移動とすまい, 鹿島出版, 2011

⁸ 前田昌弘, 災害後の再定住における論点と課題—「選択」の拡張的解釈を通じて, 日本建築学会, ポスト東日本大震災のすまい復興と共有知構築 新しい計画論を目指して, 災害からの住まいの復興に関する共有知構築[若手奨励]特別研究委員会, pp. 13-18, 2020

□ 被災地からの人口流出の懸念に対して

被災地の人口減少は問題か？：

地域存続の観点から、被災地からの人口流出が懸念事項として認識されている。一方で、大船渡市では震災の後に人口が減少しているが、震災に伴う自然減を含むことと、震災以前から既に人口減少傾向にあったことから、一概に震災を契機として人口流出が生じたとは言えないことが指摘されている（角田 2016⁹）。また、「ふるさと納税」ように自身が居住していない自治体への納税も可能であり、被災地からの人口流出が被災自治体の税収に影響を及ぼさないような仕組みをつくることも可能であると考えられる。

戻りたい人へのサポートにつながる可能性：

仮に被災地からの人口流出が懸念される場合であったとしても、遠隔地避難者への支援を実施しないことへの根拠にはならない。また、一旦被災地を離れると、被災地や支援に関する情報が届かなくなることが懸念されているが、遠隔地避難者に適切に支援がなされ、情報が行き届いた場合、むしろ、被災地に戻りたい避難者をサポートすることにつながる可能性もあると考えられる。

⁹ 角田陽介, 国土交通政策研究所 第192回政策課題勉強会 概要, 2016,
<https://www.mlit.go.jp/pri/kouenkai/syousai/pdf/b-161109-2.pdf> (2020/12/23 アクセス)

1-1-2 復興型復興プロセスの実現に向けて

本研究における生活再建と復興の概念を図 1 に示す。

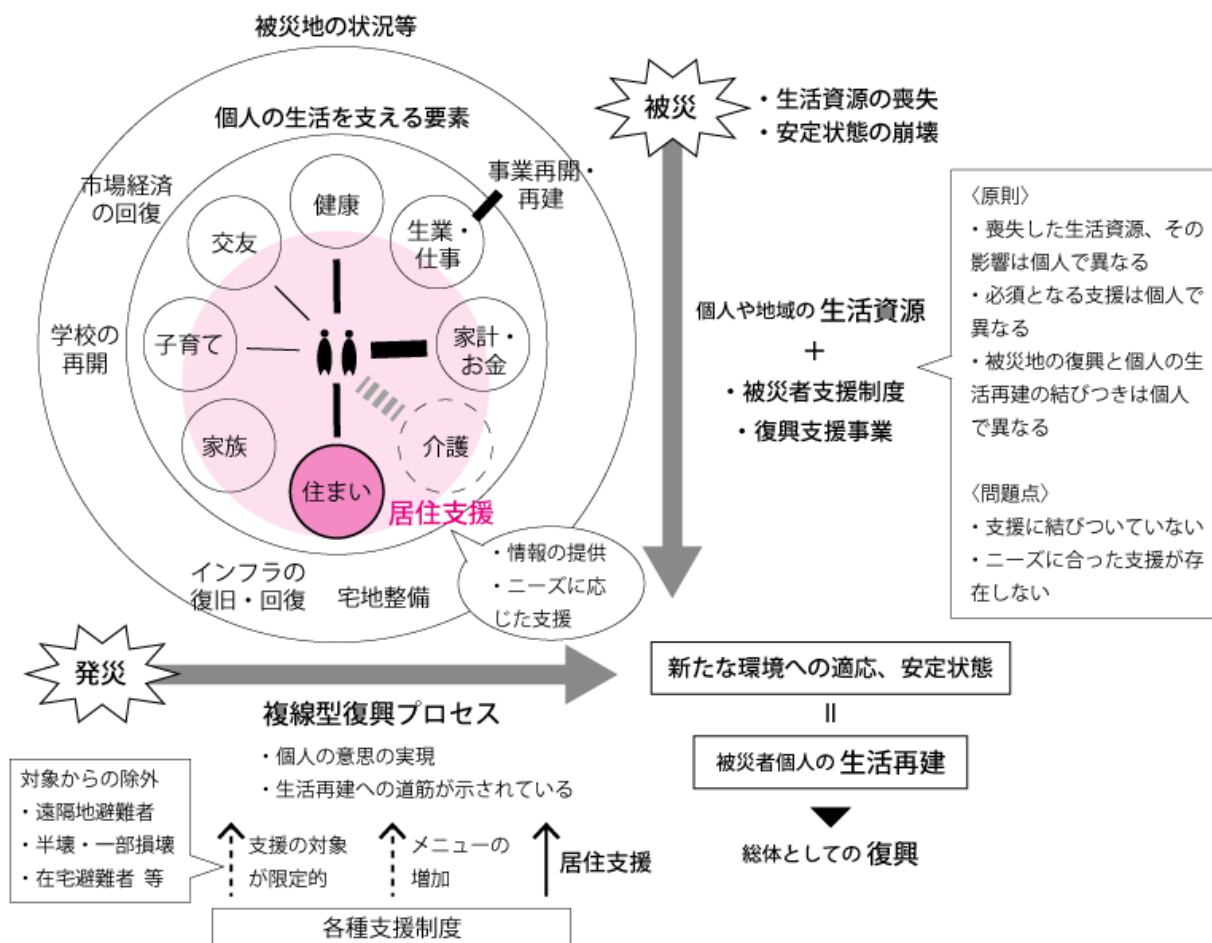


図 1 本研究における生活再建と復興の概念

1) 個人の生活再建からみた復興

平衡状態としての復興の定義：

被災は多かれ少なかれ個人の生活資源を奪うが、何が資源であったか、資源を喪失したことによる生活への影響は個人によって異なる。また、先述の通り、災害は家族・友人との離別、環境の変質といった不可逆的な変化をもたらすため、被災前と同じ生活環境を取り戻すことは実質的に不可能である。そのため、災害後の環境に適応することや、新たな

平衡状態で落ち着いていることを災害からの復興や個人の生活再建の到達点とする考え方がある。

なお、復興の指標として地域の人口増加、経済の回復といった指標が挙げられることもあるが、人口減少社会、定常型社会においてはこのような指標は必ずしも相応しくないとされている。

復興の主体に対する議論：

復興の主体がなにであるか、だれの復興なのか、という議論がある。牧は災害からの回復を「ある社会を構成するユニットが、災害後の混乱を乗り越え、ある平衡状態に落ち着くこと」とした上で、ユニットの単位を個人、家族、集落、地域のどのレベルで考えていくべきか、個人の災害からの回復の総和が社会の回復なのかについても考える必要があるとしている（牧 2011⁷）。田中は復興の主体が「被災者」なのか「被災地」なのかによって復興の評価は大きく異なることを指摘し、被災地の華やかな復興、マクロなレベルの復興が必ずしも個々人の復興が進んだ結果とは限らないことを指摘している（田中 2018¹⁰）。

本研究における復興の定義：

本研究では個人の生活再建に着目し、「復興」とは被災者個人の生活再建の総体であり、「生活再建」とは災害後の新たな環境に適応し、安定状態に落ち着くこととする。

個人の生活の安定に重きを置くのは、人の命には等しく価値があり、生命・心身の健康の維持が何より大事であるという原則、規範に基づくものである¹¹。だからといって、被災地の復興を否定している訳ではない。そもそも、復興の主体が「被災者」か「被災地」かの二者択一には必ずしもならないはずであり、むしろ重要なのは、両者のつながりを考えることである。被災地が復興した（ように見えた）としても、それが個人の生活再建につながっていないのであれば、そのような復興のあり方は検討の余地があるということである。

¹⁰ 田中正人, 災害リスクと定住のゆらぎ—減災・復興過程における不平等拡大の背景—, 追手門学院大学地域創造学部紀要, 第3巻, pp. 15-36, 2018年

¹¹ ナオミ・ザック (著), 高橋隆雄 (監訳), 阪本真由美, 北川夏樹 (訳), 災害の倫理—災害時の自助・共助・公助を考える, 勁草書房, 2020

2) 生活再建への道筋が示された複線型復興プロセス

単線型、混線型の復興に対する批判：

阪神・淡路大震災では、「避難所—仮設住宅—災害公営住宅」というひとつの主要な経路をたどる被災者への支援が集中し、それ以外の経路をたどった数多くの被災者は重点的な公的支援の対象から外れたことから「単線型」の復興であったとの批判がある（平山 2015¹²）。

東日本大震災では、木造の仮設住宅や借上型仮設住宅、住宅再建のための支援金や宅地造成事業など選択肢が大幅に増えたものの、多種多様な支援メニューが登場したことにより、支援メニューが複雑化し全体像が見えづらく、被災者にとって住まいの選択が難しくなったことから「混線型」の復興であったと指摘されている（塩崎 2014¹³）。

複線型復興の定義：

このような背景から、復興プロセスの多様性をカバーした「複線型」の復興への移行の必要性が指摘されてきたが、「複線型」の復興の明確な定義はこれまでなされてこなかった。

関連性の高い内容として、川崎は、福島県の前発避難者に対し、帰還か長期避難か移住かにかかわらず、住宅、雇用、健康管理、医療・福祉、賠償など、あらゆる面で、被災者一人ひとりの意思の実現を保障する複線型の復興政策が必要であることを指摘している（川崎 2017¹⁴）。また、複線型復興の文脈ではないが、田中は、被災者の生活再建を支える制度・政策は、生活資源の喪失の単純な多寡ではなく、一人ひとりの経路がひらかれているかどうかが重要であると述べている（田中 2019¹⁵）。つまり、個人の生活再建を支える制度は、制度がいくつ存在するかではなく、被災者一人ひとりの意思の実現に寄与しているか、一人ひとりの生活再建までの道筋が示されているかが重要ということである。

¹² 平山洋介, 阪神・淡路から東北へ—住まいを再生する, 都市住宅学 88 号, pp. 9-13, 2015

¹³ 塩崎賢明, 復興〈災害〉-阪神・淡路大震災と東日本大震災, 岩波新書, 2014

¹⁴ 川崎興太, 複線型の福島復興政策の確立に向けて, 建築討論 HP, 2017,

<https://medium.com/kenchikutouron/%E8%A4%87%E7%B7%9A%E5%9E%8B%E3%81%AE%E7%A6%8F%E5%B3%B6%E5%BE%A9%E8%88%88%E6%94%BF%E7%AD%96%E3%81%AE%E7%A2%BA%E7%AB%8B%E3%81%AB%E5%90%91%E3%81%91%E3%81%A6-74f10b694b30> (2020/12/16 アクセス)

¹⁵ 田中正人, 「災害サイクル」における不平等の拡大とリスク分配の逆進性, 追手門学院大学地域創造学部紀要, 第 4 巻, pp. 21-45, 2019 年

これを踏まえ、本研究では「複線型復興プロセス」を、生活再建をたどるまでの多様なプロセスに、被災者一人ひとりの意思の実現に寄与する支援があり、生活再建までの道筋が示された復興理念とする。

複線化が必要な被災者像：

冒頭で述べた通り、遠隔地避難者は支援の枠組みから外れやすい存在である。この他にも、罹災判定で半壊や一部損壊の判定を受けた世帯は、原則として応急仮設住宅や災害公営住宅への入居資格がなく、その他の住宅再建支援金なども利用できない。また、在宅避難者や親族宅への避難者が支援対象の対象から見落とされることが問題視されている（津久井 2020¹⁶）。

1-1-3 手段としての居住支援

本研究では、居住支援とは居住の安定の確保を目的とした支援であり、居住支援が複線型復興プロセス実現のための有効な手段であると位置付けている。

1) 本研究における居住支援

「居住支援」とは、2007年の住宅セーフティネット法の制定により、近年浸透しはじめた比較的新しい言葉である。しかし、「住宅」と「生活」をセットで支援していくという方針自体は、我が国では少なくとも100年前から存在しており、全く新しい概念という訳ではない（大月 2020¹⁷）。

□ 住宅セーフティネット法での居住支援

住宅セーフティネット法の概要と変遷：

2006年の住生活基本法の基本理念に則り、2007年に「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（住宅セーフティネット法）」が成立し、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国の方針が定められ、「居住支援協議会」の設置が促進された。2017年には住宅セーフティネット法が改正され、①住宅確保要配慮者

¹⁶ 津久井進, 災害ケースマネジメント◎ガイドブック, 合同出版, 2020

¹⁷ 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

の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度、②登録住宅の改修や入居者への経済的な支援、③住宅確保要配慮者に対する居住支援という3つの施策が打ち出された。

住宅確保要配慮者：

住宅セーフティネット法での住宅確保要配慮者は低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子育て世帯等と定められている。これに加え、国土交通省の省令では、外国籍を有する者などが定められている。住宅セーフティネット法では、発災から3年以内の災害の被災者を住宅確保要配慮者としているが、省令では、国土交通大臣が定める期間としているため、制度上は被災者の実情に応じた支援が可能な仕組みとなっている。

居住支援法人と業務内容：

住宅セーフティネット法での居住支援とは、住宅確保要配慮者の居住の支援を行うことであり、居住支援を実施するNPO法人や一般社団法人の会社を住宅確保要配慮者居住支援法人（居住支援法人）として指定できることが定められている。居住支援法人の支援業務として、主として、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。

□ 実態としての居住支援

定かではない居住支援業務の全体像：

住宅セーフティネット法で居住支援について触れられているものの、居住支援の業務内容を示した教科書や手引書のようなものは現時点で存在しない。実際、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ため、その全体像は掴めていない¹⁷。このような状況から、2019年6月に一般社団法人全国居住支援法人協議会が設立され、居住支援法人同士の情報共有や連携強化が目指されている。

未指定の居住支援団体：

また、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。このような団体の支援の対象者は主に刑余者、児童養護施設退所者、外国人が多いとされる。その

ため、新たに居住支援法人を設立するのではなく、既に活動に取り組んでいる団体との連携していくことが、居住支援の今後のあり方であるとの指摘がある（島田 2020¹⁸）。

被災者を対象とした支援：

住宅セーフティネット法における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、国交省による居住支援法人フェースシート調査結果（国土交通省 2020¹⁹）によると、「被災者」を最も得意な支援対象とする居住支援法人は存在しない。また、「被災者」を対象とした支援実績のある居住支援法人は全体の 2 割にも満たず、高齢者や障がい者など他の属性と比較し圧倒的に少なくなっている。これは、居住支援法人の多くは、地域が抱える課題や要支援者のニーズに継続的に対応していく過程で、資金確保などの必要性に迫られて組織化・法人化されたものであり、「被災者」という暫定的・時限的な支援ニーズを対象とする場合、法人化する必要性が低いためと考えられる。

□ 本研究における居住支援

居住の安定の確保の観点：

現時点で、どのような取り組みが居住支援であるかについての明確な概念は存在していない。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。

そこで、本研究では、居住支援の概念を拡大解釈する。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）を掲げている。つまり、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。

¹⁸ 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

¹⁹ 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)

現状の住まいの喪失を防ぐ観点：

居住の安定の確保を目的とした場合、その対応策は住まいの確保のみに留まらない。例えば、直近の状況として感染症の拡大によって家計状況が大きく変化し、家賃を支払うことができなくなり、結果として現在の住宅から退去せざるを得ないといった事態も生じている。新たな住まいの確保に限らず、現状の住まいを喪失しないことも居住の安定の確保という観点では重要になる。

持続可能な居住の安定の観点：

また、阪神・淡路大震災のいわゆる借上型災害公営住宅では、入居期限が設定されており、入居開始から 20 年後に退去を迫られる事態が生じている。短期的には居住の安定が担保されたように見えたとしても、長期的な視点で安定が見込めないこともあり得るため、持続可能な居住の安定の確保という観点も必要になると考えられる。

2) 居住支援の内容と関係主体の整理

平時と災害時の居住支援の内容：

居住支援の支援内容を支援メニューの提供と支援主体による支援業務の2つに分類し、平時と災害時の観点からの図 2 の通り整理した。

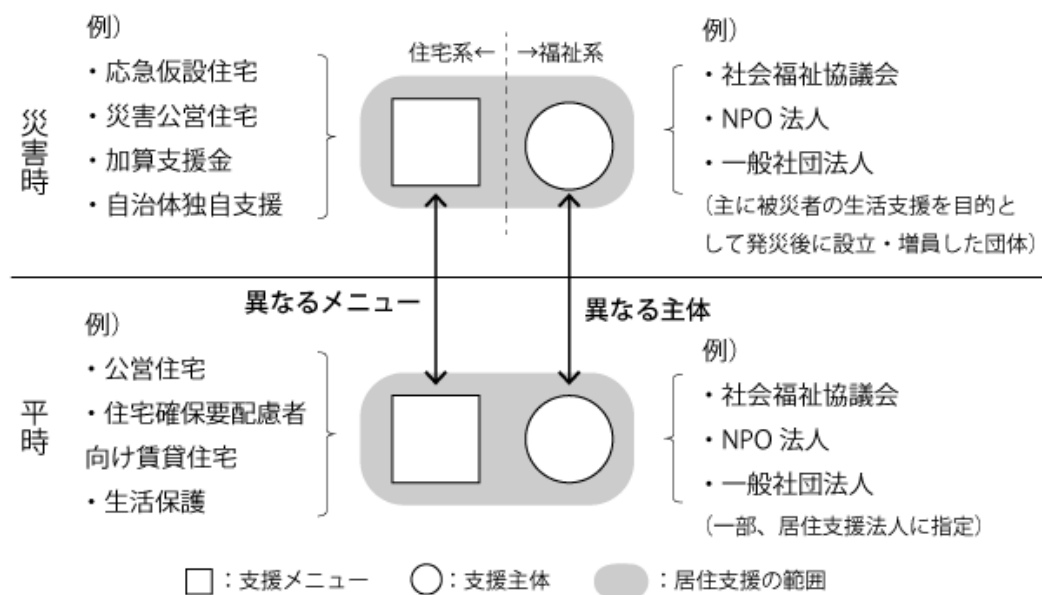


図 2 居住支援メニューと主体の整理

平時と災害時では利用可能な居住支援のメニューは大きく異なる。平時は公営住宅や住宅確保要配慮者向け賃貸住宅の提供、生活保護による家賃補助などが挙げられる。これに対し災害時は、応急仮設住宅や災害公営住宅の提供、加算支援金や自治体独自支援といった住宅再建や賃貸住宅の確保に対する支援金が存在する。

平時と災害時では居住支援を実施する支援主体は異なる。平時は社会福祉協議会や居住支援法人に指定されている NPO 法人や一般社団法人が挙げられるが、先述の通りこれに加え、未指定で居住支援に取り組んでいる団体も多く存在する。これに対し災害時は、発災後に増員された社会福祉協議会の支援員や、発災後に新たに設立された団体による生活支援の延長で居住支援が実施されている現状にある。

災害時の居住支援メニューと関係主体：

災害時における居住支援の支援メニューと各主体の関係を図 3 の通り整理した。

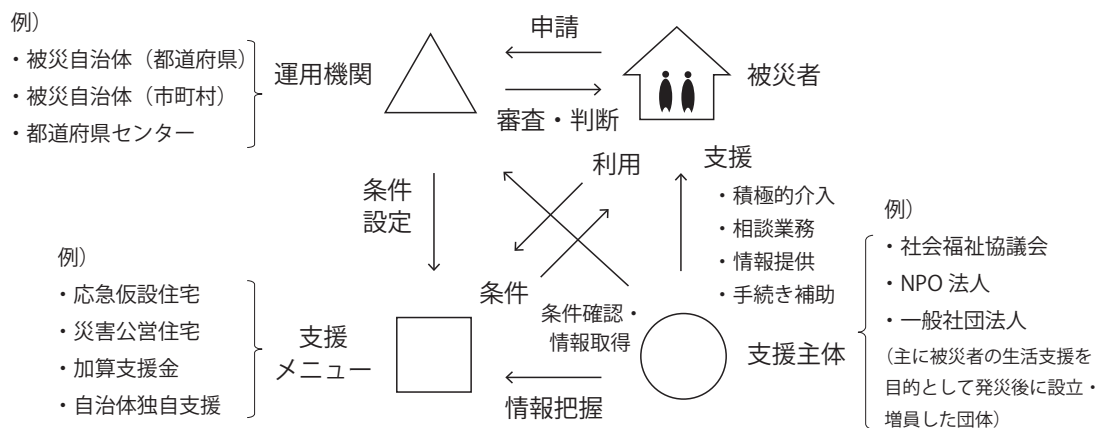


図 3 災害時の居住支援メニューと各主体の関係

災害時には各種支援メニューが存在するが、被災者が実際にそれらを利用するには、罹災判定などの様々な条件が存在する。法制度に基づき支援メニューの条件を設定し、被災者の支援メニュー利用可否の判断を行うのが自治体などの運用機関である。運用を行うのは都道府県、市町村レベルの地方自治体が一般的であるが、自治体からの委託により外部団体が運用の判断を行うこともある。例えば、加算支援金の利用申請については都道府県からの委託により公営財団法人都道府県センターが利用承認の判断を行っている。

支援主体は被災者に積極的にアプローチし、相談業務、各種情報提供、手続き補助といった支援業務を実施する。また、被災者を直接的に支援するだけでなく、支援メニューの内容や利用条件に関する情報収集や運用機関への確認も支援業務のひとつと考えられる。

1-2 研究の目的

以上を踏まえ、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態の解明および居住支援に関する制度の把握を通して、複線型復興プロセスを実現するために必要な遠隔地避難者への居住支援の条件を明らかにする。

□ 対象の選定

自然災害に着目する理由：

自然災害と原発避難では支援制度等が大きく異なること、自然災害に伴う遠隔地避難に関する研究は少なく知見の蓄積が乏しいこと、首都直下地震や南海トラフ地震などの将来の災害への備えの観点から、本研究では自然災害による遠隔地避難に着目している。

岩手県盛岡市に着目する理由：

東日本大震災後の宮城県と岩手県を比較すると、宮城県では建設型仮設住宅や借上型仮設住宅など行政が提供した住宅を支援対象としているのに対し²⁰、岩手県では親戚宅や民間賃貸住宅といった行政が提供していない住宅も支援対象としている。また、岩手県では内陸避難者のための内陸災害公営住宅が建設されていることが特徴となっている。

これらを踏まえ、本研究では独自の支援や対応がなされてきた岩手県に焦点を当て、岩手県の内陸市町村の中でも借上型仮設住宅の物件数が最も多く²¹、主要な避難先となっていた盛岡市を対象地域に選定した。

²⁰ 宮城県や市外からの流入が多かった仙台市の以下の報告書では、少なくとも行政提供住宅以外に入居している被災者への言及はない。宮城県，東日本大震災復興旧期の取組記録誌，2015、宮城県，東日本大震災再生期前半の取組記録誌，2017、宮城県，東日本大震災再生期後半の取組記録誌，2019、仙台市，東日本大地震仙台市復興五年記録誌，2017

²¹ 米野 2013 によると、岩手県の借上型仮設住宅の契約件数は 4,015 件であり、沿岸を除く内陸部沿岸隣接部に所在する物件数は、盛岡市（553 件）が最も多く、次いで一関市（540 件）となっている。盛岡市は県内外の様々な市町村から被災者が移動しているのに対し、一関市の場合隣接する宮城県気仙沼市からの避難が多いといった実態も踏まえ、本研究では盛岡市を対象としている。米野 史健，岩手県の借り上げ仮設住宅における契約物件及び入居世帯の実態—東日本大震災後の借り上げに係る賃貸借契約書の記載情報の分析より—，都市住宅学，vol.2013，No.83，pp.85-90，2013

1-3 論文の構成

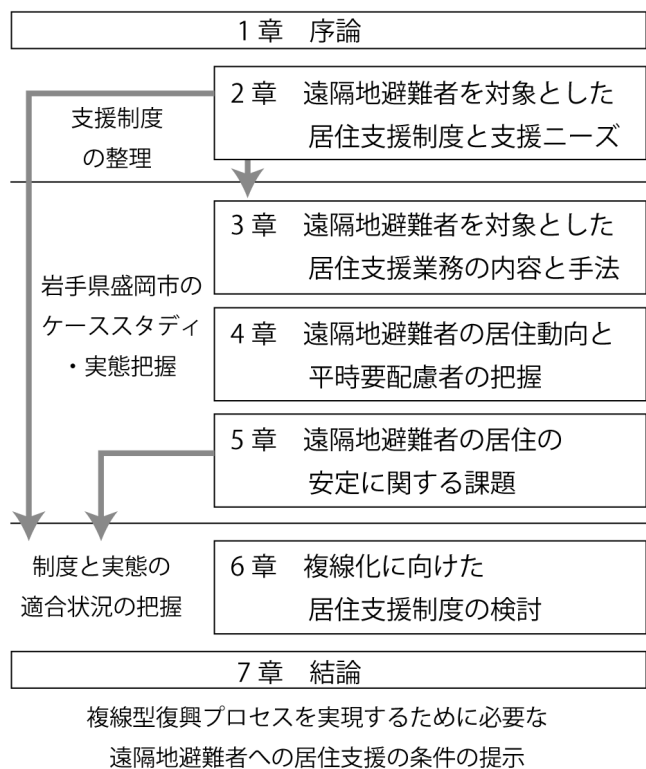


図 4 論文の構成

論文の構成を図 4 に示す。

1 章は、序論である。遠隔地避難者への支援の根拠、複線型復興プロセスと実現のための有効手段である居住支援について概念整理を行い、本研究の視座を示している。

2 章では、遠隔地避難者を対象とした居住支援制度について明らかにすることを目的として、災害時の居住支援メニューの利用条件と岩手県の遠隔地避難者への居住支援実施状況の把握を行い、岩手県沿岸と内陸の状況比較から、遠隔地避難者の支援ニーズを把握の上、現行支援制度の影響について考察する。

3 章では、遠隔地避難者を対象とした居住支援業務の内容と手法を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市の居住支援主体へのインタビュー調査から、要支援者の把握方法、運営手法と職員の特徴、業務内容の変遷について把握する。

4 章では、遠隔地避難者の中の平時の住宅確保要配慮者の存在と居住動向を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市への遠隔地避難者を対象として、居住支援主体への登録情報から、避難経緯と世帯属性、居住地・住まいの経年変化について把握する。

5 章では、遠隔地避難者の居住の安定に関する課題を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市への遠隔地避難者を対象に、居住支援主体の支援記録から住まいに関連する課題の抽出と整理を行い、課題の要因について考察する。

6 章では、前章で判明した支援制度との間に不整合がみられたケースについて、文献調査と各機関へのインタビュー調査から法令・運用方針との照合を行い、制度のどのようところで課題が生じているのか、具体的な内容を明らかにし、今後の居住支援制度のあり方について検討する。

7 章は、結論である。本論（2～6 章）のまとめを行い、本研究で得られた知見の将来災害での適用可能性、複線型復興プロセスと居住支援の概念について再整理を行った上で、複線型復興プロセスの実現に必要な遠隔地避難者への居住支援の条件を示している。

1-4 用語の定義

遠隔地避難：

表 1 既往文献等における類似用語

用語	説明	j-stage検索 ヒット数 (*2020年 5月31日現在)	研究で用いるか どうか
広域避難	元々は、市街地火災からの緊急避難を意味。東日本大震災後に原発事故に伴う全国各地への避難を示す言葉として用いられる。その後、災害後の広域的な避難を示す言葉として定着しつつある。	290* (2011年以降の 文献)	△経緯や内容が 複雑。
疎開	元々は、災害や空襲の被害軽減のため、都市部に集中している人や物資等を分散させることを意味。広域避難原義との混同回避のため、広域的な避難を示す言葉として一部の研究者の間で用いられている。	114* (and「災害」で 検索、2011年以 降の文献)	△用語混同の懸 念。
(区)域外避難	原発事故に伴う自主避難や三宅島噴火災害による島外避難などで用いられる。	31	△域内外の判断 基準不明確。
遠隔地避難	東日本大震災後の関西圏や北海道への避難などで用いられる。	14	◎直感的にわか りやすい。
越境避難	岐阜県内の隣接自治体間における水害時の市町を超えた避難およびそれに関する協定。	1	△遠隔地、広域 的なニュアンス がない。
県外避難	原発事故に伴う福島県外への避難などで用いられる。	161	
県外被災(者)	阪神・淡路大震災後に兵庫県で被災し県外へと転出した被災者を示す。	14	△抽象化されて いない。
内陸避難	東日本大震災後の岩手県沿岸から内陸への避難を示す。	5	

自然災害を起因として、居住の安定や住まいの確保を目的に、市町村や県境を跨いで被災地を離れた遠隔地で避難生活をおくることを「遠隔地避難」とする。

既往文献等における類似用語の一覧を表 1 に示す。なお、「広域避難」は、防災分野では市街地火災からの緊急避難の意味合いを含むことに加え、東日本大震災後の原発事故による全国各地への避難を示す用語として定着しつつあることから、本研究では「遠隔地避難」という言葉を用いる。

時系列区分：

災害復興過程の時系列区分は様々なものが存在するが、本研究では住まいの復興の観点（大月, 牧 2019²²）から表 2 の通り区分する。

表 2 住まい復興の観点による時系列区分

	被災以前	避難期	仮住まい期	本設住宅期
期間	—	数週間～数ヶ月間	数年間	—
住宅種別等	・ 自宅 (戸建持家、戸建借家、賃貸住宅等)	・ 自宅 (在宅避難) ・ 指定避難所 ・ その他：親族宅 等	・ 自宅 (応急修理) ・ 応急仮設住宅 ・ その他：親族宅、民間賃貸住宅 等	・ 自宅 (補修) ・ 自宅 (新築・購入) ・ 災害公営住宅 ・ 賃貸住宅 等

1-5 既往研究と本研究の位置付け

東日本大震災以降、発災に伴う居住地移動に関する研究は増加しており、建築計画学や都市計画学、災害・防災学の分野で研究が進められている。

東日本大震災後の宮城県・岩手県を対象とした研究：

東日本大震災後の宮城県、岩手県の応急仮設住宅への入居の経緯やその後の再建動向を明らかにした研究としては、釜石市の建設型仮設住宅を対象とした研究（平山 2014²³）や

²² 大月敏雄, 牧紀男, 日本の仮住まい・暮らしの転換点—関東大震災以降の災害復興の歴史から, 建築雑誌, Vol. 134, No. 1721, pp. 4-8, 2019

²³ 平山洋介, 間野博, 糟谷佐紀, 佐藤慶一, 東日本大震災後の住宅確保に関する被災者の実態・意向変化:岩手県釜石市の仮設住宅入居世帯に対する「2011年夏」と「2012年夏」のアンケート調査から, 日本建築学会計画系論文集, Vol.79, No.696, pp.461-467, 2014

大船渡市の借上型仮設住宅を対象とした研究（古山 2016²⁴）が挙げられ、特に本研究で着目している遠隔地避難に関する研究としては、内陸の建設型仮設住宅への入居プロセスを明らかにした研究（富安 2014²⁵）、岩手県、宮城県の借上型仮設住宅の全物件を対象として入居前後の市町村間移動を明らかにした一連の研究（米野 2013²¹、2018a¹、2018b²）が挙げられる。

東日本大震災後の全国各地への避難を対象とした研究：

東北3県を除く全国各地への避難者を対象とした研究としては、札幌市営住宅への避難者を対象に居住環境上の課題を明らかにした研究（島口, 森 2013²⁶）、京都府への避難者を対象に住宅・生活再建プロセスを明らかにした研究（久保, 高田 2015²⁷）、山形県での借上型仮設住宅の供給実態を明らかにした研究（高澤 2014²⁸）、全国各地の県外避難者の受け入れ状況と支援上の課題を明らかにした研究（乾 2016⁵）、鳥取県への長期避難者の支援と意向調査を行った研究（浅井 2020²⁹）等が挙げられるが、対象地域の性質上、原発事故に伴う広域避難が大半を占めている。

これらを踏まえると、被災者の居住地移動に関する研究は、研究対象が応急仮設住宅等の行政が提供する住宅に限定され、一時点の状況把握に留まっているものが多い。また、原発避難による全国各地への広域避難については避難者支援や居住環境といった生活者視点の研究も存在するが、自然災害に起因する遠隔地避難については、応急仮設住宅を対象とした入居の経緯や退去後の居住地の把握に関する内容となっている。

²⁴ 古山周太郎, 米野史健, 岩手県大船渡市の借り上げ仮設住宅居住世帯の入居経緯と再建動向—市内で物件を確保した世帯へのアンケート及びヒアリング調査より—, 日本建築学会計画系論文集 Vol.81, No.719, pp.163-170, 2016

²⁵ 富安亮輔, 岡本和彦, 大月敏雄, 西出和彦, 発災から仮設住宅入居までの避難先と移行プロセスに関する研究:岩手県における被災市町村と非被災市町村の仮設住宅の比較から, 日本建築学会計画系論文集, Vol.79, No.706, pp. 2799-2808, 2014

²⁶ 島口拓也, 森傑, 野村理恵, 札幌市営住宅に入居した東日本大震災被災者の生活実態と居住環境の課題, 日本建築学会学術講演梗概集, 建築計画, pp.25-28, 2013

²⁷ 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, No.10, pp.81-86, 2015

²⁸ 高澤由美, 葛西リサ, 東日本大震災における被災地以外でのみなし仮設住宅の供給実態:山形県の場合, 日本建築学会計画系論文集, Vol.79, No.696, pp.469-474, 2014

²⁹ 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

行政提供以外の住宅を対象とした研究：

応急仮設住宅などの行政提供以外の住宅に居住する被災者の居住地移動状況について明らかにしようとした研究としては、新規着工物件を地図上で特定した上で、アンケート調査等から自主住宅移転再建者の意思決定や移動状況を明らかにした研究（近藤 2018³⁰）や、被災した集落を対象に複数の関係者へインタビュー等を実施し、集落の構成員の居住地移動状況を明らかにすることを試みた研究（友淵 2017³¹）、阪神・淡路大震災から3年経過した時点で元の居住地に戻っていない世帯を対象に、元の住所宛にアンケートを郵送し、転送システムを利用して現住所に届けることを試み、移転先での生活困難や戻り意向を明らかにした研究（安藤 2003³²）が挙げられる。

これらの研究実施状況からも分かるように、被災地の外へ出ていった行政提供住宅以外の被災者を捕捉することは非常に難しく、研究方法そのものにも工夫を凝らす必要があることが分かる。

本研究の位置付け：

以上を踏まえ、本研究は、岩手県盛岡市における遠隔地避難者への継続的な支援により得られた情報を元に、これまでの研究で明らかにされてこなかった自力で住まいを確保した世帯も研究の対象としていること、発災から10年に及ぶ時間経過の中での経年的居住動向や復興の長期化に伴い生じる居住支援上の課題について明らかにしている点が特徴である。

³⁰ 近藤民代, 柄谷友香, 東日本大震災5年までの自主住宅移転再建者の意思決定と満足度の関連要因 岩手県および宮城県の沿岸9市町の新規着工戸建住宅を対象とした質問紙調査を通して, 日本建築学会計画系論文集, Vol.83, No.747, pp.917-927, 2018

³¹ 友淵貴之, 槻橋修, 山崎寿一, 気仙沼市大沢地区における被災者の居住動向と地域内再建率に関する考察—旅館、ホテル・みなし仮設・自主避難に着目して—, 住宅系研究報告会論文集, No.12, 日本建築学会, pp.251-256, 2017

³² 安藤元夫, 被災と住宅・生活復興—阪神・淡路大震災, 学芸出版社, 2003

2章 遠隔地避難者を対象とした居住支援制度と支援ニーズ

2-1 はじめに

2-1-1 本章のねらい

2章では、遠隔地避難者を対象とした居住支援制度について明らかにすることを目的として、災害時の居住支援メニューの利用条件と岩手県の遠隔地避難者への居住支援実施状況の把握を行い、岩手県沿岸と内陸の状況比較から、遠隔地避難者の支援ニーズを把握の上、現行支援制度の影響について考察する。

2-1-2 研究方法

1) 文献調査

2章では、主として文献調査を行った。2-3節では、3章で実施したもりおか復興支援センター職員へのインタビュー調査結果も補足的に使用し、2-4節で使用している応急仮設住宅の入居戸数に関するデータは、岩手県復興局生活再建課からの提供資料を利用している。

2) 遠隔地避難者を対象とした居住支援制度の整理

2-2節では、遠隔地避難者を対象とした居住支援メニューと利用条件、2-3節では、岩手県の遠隔地避難者への居住支援の実施状況について整理を行った。

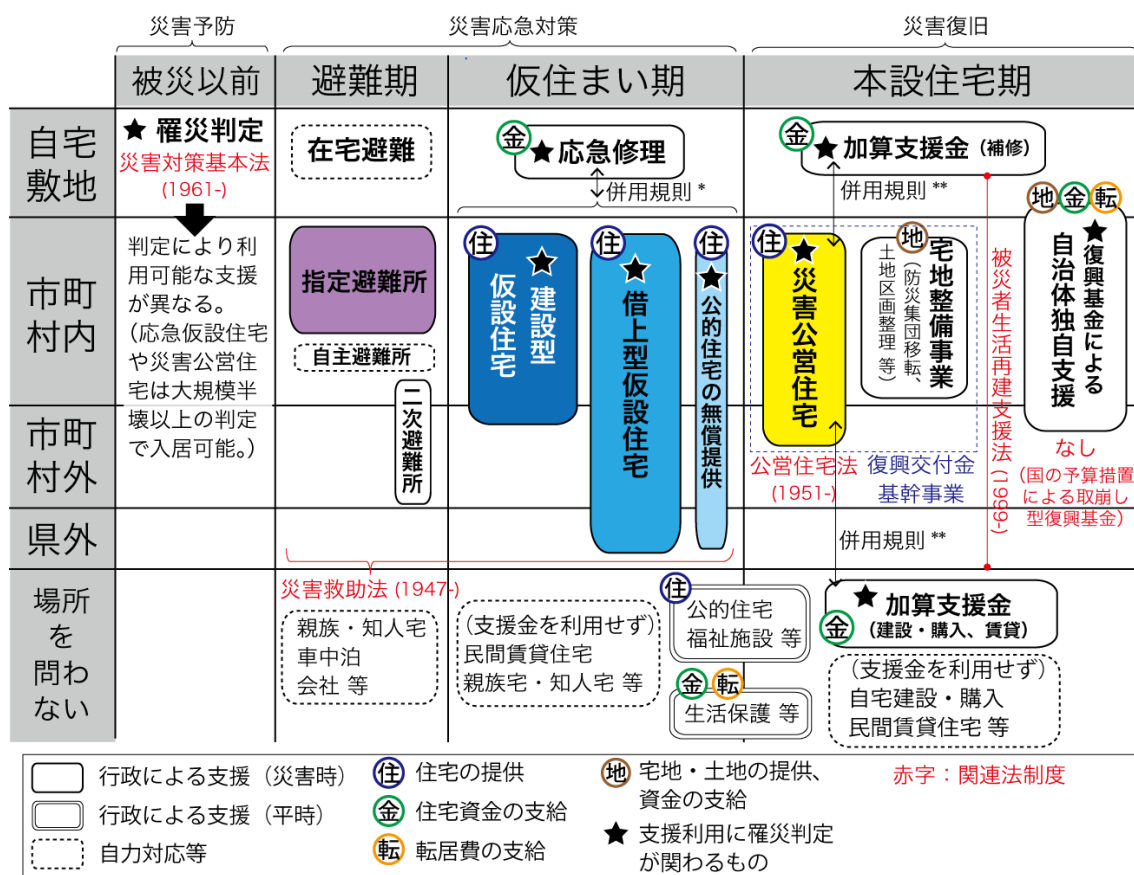
3) 岩手県沿岸と内陸の比較

2-4節では、岩手県沿岸と内陸に居住する被災者について、応急仮設住宅の入居状況と被災者の要支援度の比較、結果をグラフ化し、遠隔地避難者の支援ニーズを把握した上で現行支援制度の影響について考察した。

2-2 遠隔地避難者が利用可能な居住支援メニュー

2-2-1 災害時の居住支援メニューと法制度

災害時の居住支援メニューとその他の選択肢について、空間スケールを縦軸、時系列区分を横軸に取り図 5 の通り整理した。図中の「市町村外・県外・場所を問わない」が、遠隔地避難者が利用可能な支援メニューである。越境した場合、本設住宅期においては利用可能な居住支援メニューは相対的に減少することがわかる。以下、時系列区分ごとに内容を説明する。



* 応急修理と応急仮設住宅の併用は原則認められていないが、感染症対策等を目的に併用が認められている事例もある。
 ** 災害公営住宅に入居する場合は、加算支援金は支給されない。ただし、入居後、申請期間内に自宅を建設・購入等する場合は支給になる。加算支援金受給後の災害公営住宅入居については明確な方針が示されていない。

図 5 復興過程における居住に関する支援制度とメニュー

1) 避難期の選択肢

災害救助法に基づき、主に以下2種類の避難所が開設される。

□ 避難所（災害救助法）

- ・ 指定避難所：被災地の学校体育館や公民館等の公共施設を利用した避難所である。
- ・ 福祉避難所／二次避難所：避難所等での生活が負担となる高齢者や障がい者等を主な対象とした避難所である。東日本大震災では被災地から離れた内陸のホテルや旅館等も活用された。

□ 自力対応

上記以外に在宅避難、親族・知人宅、車中泊、会社といった選択も取られている。行政が提供する避難所へ行く被災者は全体の一部であり、自力で対応する被災者の方が多い。

2) 仮住まい期の選択肢

災害救助法に基づき、応急修理、応急仮設住宅の2種類のメニューが存在する。東日本大震災では、応急修理と応急仮設住宅の併用は認められていなかったが、その後の災害では、避難所の混雑緩和等を目的として認められている場合もある。

□ 応急修理（災害救助法）

応急的に修理すれば自宅に居住可能となる場合に、修理費が支給される。限度額は半壊～大規模半壊で約60万円、一部損壊等の場合は30万円となっている。

□ 応急仮設住宅（災害救助法）

自らの資力では住宅を確保できない被災者に無償で提供される住宅であり、主に以下の3種類が挙げられる。なお、光熱費は入居者の負担であり、赤十字による家電6点セットや生活に必要な什器が付属する。

- ・ 建設型仮設住宅：プレハブや木造の応急仮設住宅。住宅の規模（戸数）に応じて集会所等が合わせて設置される。
- ・ 借上型仮設住宅（民）：民間賃貸住宅を活用した応急仮設住宅である。県と貸主と入居者の三者契約を取っており、被災者が自ら確保した住宅を利用する方式と行政によるマッチング方式がある。
- ・ 借上型仮設住宅（公）：県営住宅や市営住宅等の公的住宅が一時的に無償で提供される。

応急仮設住宅の供与期間：

東日本大震災では被害の状況を踏まえ、原則約2年の応急仮設住宅の供与期間を毎年1年ずつ延長している。岩手県の各市町村の応急仮設住宅の供与期間を表3に示す。

延長措置は一律延長と特定延長の2種類があり、前者は全ての被災者を対象、後者は再建先は決まっているが工期等の関係から入居を継続する必要があるといった特定の事情がある被災者のみを対象としている。

特に被害が大きく特定延長措置を取っている6市町村（宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田）は、2017～2018年に一律延長から特定延長に切り替えている。なお、特定延長の承認の可否は、被災時に居住していた市町村が判断を行っている。

表3 応急仮設住宅の供与期間
(岩手県HP³³を基に作成)

供与期間 (特定延長含む)	一律延長期間	特定延長	該当市町村
10年間	7年間	あり	山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市
10年間	6年間	あり	宮古市
6年間	6年間	なし	野田村、奥州市、一関市
5年間	5年間	なし	久慈市、岩泉町、田野畑村
4年間	4年間	なし	洋野町、普代村、盛岡市、滝沢市、花巻市、北上市、遠野市、二戸市、八幡平市、雫石町、紫波町、矢巾町、西和賀町、金ケ崎町、住田町
3年間	3年間	なし	葛巻町、岩手町、平泉町、軽米町、九戸村、一戸町

□ 自力対応

上記以外には、親族宅、民間賃貸住宅（家賃あり）などの自力で確保した住まいが選択肢として挙げられる。

3) 本設住宅期の選択肢

加算支援金、災害公営住宅、自治体独自支援の主に3つのメニューがある。支援メニューの併用について、自治体独自支援は加算支援金に上乗せして利用できる場合が大半であ

³³ 岩手県、応急仮設住宅の供与期間の延長について、岩手県HP, 2020,

<https://www.pref.iwate.jp/shinsaifukkou/saiken/sumai/1002515.html>（最終アクセス 2021/1/1）

る。災害公営住宅と加算支援金の併用については明確に定められていない部分があるため、詳細は6章で述べる。

なお、今回は住宅（建築物）に対する直接的な支援を取り上げているが、宅地については復興交付金等による宅地整備事業（土地区画整備事業や防災集団移転等）などの支援メニューも存在する。

□ 加算支援金（被災者生活再建支援法）

被災者生活再建支援法に基づき、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都道府県の基金から支給される支援金である。被災時に複数世帯（世帯人数が2人以上）であり、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。

□ 災害公営住宅（公営住宅法）

公営住宅法に基づき、自力での住宅再建が困難な被災者に対して低廉な家賃で貸し出される住宅である。これまでの災害では基本的に被災地に整備されていたが、東日本大震災後の岩手県では沿岸5,550戸の供給に加え、避難者を対象として内陸にも283戸供給している。下記に示す通り一般的な災害公営住宅とは異なる入居要件が別途定められている。

内陸災害公営住宅：

岩手県内陸6市に供給された災害公営住宅（283戸）の総称である。沿岸からの人口流出につながらないよう、内陸避難者への再建意向のアンケートを実施した上で、2016年10月に整備計画・建設が発表された。一般的な災害公営住宅の入居要件に加え、所得要件、内陸で避難生活をおくっている、沿岸に戻る意向を示していないといった追加の入居要件が定められている。

□ 自治体独自支援（根拠法なし、復興基金）

復興交付金事業の対象とならない被災者に対する格差是正、被災者の実情に合わせたきめ細かな対策として、取り崩し型復興基金による自治体独自の住宅再建支援が登場する（2011年12月～）。この支援に対する明確な法的根拠は存在せず、東日本大震災では国による特別交付税を原資として復興基金が設立されている。

支援内容は自治体によって差異があり、県レベルでの違いとしては、岩手県では住宅支援金（100万円）があるのに対し、宮城県では二重ローンへの支援（50万円）等の支援のみである。市町村レベルで見ると、被災市町村外に転居・再建した場合の住宅再建支援金や転居費等の利用要件は市町村によって異なる。格差是正を目的とした支援制度でありながら、新たな格差を生んでいるとの指摘もある（近藤 2015³⁴、宮入 2018³⁵）。

□ 平時支援メニュー

上記以外（あるいは、利用条件等により選択できない場合）の選択肢としては、一般の公的住宅への入居や、生活保護の利用といった平時支援メニューの利用が挙げられる。

2-2-2 災害時の居住支援メニューの利用条件

居住支援メニューの利用条件を項目ごと（被災時の居住地、避難先・移転先の居住地、罹災判定、その他）に整理した（表 4）。各項目が居住支援メニューの利用条件に影響を与える場合、○あるいは△を記し、内容を記述している。

1) 被災時の居住地による規定

応急仮設住宅の退去期限：

先述の通り、応急仮設住宅供与期間は被災時の市町村ごとに定められている。また、特定延長申請の承認可否の判断も被災時の市町村が行う。

自治体独自支援：

被災時に居住していた県・市町村によって利用できる支援が限定される場合がある。例えば、岩手県の支援金は岩手県で被災した世帯のみを対象としているため、宮城県で被災した場合は利用できない等、自治体ごとに利用の条件を設けている場合がある。

³⁴ 近藤民代，東日本大震災における自治体独自の住宅再建支援補助金メニュー創設の背景と特徴：広域巨大災害における住宅再建支援に関する考察，日本建築学会計画系論文集 vol.80, No.707, pp.135-144, 2015

³⁵ 宮入興一，東日本大震災における復興財政と財源問題，災害復興研究，第 10 号，pp. 39-62, 2018

表 4 居住支援メニューの利用条件

	仮住まい期		本設住宅期			
	応急仮設住宅 (入居)	応急仮設住宅 (退去期限)	沿岸災害公営住宅	内陸災害公営住宅	加算支援金	自治体独自支援
被災時の 居住地 (どの県・市 町村で被災し たか)	—	○ 被災時の市町村に よって退去期限が 異なる。 特定延長の判断も 被災時の市町村が 行う。	—	—	—	○ 被災時の県・市町村 によって利用可能な 支援は異なる。 (宮城県で被災した 場合、岩手県の住宅 支援金を利用できな い等)
避難先・ 移転先の 居住地 (どの県・市 町村に住む か)	—	—	—	△ 計画発表時期が沿 岸よりも遅かった ため(2016年10 月)、実質的な選 択肢から外れた可 能性がある。	—	○ 移転先の県・市町村 によって利用可能な 支援は異なる。 (被災時に居住して いた県・市町村内で 再建しなければ、住 宅支援金を利用でき ない、転居費が支給 されない等)
罹災判定	○ 全壊・大規模半壊 *	—	○ 全壊*	○ 全壊*	○ 全壊・大規模半壊 *	△ 市町村や支援の内容 によって異なる。
その他	—	—	—	○ ・内陸避難者 ・所得要件 ・沿岸に帰る意向 を示していない 等	—	○ ・災害危険区域の指 定の有無等

*あくまで原則であり、一部損壊、半壊、大規模半壊の判定であっても解体されている場合は入居が認められる 等の対応もある。

2) 避難先・移転先の居住地による規定

内陸災害公営住宅の入居：

直接的な影響を与えるわけではないが、内陸災害公営住宅の整備計画が発表されたのは2016年10月と沿岸よりも遅かったため、そもそも内陸で災害公営住宅に入居するという発想に至らず、実質的な選択肢から外れた場合があると考えられる。

自治体独自支援：

移転先の県・市町村によって利用できる支援が限定される場合がある。例えば、被災した市町村外へと移転する場合は住宅支援金や転居費が支給されない等、自治体ごとに利用の条件を設けている場合がある。

3) 罹災判定による規定

罹災判定は大半の居住支援メニューの利用に影響する。応急仮設住宅への入居、加算支援金の利用は、原則として、大規模半壊以上の判定、災害公営住宅への入居は全壊判定を受けた場合に認められている。自治体独自支援について、岩手県の住宅支援金は全壊判定を受けた場合のみを対象としている等、自治体によっては利用条件に定めている場合がある。

4) その他の規定

内陸災害公営住宅の追加要件：

先述の通り、内陸災害公営住宅では沿岸からの人口流出の懸念から、一般的な災害公営住宅への入居要件に加え、内陸避難者であること、一般の公営住宅で定めている所得要件を満たすこと、過去の調査等で沿岸に帰る意向を示していないことといった追加の要件を設けている。

自治体独自支援の要件：

被災時の居住地が災害危険区域に指定されている場合は、市町村外への移転であっても住宅支援金や転居費が支給される等、自治体によって利用条件を定めている場合がある。

2-3 遠隔地避難者への居住支援実施状況

2-3-1 居住支援実施の前提条件

1) 制度化されていない生活支援・居住支援業務

被災時の居住支援業務を実質的に担っていたのは生活支援主体であったことを1章で述べた。それでは、生活支援主体はどのようにして支援活動を実施していたのだろうか。

阪神・淡路大震災では、高齢者や障がい者を対象とした寮形式のケア付き住宅である地域型仮設住宅に社会福祉法人から「生活支援員」が配置され、新潟中越地震、新潟中越沖地震では応急仮設住宅入居者への生活支援を目的として、県の復興基金を財源に社会福祉協議会に「生活支援相談員」が配置された。

このような過去の災害での生活支援の実施状況から、社会福祉協議会では、東日本大震災においても被災者を対象とした生活支援の必要性が認識されていた。しかし、国レベルでの支援制度が整えられていなかったため、その後、財源を変遷させながら生活支援相談員を配置していたことが明らかになっている。（岩手県社会福祉協議会 2019³⁶、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 2013³⁷）。

2) 行政による遠隔地避難者の把握状況

岩手県で遠隔地避難者を対象とした支援に関係するのは岩手県庁の以下2つの部署である。以下の部署が直接的に居住支援を実施している訳ではないが、アンケート等により遠隔地避難者の意向を把握し、居住支援主体を設置する、内陸災害公営住宅の整備計画を進めるといった対応が取られている。

岩手県復興局生活再建課：

岩手県で被災した内陸避難者および県外避難者を把握している。応急仮設住宅に入居している世帯の情報は基本的に全て把握しており、この他に、市町村からの情報提供、県からの郵送物を希望している世帯、全国避難者情報システムに登録している世帯についても把握している。2012～2015年、2019年には、内陸避難者、県外避難者を対象にアンケ

³⁶ 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

³⁷ 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

ート調査を実施し、その後の居住地の意向や情報提供ニーズ、相談会や交流会ニーズについて把握している。また、2016年からは、後述のいわて内陸避難者センターを設置し、県内内陸・県外の応急仮設住宅入居世帯を対象に住まいの移行支援を間接的に実施している。

岩手県県土整備部建築住宅課：

内陸災害公営住宅整備のため、内陸避難者を対象にその後の居住地や住まいの意向についてアンケート調査を実施し、結果を考慮の上、内陸災害公営住宅の整備戸数を決定している。

2-3-2 岩手県の遠隔地避難者への居住支援実施状況

表 5 岩手県の遠隔地避難者への居住支援実施状況

	社会福祉協議会 (岩手県、市町村)	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
対象地域	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（2019年時点））	盛岡市	岩手県内陸および県外
活動時期	2011年11月～ (市町村によって異なる)	2011年7月～	2016年5月～
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）
設置	各市町村社会福祉協議会への生活 支援相談員の配置・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
備考	要支援度の基準化・標準化を目的とした判定調査の実施（2018～）		—

1) 遠隔地避難者を対象とした居住支援主体

本研究では、いわて内陸避難者支援ネットワーク会議に参加している3つの主体（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）が、居住支援に取り組んでいたものと位置付けている（表5）。

その理由として、いわて内陸避難者支援ネットワーク会議に参加している支援団体は岩手県内陸避難者の生活支援等を継続的に実施していること、社会福祉協議会、もりおか復興支援センターは生活支援の一環で住まいや居住に関する支援を実施していること、いわて内陸避難者支援センターは、応急仮設住宅退去後の住まいの移行支援を実施していることが挙げられる。

社会福祉協議会（岩手県、市町村）：

岩手県社会福祉協議会では、沿岸・内陸の各市町村の社会福祉協議会に生活支援相談員を配置・増員し、被災者を対象に生活支援を実施している。2011年8月には、岩手県および沿岸11市町村に生活支援相談員（118名）を配置し、その後、避難者を受け入れた内陸からも要望があり、2011年11月以降は内陸市町村社会福祉協議会にも生活相談支援員を配置している。2019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市町村で生活支援を実施している。予算について、当初はセーフティネット支援対策事業（厚労省）、2016年からは被災者支援総合支援金（復興庁）と財源を変遷させている。また、2018年からは後述のアセスメント調査を実施し、被災者の要支援度の基準化を試みている。（岩手県社会福祉協議会 2013³⁸、2019³⁹）。

もりおか復興支援センター：

2011年7月に開設し、盛岡市への避難者を対象に生活支援を実施している。盛岡市危機管理防災課からの業務委託により、一般社団法人SAVE IWATEによって運営されている。当初は被災者の生活相談や困りごとの把握が業務の中心であったが、2015年頃から住まいの移行支援を本格的に実施している。予算について、当初は緊急雇用創出事業（厚労省）、2016年からは被災者支援総合支援金（復興庁）と財源を変遷させている。。また、後述の2018年から社会福祉協議会が実施しているアセスメント調査にも参加している。なお、もりおか復興支援センターの詳細は3章で後述する。

いわて内陸避難者支援センター：

2016年5月に開設し、岩手県内陸および県外の借上型仮設住宅に入居している世帯を対象に、電話や個別訪問等から次の住まいへの移行支援を実施し、被災市町村への報告も

³⁸ 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

³⁹ 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

行っている。岩手県復興局生活再建課からの業務委託により、NPO法人インクルいわてが運営している。予算は、開設当初から変わらず、被災者支援総合交付金（復興庁）となっている（いわて内陸避難者支援センターHP⁴⁰）。

2) 支援の対象範囲

岩手県内陸への遠隔地避難者について、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によって支援が実施されたが、全ての内陸市町村で実施されていた訳ではない。盛岡市をはじめとするいくつかの内陸市町村では、岩手県社会福祉協議会から内陸避難者への生活支援の実施依頼があったものの、ボランティアの受け入れで手一杯であったこと等を理由に、支援の依頼を断っている。

県外への遠隔地避難者について、借上型仮設住宅に入居している世帯を対象に、いわて内陸避難者支援センターによる移行支援が実施されている。しかし、支援の開始が2016であったこと、借上型仮設住宅を対象としていることから、発災から約5年間の支援および親族宅など自力で住まいを確保した世帯に対する支援は避難先の自治体に裁量に任されていたと言える。

支援対象とする住宅種別について、岩手県社会福祉協議会ともりおか復興支援センターでは、応急仮設住宅に限らず親族宅や自宅を取得した世帯など住宅種別を問わず支援の対象としている。いわて内陸避難者支援センターは、借上型仮設住宅入居者を対象に移行支援を実施している。

3) 予算の確保に関する課題

岩手県社会福祉協議会ともりおか復興支援センターは、当初の財源確保が不透明な状況にあった。これは、当初予算からその後財源を変遷させていることから伺える。また、福島県社会福祉協議会の報告書では、当初は単年度予算しか確保できなかったため、生活支援相談員の雇用が年単位になることが課題として指摘されている³⁶。

もりおか復興支援センターの職員によると、直接的な被災地ではない内陸で災害復興関連の予算を使うことに対するためらいや、予算申請が本当に通るのかといった不安が少なからずあったという。先述の通り、盛岡市をはじめとする内陸市町村の中には、岩手県社会福祉協議会による内陸避難者への生活支援の依頼を断った社会福祉協議会が存在する

⁴⁰ いわて内陸避難者支援センターHP, <http://sumaiansin.net/>（最終アクセス2020/11/9）

が、その理由のひとつとして、予算の確保に対する見通しが立たなかったことも挙げられる。

4) アセスメント調査による要支援度基準化の試み

岩手県社会福祉協議会では、支援対象とする世帯像の標準化、根拠を持った個別支援継続・終結の判断を目的として、2018年に1月にアセスメント基準（5つの大項目、30の小項目から成る評価シート、各項目の該当状況から5段階の要支援度・訪問頻度の判定）を定めている（評価シートは巻末の付録に掲載）。

これは、要支援度および訪問頻度を定める統一的な基準が存在しておらず、市町村によって判断基準が異なっていたこと、年月の経過に伴い被災世帯の生活状況や抱える事情の差が大きく異なる中、生活支援支相談員による個別支援を継続あるいは終了する根拠を示す必要があったことが背景にある。

2018年には、19市町村の社会福祉協議会およびもりおか復興支援センターが支援対象としていた全13,353世帯を対象にアセスメント調査が実施され、翌年度以降も継続して実施されている。なお、アセスメント調査結果の一部は次節（2-4-2）で説明する。

2-4 遠隔地避難者の支援ニーズの相対的位置付け

2-4-1 岩手県沿岸と内陸の応急仮設住宅入居率の比較

行政提供資料を元に岩手県沿岸と内陸における行政提供住宅の供給割合（図 6 上）と供給戸数（図 6 下）をグラフ化した。

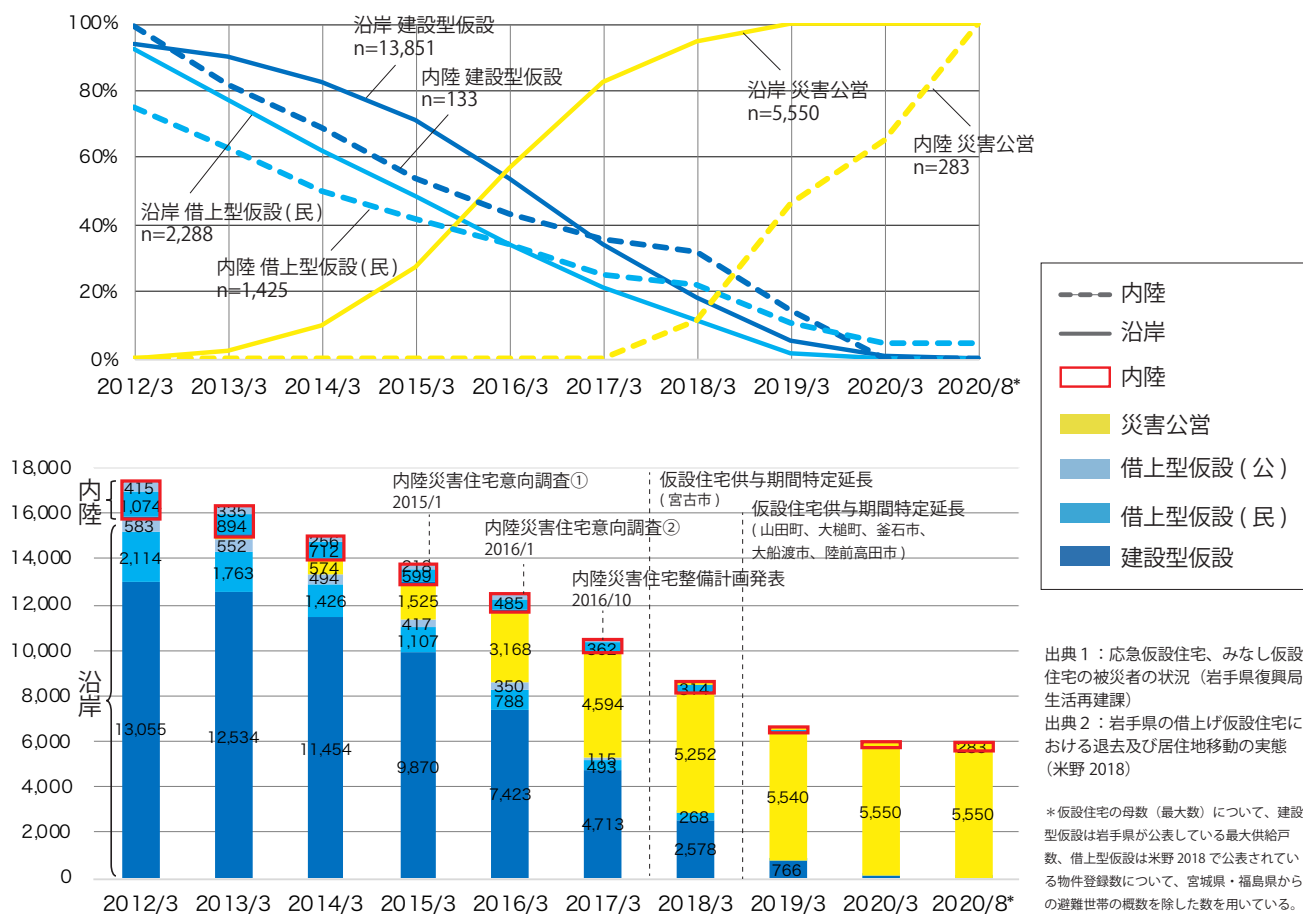


図 6 岩手県沿岸と内陸の行政提供住宅の供給率（上）
岩手県沿岸と内陸の行政提供住宅の供給戸数（下）

沿岸と比較して、内陸に供給された応急仮設住宅の戸数は圧倒的に少ない。また、内陸では災害公営住宅の供給時期も約 3 年遅くなっていることがわかる。応急仮設住宅の入居率について、当初は内陸よりも沿岸の方が入居率が高いのに対し、2017 年度末以降は状況が逆転し、沿岸よりも内陸の方が入居率が高くなっている。これは借上型仮設住宅（民）で特に顕著な傾向である。

2-4-2 岩手県沿岸と内陸の被災者要支援度の比較

先述の岩手県社会福祉協議会のアセスメント調査による要支援度判定について、岩手県沿岸と内陸の比較を行った（図7）。

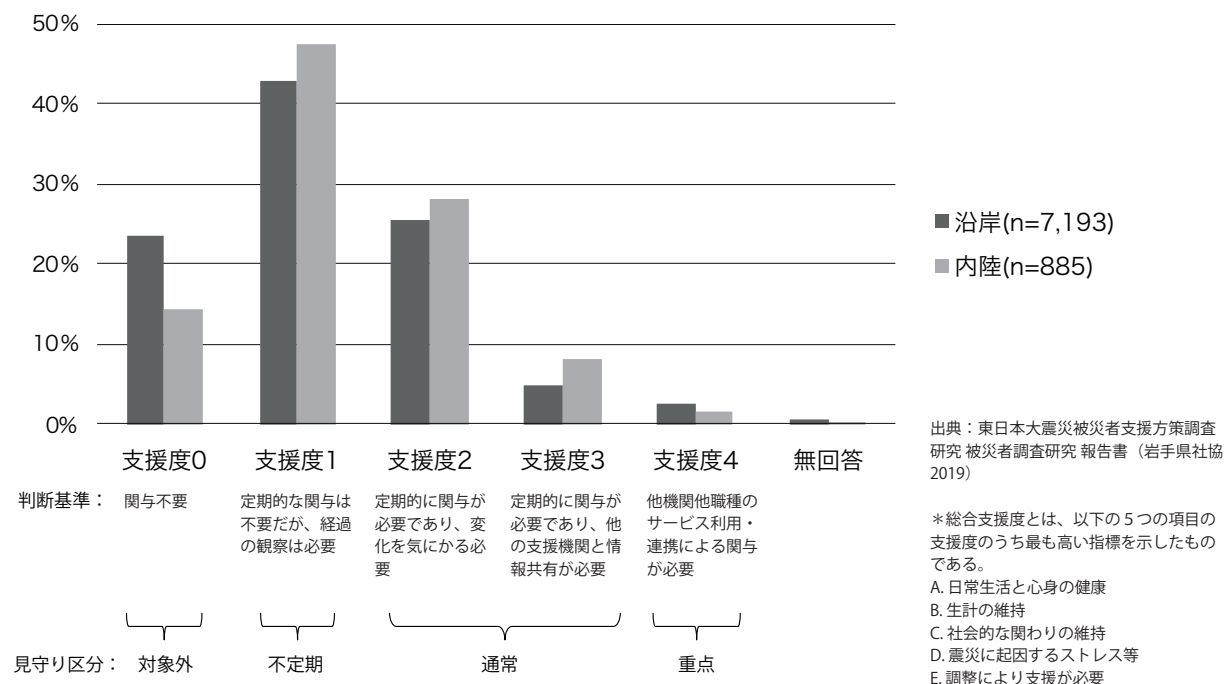


図7 沿岸と内陸の被災者の要支援度（2019年）の比較

（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⁴¹を元にグラフ作成）

沿岸と比較して内陸の方が、支援度0（支援を必要としない被災者）の割合は10%程度低くなっており、支援度1～3（定期あるいは不定期で支援を必要とする被災者）の割合は数%ずつ高くなっている。発災から約9年が経過した2019年時点では遠隔地避難者の方がより高い要支援度を示していることがわかる。

⁴¹ 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，2020

2-4-3 現行支援制度の影響に関する考察

沿岸と比較して内陸では、2017年以降の応急仮設住宅への入居割合が高く、社会福祉協議会による2019年の要支援度判定調査ではより高い要支援度を示しており、発災から9年時点において遠隔地避難者の支援ニーズは相対的に高いことが明らかになった。

この結果について、そもそも支援を要する人が被災地を離れていった可能性もあるが、内陸では被災者が生活支援や居住支援の対象として認識されづらいこと、越境した場合に支援メニューの対象から外れやすいこと、内陸では災害公営住宅の整備が沿岸よりも約3年遅いといった現行支援制度の影響も少なからずあるものと考えられる。

2-5 まとめ

2章では、遠隔地避難者を対象とした居住支援制度について明らかにすることを目的として、災害時の居住支援メニューの利用条件と岩手県の遠隔地避難者への居住支援実施状況の把握を行い、岩手県沿岸と内陸の状況比較から、遠隔地避難者の支援ニーズを把握の上、現行支援制度の影響について考察した結果、つぎのことが明らかになった。

被災自治体に紐づく支援メニューの利用条件：

災害時の居住支援メニューの利用条件に関して、応急仮設住宅の入居期限、自治体独自支援利用の可否は、被災時の居住地に紐づいていることが明らかになった。そのため、避難先で本設住宅を確保する場合、相対的に利用可能な支援メニューは減少する。

未整備の予算措置と網羅できていない支援対象：

居住支援の実施状況に関して、前提として、被災者の生活支援、居住支援に関する国レベルの予算措置は確立されていない。そのため、当初は独自に予算を確保した団体によって支援が実施されており、全ての地域で支援が実施された訳ではない。

統一的指標による要支援度基準化の試み：

居住支援の新たな試みとして、岩手県社会福祉協議会では統一的な指標を用いて被災者の要支援度を5段階評価し、継続して支援が必要な世帯、他機関との調整が必要な世帯について、量的に把握する仕組みを構築していることが明らかになった。

相対的に高い遠隔地避難者の支援ニーズ：

岩手県では沿岸と比較して内陸の方が、応急仮設住宅に最後まで入居している割合が高く、2019年の被災者要支援度もより高い値を示している。この要因として、内陸では各種支援メニューの対象から外れやすいこと、沿岸と比較して災害公営住宅の整備が約3年遅いことなどの現行支援制度の影響が考えられる。

3章 遠隔地避難者を対象とした居住支援業務の内容と手法

3-1 はじめに

3-1-1 本章のねらい

3章では、遠隔地避難者を対象とした居住支援業務の内容と手法を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市の居住支援主体へのインタビュー調査から、要支援者の把握方法、運営手法と職員の特徴、業務内容の変遷について把握する。

3-1-2 研究方法

1) もりおか復興支援センターへのインタビュー調査

もりおか復興支援センター（以下、センター）職員へのインタビュー調査を主として行った。センターに滞在していた⁴²2018年10～11月、2019年5～9月に加え、2020年11月～2021年1月にメール・電話にて実施した。

盛岡市の専門家会議への参加者リストなどの詳細情報については、センターから資料提供を受けている。また、盛岡市が作成した避難者名簿については、盛岡市危機管理防災課の職員にもインタビュー調査を実施し、情報を補足している。

2) 時系列での情報整理

上記の方法で取得した情報について、時系列で整理を行った。ただし、図9 盛岡市への転入年度×センター登録年度（n=842）については、4章で使用しているセンター登録世帯情報を利用してクロス集計を行っている。

⁴² 4章で使用しているセンター登録世帯情報取得のため。

3-2 要支援者の把握手法

3-2-1 要支援者名簿の取得と全戸訪問

センターの要支援者の把握方法を図 8 に示す。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、物資支援登録者名簿、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要支援者の存在を把握している。

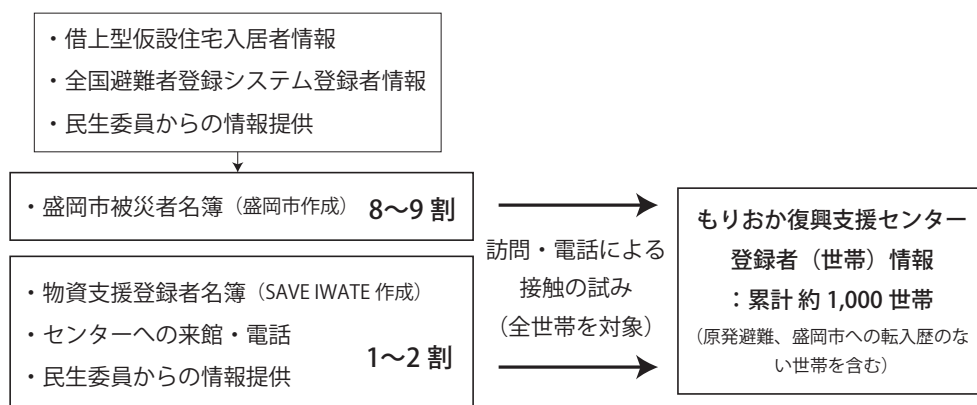


図 8 もりおか復興支援センターの要支援者の把握方法

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。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分から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⁴³。訪問で接触できない世帯は電話で接触を試みることもあった。仕事等により平日は不在となる人を考慮し、休日も訪問活動を実施していたが、接触到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もいる。

⁴³ 名簿に名前はあるものの、実際に訪問してみると既に退去済みとなっている世帯も多少存在したが、このような世帯は既に被災地に戻ったものと捉えられていた。

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⁴⁴。そのうち、盛岡市提供の被災者名簿から把握した世帯は 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⁴⁵。

3-2-2 盛岡市転入とセンター登録年度的一致状況

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を図 9 に示す⁴⁶。なお、センターに登録のある 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。

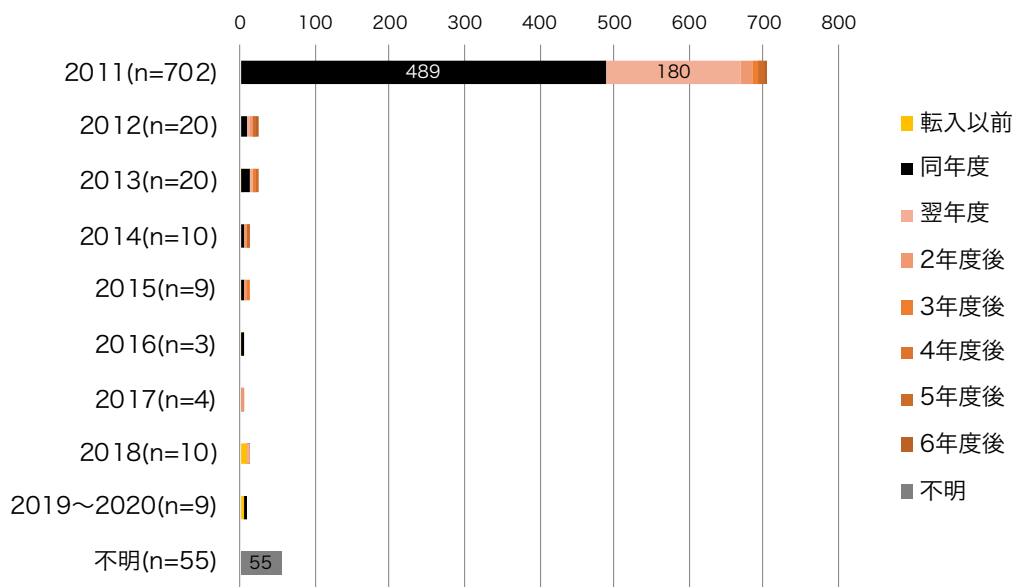


図 9 盛岡市への転入年度×センター登録年度 (n=842)

⁴⁴ 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。

⁴⁵ センター職員へのインタビューによる。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。

⁴⁶ 図中の「転入以前」は、盛岡市への転入前に既にセンターに登録していた世帯である。例えば、別の市町村で避難生活を送っていたがイベント参加や各種支援制度に関する相談のためにセンターに登録し、その後盛岡市に転入した世帯が挙げられる。また、他の内陸市町村から盛岡市の内陸災害公営住宅に入居予定の世帯についても、事前にセンターが接触を試みている。

盛岡市への転入年度と同年度にセンターに登録している世帯は全体の7割程度であり、必ずしも盛岡市への転入と同時期にセンターとつながる訳ではないことがわかる。

1) 2011年度に転入した世帯

2011年度に転入した世帯のうち、転入と同年度にセンターに登録したのは7割であり、翌年の2012年度にセンターに登録した180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該当する。

2) 2012年度以降に転入した世帯

2012年度以降に転入した世帯は原則として、盛岡市での住まいが借上型仮設住宅扱いとならず、親族宅や民間賃貸住宅といった自力で確保した住まいとなるため、その存在を把握しづらく、民生委員からの情報提供により判明することもあった。

この情報を踏まえてグラフを見てみると、2011年度は7割の世帯が同年度内にセンターに登録しているのに対し、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。2012年度以降に転入する世帯は2011年度に転入した世帯と比較して、捕捉が難しいことがわかる。

3-3 運営の変遷と支援者の属性

もりおか復興支援センター（以下、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2011年7月に開設し、震災後に設立した一般社団法人SAVE IWATE（以下、SAVE IWATE）の職員によって運営されている。SAVE IWATE とセンターの運営の変遷を図10に示す。

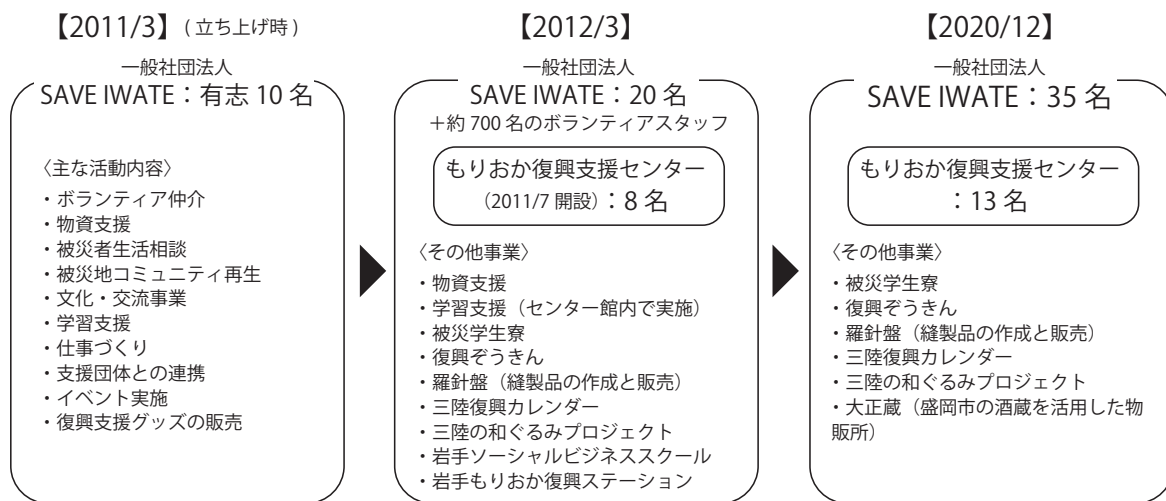


図 10 SAVE IWATE ともりおか復興支援センターの運営の変遷

3-3-1 SAVE IWATE 立ち上げ時（2011/3）

SAVE IWATE は盛岡市への避難者、被災地への支援を目的として盛岡市の有志によって震災後に設立した設立された一般社団法人である。立ち上げ時のメンバーを表6に示す。被災時の職業に共通点は見られないが、全員50歳を超えており、会社の役員や元小学校の校長が含まれていることから、地元顔の利く者同士で結成されたものと想像される。

3章 遠隔地避難者を対象とした居住支援業務の内容と手法

表 6 SAVE IWATE 立ち上げ時のメンバー (2011/3)

	性別	年齢 (当時)	当時の担当職	被災時の 居住地	被災時の職業等	備考
1	男性	50歳代	代表	内陸	会社役員 (地域コンサル)	現SAVE IWATE代表 (継続)
2	男性	50歳代	事務局長	内陸	自営業 (ITコンサル)	現センター職員
3	女性	50歳代	ボランティア仲介	内陸	ライター	現センター長
4	男性	60歳代	拠点整備	内陸	建築士	
5	男性	60歳代	物資支援	内陸	無職 (元会社員)	
6	男性	70歳代	被災地子ども支援	内陸	無職 (元小学校校長)	
7	男性	50歳代	不明	内陸	作家	2011年センター長
8	男性	50歳代	不明	内陸	会社役員 (広告代理店)	
9	男性	30歳代	不明	内陸	自営業 (旅行会社)	
#	男性	60歳代	不明	内陸	会社役員 (不動産)	

3-3-2 もりおか復興支援センター開設後 (2012/3)

2011年7月に盛岡市危機管理防災課からの事業委託によりセンターが開設した。2012年3月時点のセンター職員の構成を表7に示す。被災時の職業に共通点は見られず、被災時に介護職に就いていた1名を除いて、福祉や生活支援に関係する職種の職員はいなかった。

表 7 もりおか復興支援センターの職員 (2012/3)

	性別	年齢 (当時)	当時の担当職	被災時の 居住地	被災時の職業等	備考
1	男性	50歳代	センター長	内陸	作家	
2	男性	40歳代	生活支援員 (個別支援)	内陸	会社員 (営業職)	
3	男性	50歳代	生活支援員 (個別支援)	内陸	会社員 (編集者)	現センター生活支援員 リーダー
4	男性	60歳代	生活支援員 (個別支援)	内陸	元会社員	
5	女性	30歳代	生活支援員 (サロン)	内陸	介護職	現センター職員
6	女性	不明	生活支援員 (物資支援)	内陸	主婦	
7	女性	不明	生活支援員 (受付・窓口 相談)	内陸	建築士	
8	男性	不明	経理	内陸	NPO職員	

3-3-3 現在 (2020/12)

2020年12月現在のセンター職員の構成を表8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、SAVE IWATEの立ち上げメンバー(2名)、あるいは、SAVE IWATE職員として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)。この他には、震災直後にボランティアスタッフとしてSAVE IWATEの支援活動に携わった経験がきっかけ、被災者の役に立つ仕事に就きたいといった理由が挙げられる。

被災時あるいはセンター就業前に福祉系の職種に就業していたのは13名中2名であり(介護職、盛岡市の自立相談支援機関職員)、福祉分野の専門性を持った職員が被災者の必ずしも生活支援を実施している訳ではない。

この他の特徴として13名中2名が沿岸での被災者であることが挙げられる。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。

表8 もりおか復興支援センターの職員 (2020/12)

	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				

3章 遠隔地避難者を対象とした居住支援業務の内容と手法

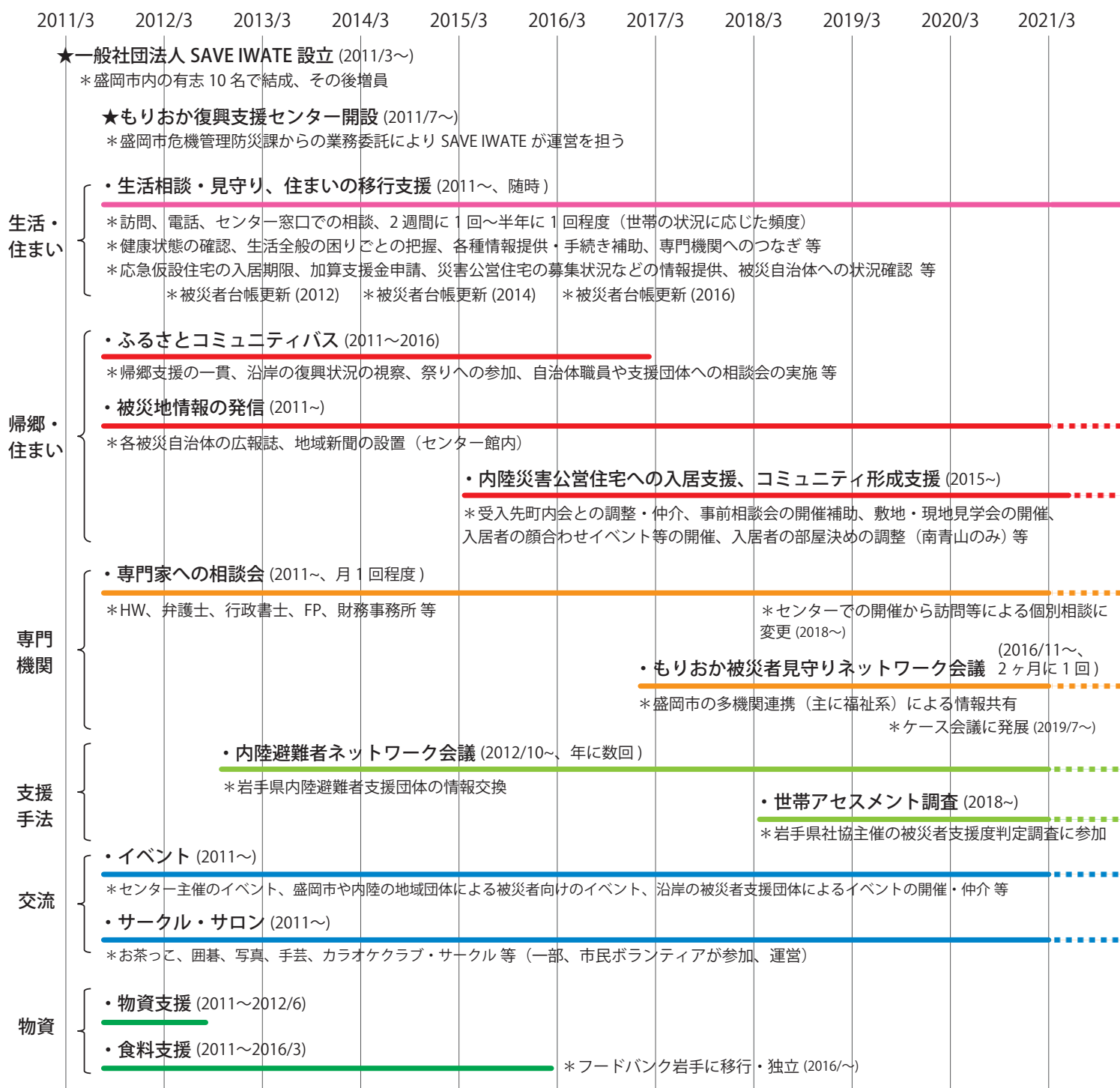


図 11 もりおか復興支援センターの活動の変遷

3-4 活動の変遷と支援業務の全貌

3-4-1 相談業務をきっかけとした住まいの移行支援

1) 生活相談・見守り業務

センターの活動の変遷を時系列で整理した（図 11）。センターの主要な業務のひとつとして日常的な生活相談・見守り業務が挙げられる。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、訪問・電話・センター窓口にて、2週間～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、相談業務の中で住まいの意向を確認できた世帯や、宮城県で被災し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、段々と住まいの移行支援に関する業務が増加した。

〈主な確認事項と支援内容〉

- ・ 健康状態の確認
- ・ 生活全般の困りごとの把握
- ・ 住まい意向の確認と相談対応
- ・ 各種情報提供・手続き補助
- ・ 専門家へのつなぎ

2) 被災自治体等との媒介

前章で述べた通り、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、センターでは住まいの移行支援を実施する上で以下の様な取り組みがあった。

□ 被災自治体の最新情報の取得と提供

センターでは、自治体HP、広報、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。仕事等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。

〈主な確認事項〉

- ・ 借上型仮設住宅の入居期限
- ・ 各種支援金の存在や利用条件
- ・ 災害公営住宅の募集状況

□ 被災自治体・運用機関への確認

加算支援金や応急仮設住宅の特定延長や自治体独自支援の転居費支給といった各種支援制度は他の支援制度を利用していないこと等が条件となっているが、被災から年月が経過しており被災者本人も事実を正確に把握できていないこと、世帯分離している場合など状況が複雑化しており、当該世帯が支援制度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。

しかし、被災自治体側がセンターの存在を認識していないこと、あるいは情報共有の協定を結んでいないこと等を理由に、情報共有を拒まれる場合もある。そのような場合は、被災者本人から被災自治体に連絡を取るよう促しているが、円滑な支援が求められる中、被災自治体との情報共有が課題として認識されている。

〈主な確認事項〉

- ・ 罹災判定（その後の解体状況を含む）
- ・ 災害危険区域の指定状況
- ・ 各種支援制度の利用状況
- ・ 上記を踏まえた利用可能な支援制度、申請承認の可否（応急仮設住宅の特定延長、加算支援金、自治体独自支援 等）

3-4-2 相談業務以外の取り組み

各種イベントや専門機関への接続支援などが相談業務と並行して実施されている（図11）。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ことがわかる。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て、平時支援へと移行していることがわかる。

□ 帰郷・住まい

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把握することができる。

内陸災害公営住宅への入居支援・コミュニティ形成支援：

行政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、内陸災害公営住宅への入居意向を確認し、円滑に入居できるよう以下のような支援を行っている。

〈活動内容の例〉

- ・ 受入先町内会との調整・仲介
- ・ 事前相談会の開催補助
- ・ 敷地・現地見学会の開催
- ・ 入居者の顔合わせイベント等の開催
- ・ 入居者の部屋決めの調整（南青山のみ）

□ 専門機関への接続

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、FP、財務事務所、HWといった専門家への相談会を実施している。

もりおか被災者見守りネットワーク会議：

センターを設置した盛岡市危機管理防災課の勧めにより、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、盛岡市の福祉系の機関・部署と情報の共有を行い、2019年7月にはケース会議へと発展している。

しかし、センター職員が専門機関による対応が必要と考える世帯をケース会議で紹介しても、専門機関の担当職員からは即時的な対応は必要ないと判断されるといったように支援機関の移行や連携が必ずしも円滑に行われている訳ではない。

〈参加団体〉

- ・ 盛岡市保健所
- ・ 盛岡市保健福祉部（民生委員担当、地域包括支援担当、生活保護担当）
- ・ 盛岡市子ども未来部子ども家庭総合支援センター
- ・ 盛岡市社会福祉協議会
- ・ 盛岡市くらしの相談支援室
- ・ NPO法人くらしのサポーター
- ・ 盛岡市危機管理防災課

□ 支援者ネットワークの形成

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、2012年10月から年に数回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〉

- ・ NPO法人いわて連携復興センター（主催）
- ・ 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
- ・ 社会福祉協議会（岩手県、内陸市町村）

- ・ その他内陸避難者を支援する NPO 法人・一般社団法人 等

世帯アセスメント調査：

2章で取り上げた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。盛岡市の社会福祉協議会は被災者を対象とした生活支援を一部の地域でしか実施していないことから、盛岡市に居住する被災者の調査はセンターが担当している。

□ 交流

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、以下のサロン、サークルを開催している。頻度は内容によって異なるが週～月に一回程度である。一部の集会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・運営に携わるなどし、地域住民と関わる機会にもなっている。

〈サロン・サークルの例〉

- ・ お茶っこ（一部、沿岸市町村ごとに実施）
- ・ 囲碁クラブ
- ・ 写真クラブ
- ・ 手芸サークル
- ・ 折り紙サロン
- ・ 園芸サークル
- ・ カラオケサークル

□ 物資

物資支援：

2011年～2012/6までセンター同建物2階で実施されており、主に衣類を提供していた。利用者にはSAVE IWATEが市内の別の場所で行っている物資支援も紹介していた。

先述の通り、SAVE IWATEではセンター開設以前から被災者を対象とした物資支援を実施し、利用者名簿を作成していたことから、行政が把握していない要支援者の特定につながっていた。

食料支援：

2011年～2016年3月まで希望者を対象に食糧支援を実施していた。被災者ではない市民からも食糧支援の要望があったことから、2016年4月以降はNPO法人フードバンク岩手に移行・独立し、対象を拡げて食糧支援を実施している。

3-4-3 遠隔地避難者を支援する上での配慮

センターでは、遠隔地避難者への支援を実施するにあたり、以下の点に配慮していたことが確認できた。

避難先での日常生活の支援：

慣れない避難先での生活に支障をきたすことがないように、相談業務の一環でバスの運行情報を提供するなど、世帯の状況に応じた日常生活支援を実施している。

被災者同士での交流：

被災者同士で交流する機会を提供するため、各種イベントやサークル、サロンを開催していた。お茶っちは出身地域ごとに参加者を募るといった配慮もなされている。

避難先の地域・地域住民との関わり：

センターで開催されるクラブ・サークルの一部は市民ボランティアが参加・運営しているため、地域住民と触れ合う機会になっている。また、被災者と地域住民の両方が参加できるイベントも年に数回実施している。

町内会への参加は基本的に被災者各自の判断に委ねているが、社会参加が少なく孤立気味の世帯については、地域包括センターなどの福祉系の団体が公民館で開催するイベント

を紹介するなどし、地域に溶け込みやすくなるような配慮がなされている。また、内陸災害公営住宅の入居予定者については、センターが受け入れ先の町内会との調整・仲介を行い、地域住民と良好な関係が築かれるよう支援している。

帰郷支援、沿岸地域の風習・文化との関わり：

帰郷支援の一環として、沿岸へのバスツアーを実施していた。この他、外部団体と連携した被災地域の文化や伝統芸能に関連するイベントの開催、センター主催で漁師飯のイベントを開催するなど被災地域と関連したイベントを開催している。

3-5 まとめ

3章では、遠隔地避難者を対象とした居住支援業務の内容と手法を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市の居住支援主体（もりおか復興支援センター）へのインタビュー調査から、要支援者の把握方法、運営手法と職員の特徴、業務内容の変遷について把握を行った結果、次のことが明らかになった。

各種名簿を活用した要支援者の把握と全戸訪問：

センターでは、行政提供の被災者名簿、物資支援名簿などから確認できた全世帯を対象に訪問を実施し、要支援者の把握を試みている。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。

震災後の支援体制確立：

盛岡市からの業務委託により、震災後に設立した被災者支援組織が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。

世帯の要望に応じた情報提供・被災自治体との媒介：

センターでは、被災自治体HP・地域誌から住まいに関する最新情報を把握し、世帯の状況や要望に応じた情報を提供している。また、被災後に世帯分離した場合など支援メニュー利用承認の可否が不透明な世帯に対しては、被災自治体に確認を行うなどの調整を行っていた。

盛岡市に留まる世帯・平時支援への移行：

当初は帰郷を念頭に置いていたが、発災から5～6年後には盛岡市の内陸災害公営住宅への入居支援、盛岡市の福祉系の機関・団体と連携したケース会議が実施されるなど、時間の経過に伴い盛岡市に留まる世帯の支援へと移行していった。

4章 遠隔地避難者の居住動向と平時要配慮者の把握

4-1 はじめに

4-1-1 本章のねらい

4章では、遠隔地避難者の中の平時の住宅確保要配慮者の存在と居住動向を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市への遠隔地避難者を対象として、居住支援主体への登録情報から、避難経緯と世帯属性、居住地・住まいの経年変化について把握する。

4-1-2 研究方法

1) もりおか復興支援センター登録世帯情報の取得（4章5章共通）

4章、5章では、岩手県盛岡市のもりおか復興支援センター（以下、センター）に登録のある被災者を対象に調査を行った。

データ取得方法：

センター登録のある約1,000世帯について、センター職員が作成した紙面資料（被災者台帳、支援記録等）をセンター館内で参照し、主に以下の項目についてテキストデータ化を行った。調査の実施時期は、2018年10～11月、2019年5～9月であり、通算6ヶ月間以上センター館内で作業を行った。

- ・ 世帯情報、被災情報（4章）
- ・ 被災以降の居住歴（4章）
- ・ 住まいに関連する課題と支援状況（5章）

そのうち、岩手県、宮城県で被災し、被災後に盛岡市での居住歴（予定含む）のある842世帯（約1,800人）を対象に分析を行った。また、補足的にセンター職員へのインタビューも適宜行っている。

研究実施にあたる倫理的配慮：

個人情報保護の観点から、入力作業はセンター館内にて職員同伴の下、氏名や連絡先等の個人情報を伏せた状態で実施した。データをセンターから外部へ持ち出す際には個人の特定につながる恐れのある情報は除いている。取得データは原則として、集計や統計解析など量的な分析を行い、当事者に個人を特定しているという感覚を与えない様、十分に配慮した形で結果を公表することとしている。このような取り決めの下、本研究は盛岡市危機管理防災課および東京大学倫理審査委員会の承認を得た上で実施している。

取得データの位置付け：

センターは盛岡市からの情報提供に加え、被災者によるセンター窓口への来訪、開設以前の物資支援リストなどから独自に被災者を把握することも試みており、取得データは盛岡市に避難した全世帯の大部分を網羅していると考えられる。

センター作成データを利用する理由：

本研究では以下の理由から、センターが作成したデータを活用する手法を取っている。まずは、本データが約9年に渡り被災者の方と日常的、継続的に接してきたセンター職員が作成した貴重なデータであり、量的・質的にも豊富なデータであること。次に、仮にインタビューを実施するとしても、協力を得られるのは全体のごく一部の方に限られ、中には直接話を伺うことが負担となる方もいること。そして、発災から約9年が経過しており、本人に直接話を伺っても、正確な情報を得られない場合があること。

分析の際の考慮点：

センター登録年度と支援の継続状況を示す(図12)。この図からわかるようにセンターによる支援実施期間は世帯によって異なる。既に支援が終了し支援期間が短い世帯についてはセンターが把握できた情報は少なく、盛岡市に留まる世帯程センターが把握する情報も多いという点について十分に考慮の上、結果を解釈する必要がある。

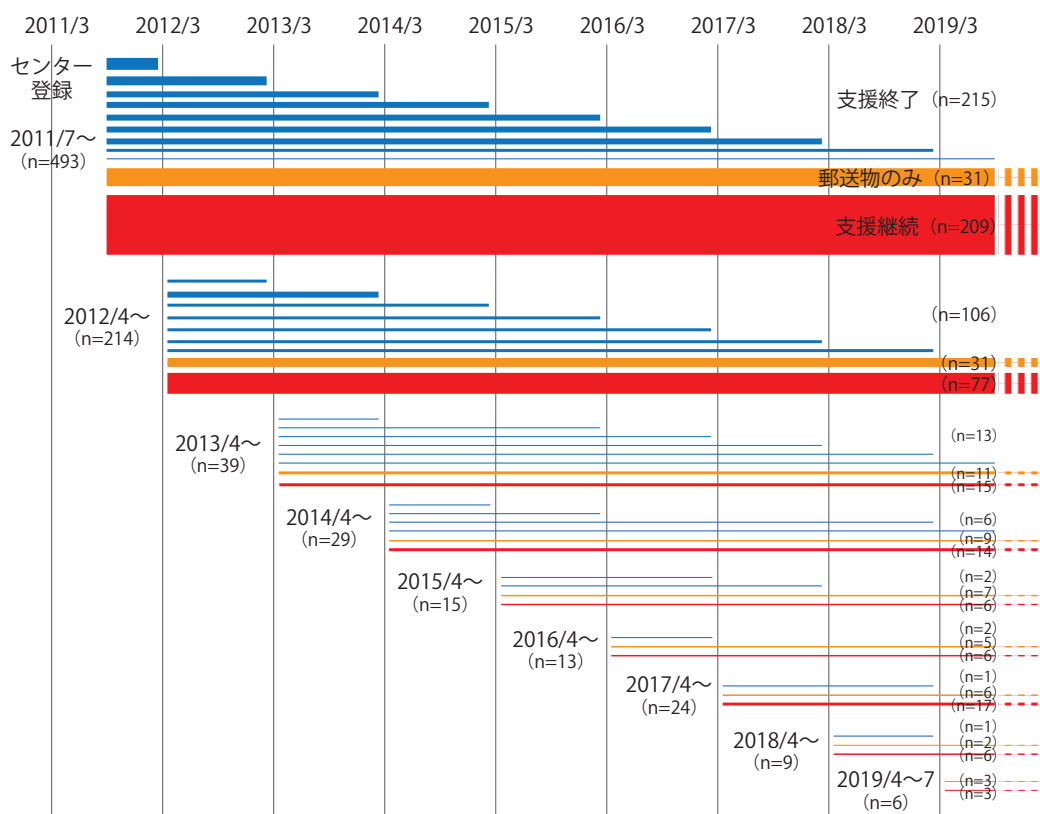


図 12 センター登録年度と支援の継続状況 (n=842)

2) 集計分析とグラフ作成による可視化

世帯属性、被災情報、盛岡市への避難経緯・理由、居住地・住宅種別に関する項目について、単純集計、クロス集計を行った上で、グラフ作成、地図上への落とし込みを行い、結果を可視化した。

なお、盛岡市への避難経緯・理由については、自由記述形式の支援記録から該当箇所を抽出し、こちらで類型化を行っている。また、分析の都合上、データ区分等の詳細は適宜こちらで変更を加えている。

4-2 世帯属性からみた平時要配慮者の存在と特性

4-2-1 居住地移動状況

1) 盛岡市への転入時期

盛岡市への転入時期を図 13 に示す。2011 年度に転入した世帯が 703 世帯と 8 割以上を占めており、2012 年度以降が 84 世帯、不明が 55 世帯となっている。

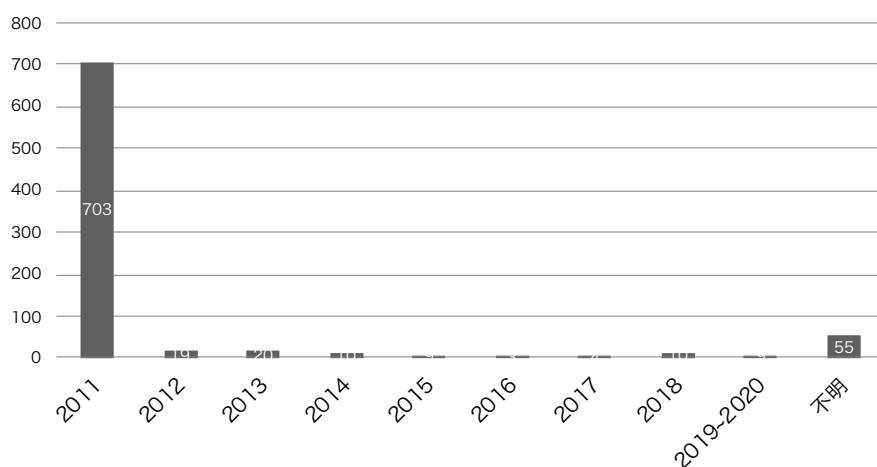


図 13 盛岡市への転入年度 (n=842)

2) 地図上でみた居住地移動状況

2011 年度に盛岡市に避難した 703 世帯の 3 時点（被災時・2011 年度・その後（2011～2021/3））の居住地を地図上に落とし込み、各時点の住宅種別を色別で示した（図 14）。

□ 避難状況（図 14 左）

被災時の居住地と住まい：

岩手県沿岸で被災した世帯が大半を閉めることがわかる。被災時は岩手県に居住していたのは世帯が 9 割を占めているが、宮城県からも 58 世帯転入している。当時の住宅種別は、盛岡市に来る前の情報のため不明の世帯も多いが、判明している世帯の中では、戸建持家が 7 割と圧倒的に多く、次いで民間賃貸住宅（2 割）となっている。

2011年度の盛岡市への避難状況：

行政が提供した借上型仮設住宅が7割を占め、次いで、親族宅が1割となっている。この他に全体として数は多くないものの、被災以前から所有していた持家に入居、早々に中古住宅を購入する、家賃を支払って民間賃貸住宅に入居するといった対応も挙げられる。

被災当時の居住地から盛岡市への避難（2011年度）

盛岡市からのその後の移動（2011～2020年度）

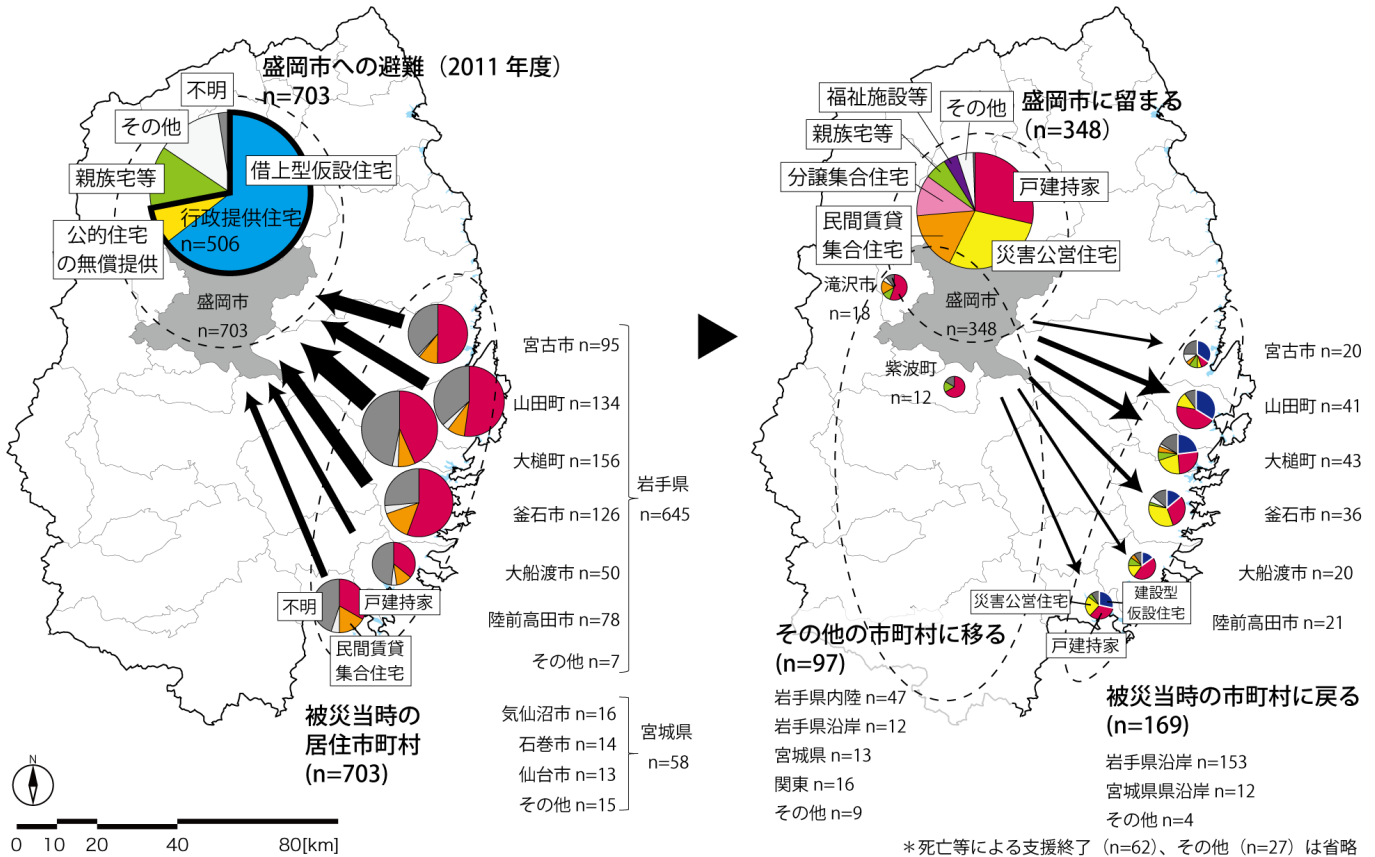


図 14 居住地・住まいの地理的移動 (n=703)

□ その後の居住地移動（図 14 右）

その後の居住地移動状況について、避難先の市町村に「留まる」、被災時の市町村に「戻る」、その他の市町村に移る「移る」の3類型に分類できる。

盛岡市に留まる：

盛岡市に留まる（n=348）では、持家の取得が最も多く（戸建持家（n=148）、分譲集合住宅（n=56））、戸建持家については、そのうち少なくとも 51 件は中古住宅を取得している。次いで、内陸災害公営住宅（n=122）となっている。その次に民間賃貸住宅であるが、新たな物件を確保する一般的な方法（n=49）に加え、借上型仮設住宅として入居していた住宅を個人契約に切り替えるといった方法も存在する（n=25）。また、親族宅で暮らす世帯（n=23）も存在する。

被災時の市町村に戻る：

被災時の市町村に戻る（n=169）では、戸建持家が最も多く（n=69）、次いで、建設型仮設住宅（n=51）、災害公営住宅（n=40）となっており、親族宅も僅かに存在する。また、市町村ごとに戸建持家、建設型仮設住宅、災害公営住宅の占める割合には差があることがわかる。

その他の市町村に移る：

その他の市町村に移る（n=97）では、滝沢市や紫波町といった盛岡市周辺の市町村をはじめとする岩手県内陸が最も多く（n=47）、被災時とは異なる沿岸市町村（n=12）、宮城県（n=13）や関東（n=16）が挙げられる。住宅種別は戸建持家が最も多く、民間賃貸住宅や親族宅（n=11）などが主に挙げられる。居住地選択の理由について、盛岡市周辺の市町村については、盛岡市よりも土地代や家賃が安いこと、関東などの遠方へ移る場合は仕事の都合や親族の存在が挙げられる。

4-2-2 避難経緯と世帯情報

1) 避難の経緯・理由

盛岡市への避難の経緯・理由について、自由記述から抽出を行い項目ごとに整理した(図 15)。

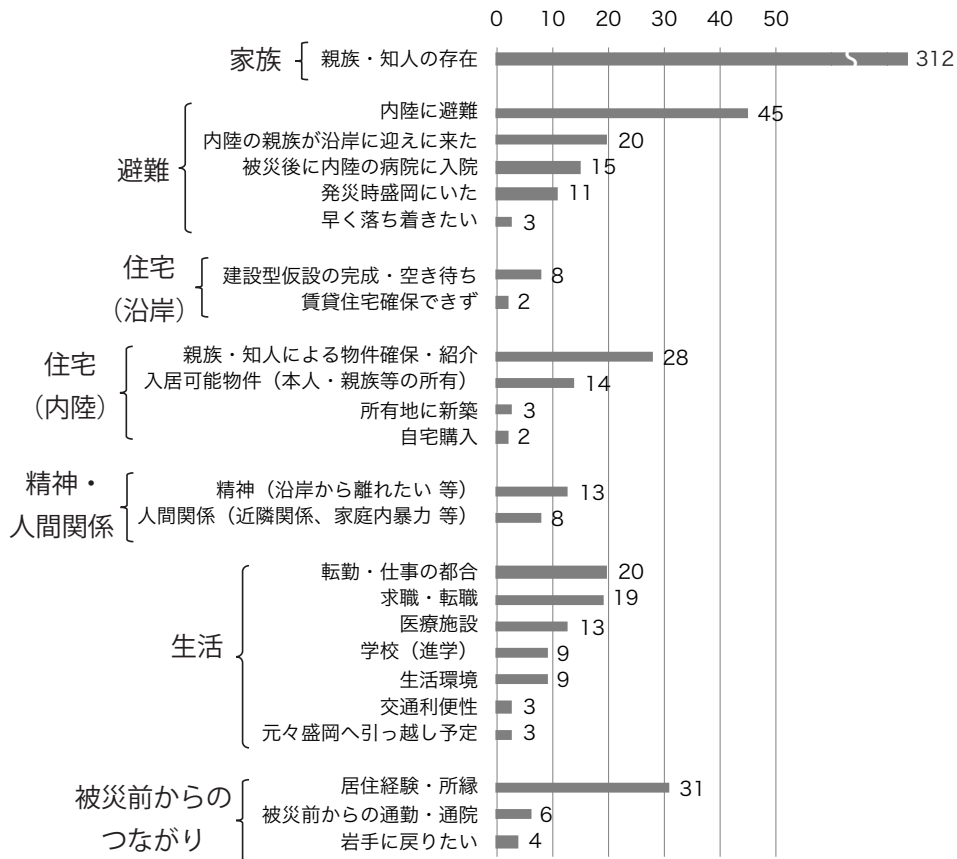


図 15 盛岡市への避難理由 MA (n=842)

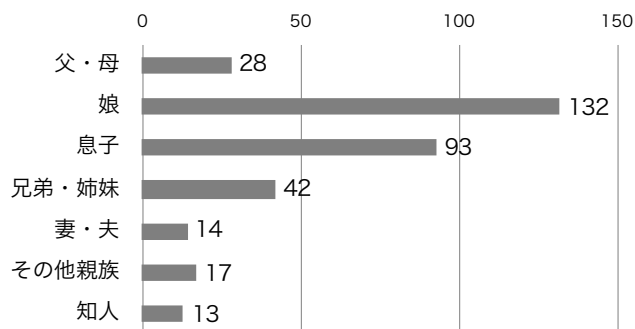


図 16 避難先の親族・知人と世帯代表者との関係 MA (n=842)

親族・知人の存在：

避難先の盛岡市や内陸の親族等の存在が最も多く全体の3割以上（n=312）が該当する。世帯代表者と親族等の関係を見てみると（図16）、娘（n=132）が最も多く、次いで息子（n=93）となっており、子どもの存在が大きく影響していることがわかる。この他には、兄弟・姉妹（n=42）、父・母（n=28）、や元々単身赴任をしていた等の事情から妻・夫（n=14）も挙げられた。この他には、甥・姪、おじ・おば等のその他親族（n=17）や、友人や知人も挙げられた。

避難関連：

避難に関する項目も多く、内陸の親族宅や二次避難所への避難（n=45）に加え、内陸の親族が沿岸に迎えに来た（n=20）、沿岸の避難所等で体調を崩し内陸の病院に入院していた（n=15）といった災害直後の混乱した状態の中で、内陸へと避難・移動した経緯が明らかになった。この他にも、発災時に内陸にいた（n=11）といった被災時の状況も明らかになった。

住宅関連（内陸）：

内陸の物件を身内の紹介や身内による確保（n=28）や、本人や親族が所有していた物件がある（n=14）、所有地に家を建てた（n=3）といった住まいに関連する資源があったことが理由として挙げられた。また、被災直後に自宅を購入することも理由として挙げられた（n=2）。

住宅関連（沿岸）：

建設型仮設住宅の完成・空き待ち（n=8）、被災地で賃貸住宅が確保できなかった（n=2）といった被災地で住まいが確保できなかったことによる理由も挙げられた。

精神・人間関係：

被災のショックにより沿岸から離れたい、気持ちを安定させたいといった精神的な理由や（n=13）、応急仮設住宅で近隣とトラブルがあった、家庭内暴力があり同居者と離れるためといった人間関係上の問題（n=8）も挙げられた。

生活関連：

転勤等の仕事の都合（n=20）、内陸で求職・転職（n=19）、進学等の修学上の理由（n=9）の他、医療施設の存在（n=13）、生活環境（n=9）、交通利便性（n=3）といった生活環境や利便性も理由に挙げられた。

被災前からのつながり：

居住経験や土地勘・所縁（n=31）、被災前から通勤・通院（n=6）が挙げられた。

上記の通り、避難先の親族の存在や生活環境、被災以前からのつながりといった理由も挙げられる一方で、被災地で応急仮設住宅を確保できなかった、被災で失職し求職のため、海を見ると不安を感じ精神的な安定を求めて、応急仮設住宅での近隣トラブルのように被災地における生活の継続が困難であったために避難する世帯も存在することが明らかになった。

2) 世帯情報

世帯代表者の年齢×世帯構成：

世帯代表者⁴⁷の被災時の年齢と盛岡市避難時の世帯構成をクロス集計したグラフを図 17 示す。代表者の年齢と世帯構成の関係に着目すると 40 歳代と 50 歳代を境目に世帯構成が大きく異なっていることがわかる。30～40 歳代では親子の割合が高く、夫婦の割合が非常に少ないのに対し、50 歳代以上では夫婦の割合が相対的に高くなっている。

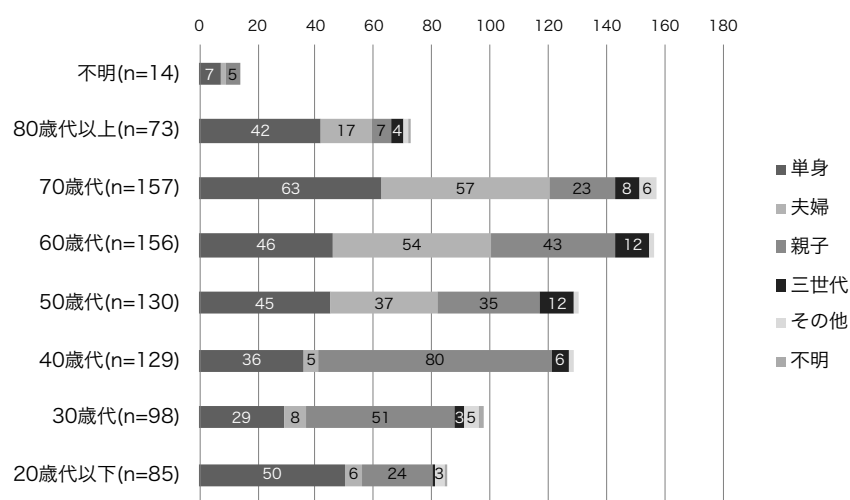


図 17 世帯代表者の被災時の年齢×センター登録時の世帯構成 (n=842)

世帯代表者の年齢×避難先の子家族の存在による避難：

世帯代表者の年齢と子家族の存在を理由とした避難のクロス集計を行ったところ (図 18)、50 歳代では 2 割、60 歳代では 4 割弱、70 歳代以上では 5 割以上が該当し、世帯代表者の年齢が上がるにつれて該当割合が高くなっていることがわかった。このことから、子家族の存在を理由に遠隔地避難する高齢者が多いことが明らかとなった。

⁴⁷ 世帯代表者とは住民基本台帳上の世帯主ではなく、世帯の代表としてセンターに登録している者を指す。世帯分離等により世帯主が盛岡市に来ていない場合や、センターへの来館や登録は配偶者が担当する場合も多いためである。ちなみに、世帯代表者の男女比はおおよそ半々となっている。

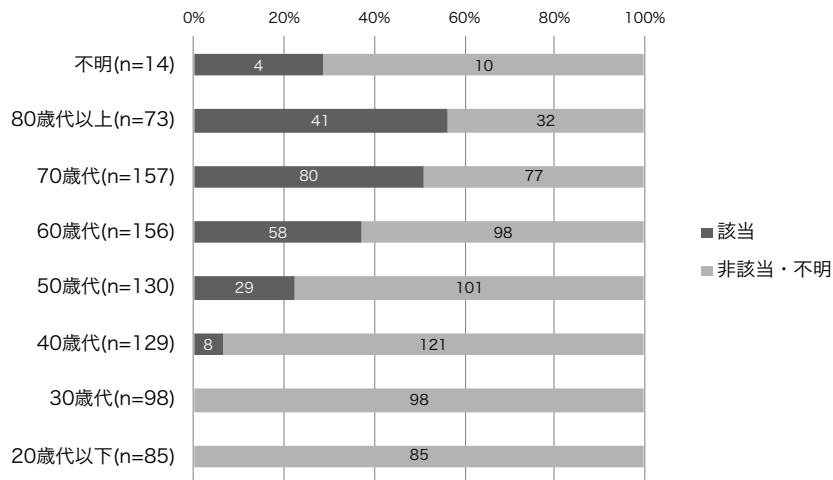


図 18 世帯代表者の被災時の年齢×子家族の存在を理由とした避難 (n=842)

避難に伴う世帯構成の変化：

避難に伴う世帯構成の変化を図 19 に示す。被災後の世帯分離・一時的な別居、同居・世帯統合は共に全体の 1 割半で生じていることが明らかになった。詳細は 5 章で後述するが、避難に伴う世帯構成の変化がその後の支援制度利用の可否に影響することもある。

世帯分離・一時別居では、高齢の親夫婦と子家族の分離といった世代間の親と子の分離が半数以上を占め、この他には仕事や子どもの通学を理由とした夫婦の一時的別居が 1 割程度を占めている。同居・世帯統合では、被災した高齢の親が避難先の子家族と同居するといった子と同居が半数以上を占める。

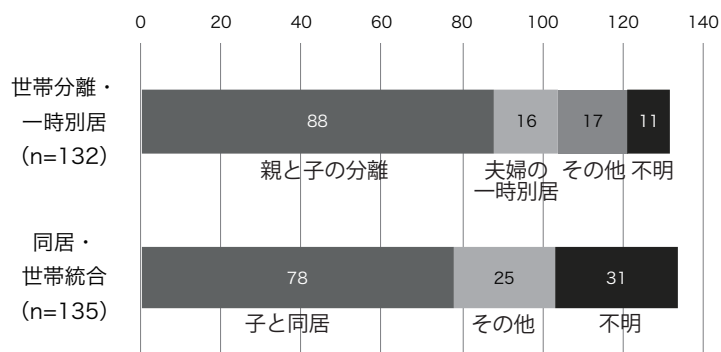


図 19 避難に伴う世帯構成の変化 (n=842)

3) 被災情報

罹災判定：

全壊が全体の 8 割弱 (n=637) を占めるが、大規模半壊 (n=38)、半壊 (n=20)、一部損壊 (n=18)、解体済み (n=13)、全焼 (n=12) となっている。その他 (n=11) は罹災証明書が発行されておらず、自宅は無事だったが漁具が流出した、被災直前に住民票を被災市町村から移していたために罹災証明書が発行されなかった等の世帯が含まれている (図 20)。

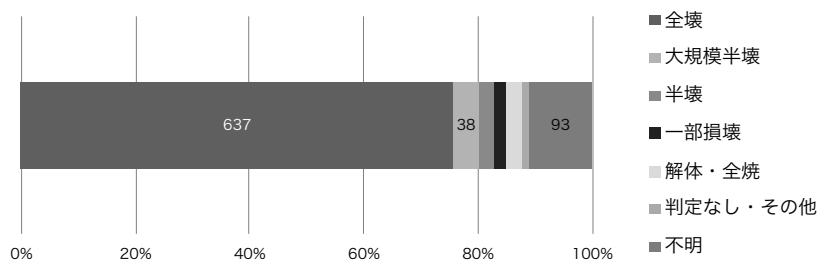


図 20 罹災判定 (n=842)

同居者の人的被害：

被災によって同居者の人的被害 (災害関連死含む) のあった世帯は、全体の 1 割程度となっている (図 21)。

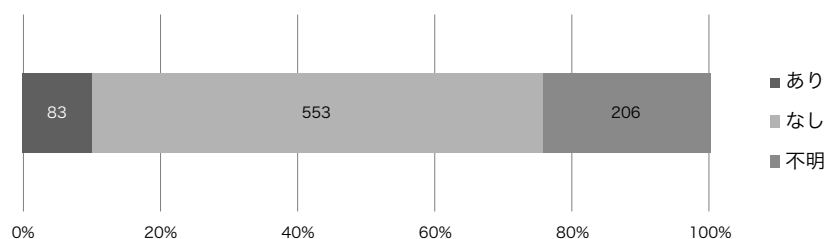


図 21 被災時同居者の人的被害 (n=842)

4-2-3 平時配慮者の該当状況

平時の住宅確保要配慮者（以下、平時要配慮者）項目の該当状況⁴⁸を図 22、図 23 に示す。

平時要配慮者の複数該当状況：

図 22 では全体状況を把握しやすいよう、1 世帯が平時要配慮者の項目にいくつ該当しているかについてベン図で示している。なお、図版の見やすさと特に配慮が必要な世帯といった観点から、障がい者を含む、生活困窮、その他（離婚や家庭内暴力、外国籍など）はひとつの円にまとめている。

平時要配慮者いずれかの項目に該当している世帯は 656 世帯であり、全体の 8 割近くとなっている。同居者に高齢者を含む世帯（n=493）は全体の半数を超え、18 歳以下の子どもを含む世帯（n=143）は全体の 1 割半、障がい者を含む、生活困窮、その他いずれかの項目に該当する世帯（n=142）も全体の 1 割半となっている。また、複数の項目に該当する世帯は 1 割強となっている。

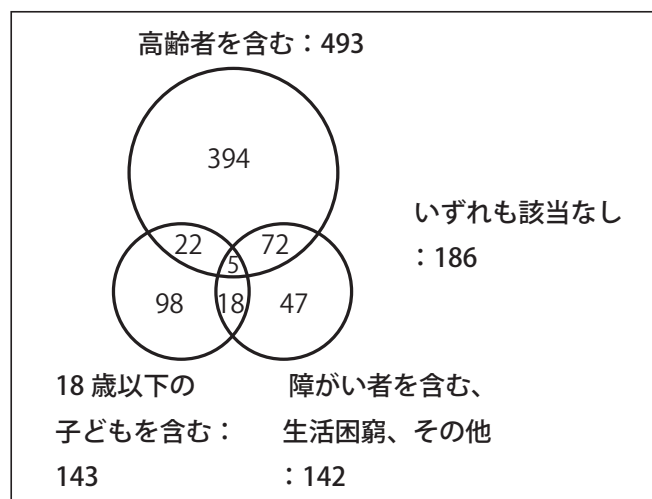


図 22 平時要配慮者の該当状況 (n=842)

⁴⁸ 高齢者を含む：発災～2019 年の間に 65 歳以上の同居者を含む世帯、18 歳以下の子どもを含む：発災～2019 年の間に 18 歳以下の同居者を含む世帯（既に子が独立している場合も含む）

平時要配慮者の該当状況の詳細：

図 23 では、平時要配慮者の該当状況と詳細情報を複数回答形式で示している。

高齢者を含む 493 世帯のうち、要介護認定を受けている世帯 (n=145) は 3 割である。障がい者を含む 68 世帯のうち、身体障がいは 23 世帯、知的・精神障がいは 25 世帯、区分不明は 20 世帯となっている。生活困窮に該当する 82 世帯のうち、生活保護を利用しては 25 世帯、困窮気味は 57 世帯が該当する。なお、「困窮気味」とは、センターが独自に設けている指標であり、現状はなんとか生活を維持しているものの何かしらの変化が生じた際に生活困窮する可能性の高い世帯である。この他に、家庭内暴力等を理由に被災後に離婚した 7 世帯、世帯構成員が全て外国籍である 2 世帯、児童福祉施設・更生施設を利用あるいは入居経験のある 3 世帯が確認できた。

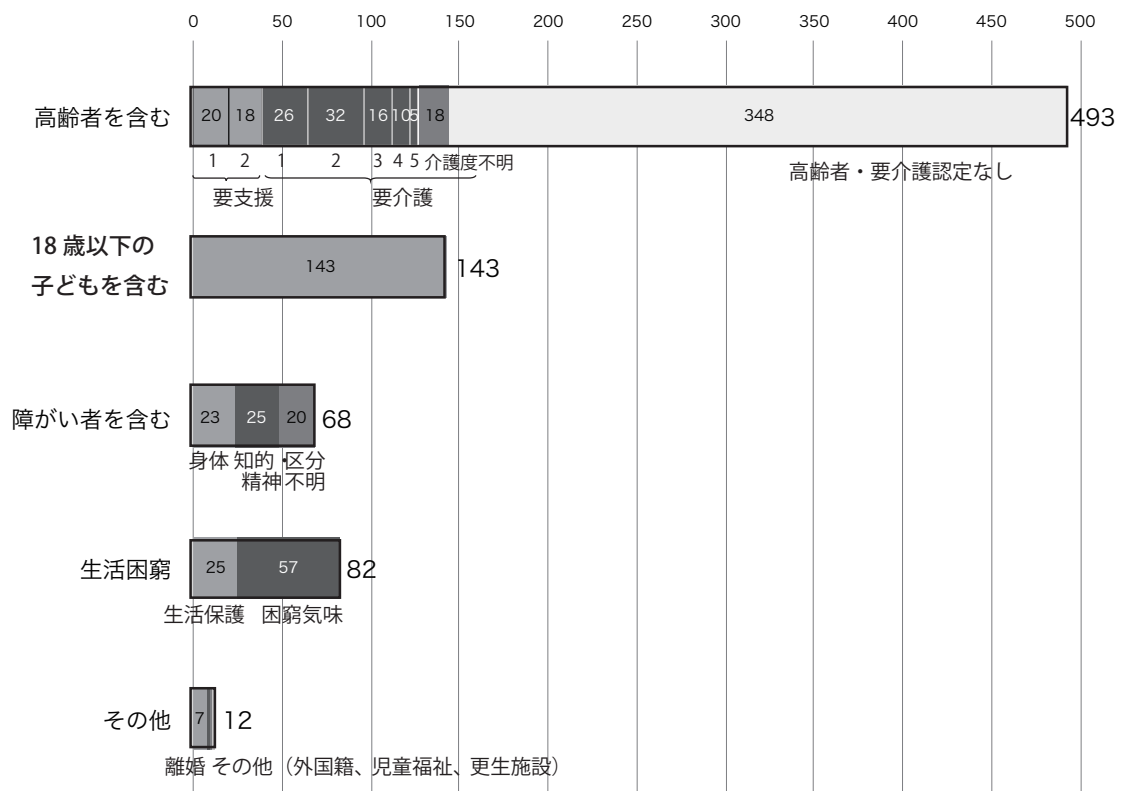


図 23 平時要配慮者の該当状況の詳細 MA (n=842)

4-3 居住地・住まいの経年推移からみた居住動向の把握

センター記録の 842 世帯⁴⁹の居住地情報を年度ごとのデータに加工し、居住地・住まいの経年推移を可視化した（図 24）。

盛岡市への転入後の居住地 3 類型（留まる・戻る・移る）、あるいは、「支援終了」の大分類を示した上で、住宅種別を色別で示している⁵⁰。各時点の居住地 3 類型の右上の数値は該当世帯数を示しており、括弧内の数値は前年度からの増減を示している。「留まる」については、盛岡市外からの転入、盛岡市内での転居の該当世帯数についても示している。

また、居住地・住まいの移動は、支援制度の利用可能時期や、住まいに関連する復興事業計画といった政策の影響を大きく受けると考えられるため、図の下に岩手県の応急仮設住宅の退去期限、沿岸災害公営住宅の供給率⁵¹、宅地整備事業の進捗率⁵²といった主要な項目を示している。

4-3-1 全体傾向

当初は借上型仮設住宅の割合が大半を占めているが（n=516）、時間の経過に伴い、盛岡市内で別の住宅に移る、あるいは、別の市町村へと居住地を移動させている様子がわかる。

盛岡市内での推移と盛岡市に「留まる」：

盛岡市内での住宅種別の推移に着目すると、2011～2014 年度頃の戸建持家、分譲集合住宅の増加が著しく、2017 年度以降には内陸災害公営住宅や仮設住宅の契約を切り替え

⁴⁹ 盛岡市への転入後に世帯分離した 25 世帯について、当初は 1 世帯、分離後は 2 世帯として計上している。そのため、当初は 842 世帯であったが最終的な合計数は 867 世帯となっている。百分率の分母は当初の 842 世帯としているため、最終的な合計は 100%を超えている。

⁵⁰ 居住地 3 類型と住宅種別について、「留まる」は、センター職員の最終接触時点の情報、あるいは、2019～2021 年については一部予定が反映されている。「戻る」・「移る」について、盛岡市外に転出した場合はそこで支援終了となり、その後の情報は原則として更新されないため、転出時の住宅種別の累計数を示している。例えば、早期に沿岸市町村の建設型仮設住宅に転居した世帯がその後、同市町村の災害公営住宅へと転居するといったことも当然考えられるが、そのような状況は本データには反映されていない。

⁵¹ 岩手県、災害公営住宅の整備状況について、岩手県 HP、<https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyoku/kenchiku/saigai/kouei/1010345.html>（最終アクセス 2020/9/18）

⁵² 岩手県、いわて復興インデックス、2012～2020

た民間賃貸住宅が確認できる。親族宅は2011年度で最も多くなっているが(n=78)、その後も数十世帯は存在している。また、民間賃貸住宅もいつの時点でも数十世帯存在している。

最終的に「留まる」は、全体の5割半が該当し(n=472)、住宅種別は、内陸災害公営住宅が2割半(n=122)、戸建持家が3割(n=148)、分譲集合住宅が1割(n=56)、民間賃貸住宅(仮設住宅の契約切替)が0.5割(n=25)、民間賃貸住宅(新たな物件確保)が1割(n=49)、親族宅が0.5割(n=23)となっている。

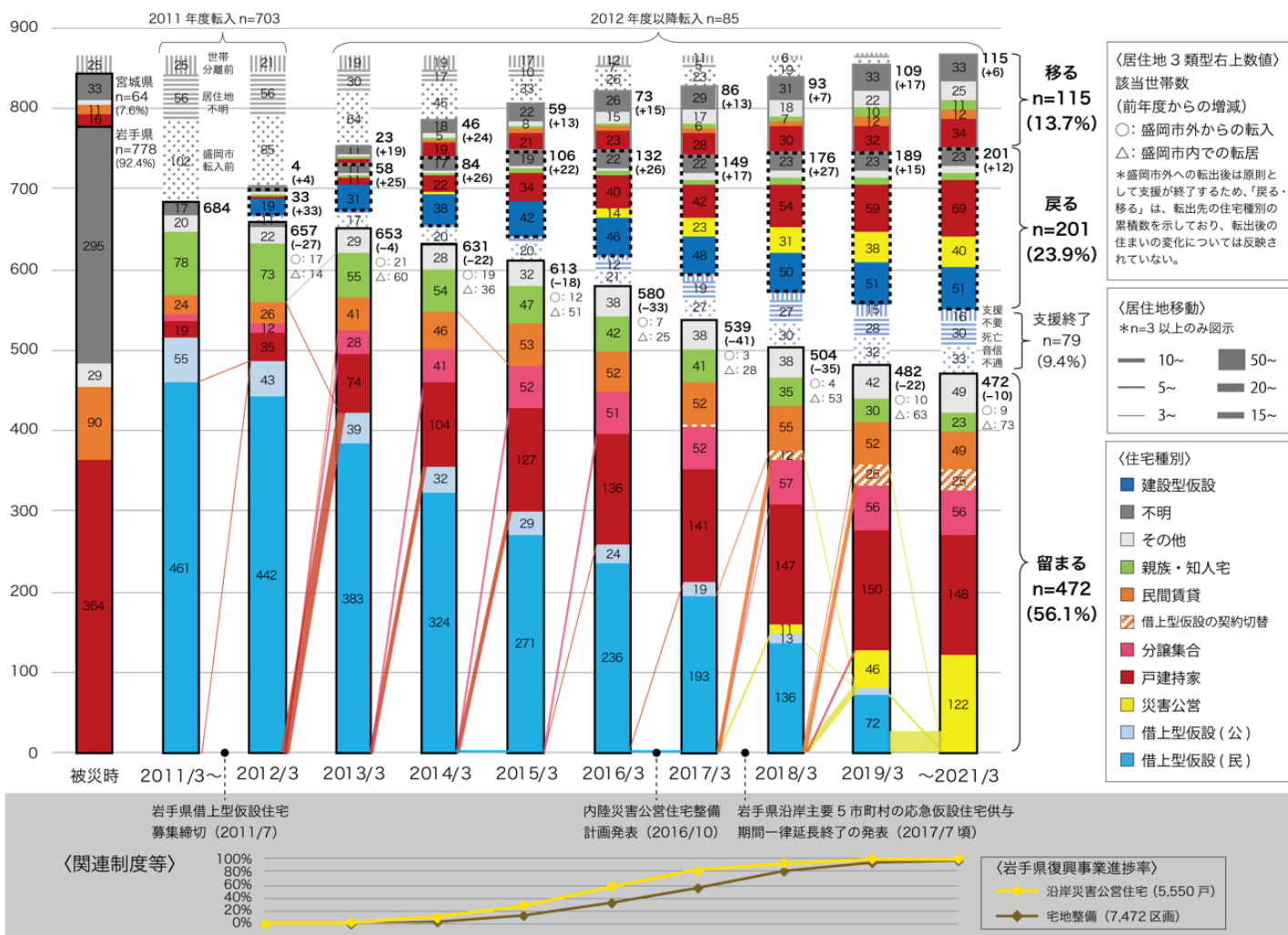


図 24 居住地・住まいの経年推移 (n=824)

被災時の市町村に「戻る」:

「戻る」は、全体の2割強が該当し（n=201）、住宅種別は、建設型仮設住宅が2割半（n=51）、災害公営住宅が2割（n=40）、戸建持家が3割半（n=69）となっている。被災時の居住地に「戻る」時期に関して、2011～2013年度は建設型仮設住宅、2015～2018年度は災害公営住宅が多い。戸建持家はどの時点においても一定数存在し、詳細情報から、初期は被災した自宅の補修や浸水していない土地を取得し自宅新築、後半は嵩上造成宅地への自宅新築というように、時期により土地の取得状況や再建方法には違いがある。図24の下側に示している沿岸災害公営住宅と宅地整備事業の進捗状況と照らし合わせてみても概ね状況は一致している。一方で、復興事業の進捗に関係なく、建設型仮設住宅や被災自宅を補修して戻るといった選択肢もあることが明らかになった。

4-3-2 「留まる」の経路の可視化

「留まる」を選択した世帯の居住地移動経路について、図の見やすさを考慮し3世帯以上該当するものを移動先住宅種別の色別に可視化した(図25)。

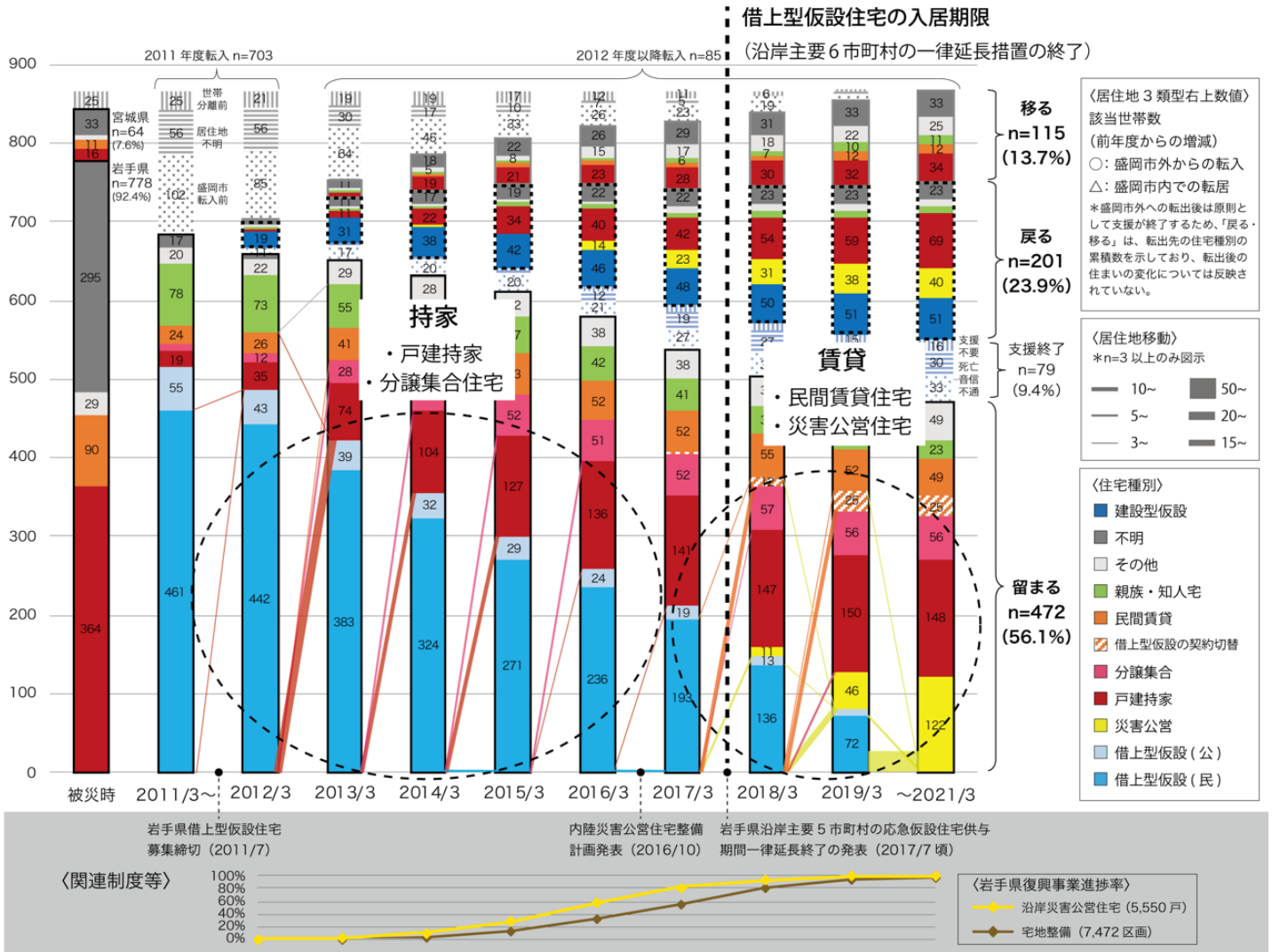


図25 「留まる」の経路の可視化 (n=842)

1) 借上型仮設住宅入居期限の影響

盛岡市への避難者の8割以上が居住しており、特に被害の大きかった沿岸6市町村(宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市)の借上型仮設住宅入居期間の一

律延長は 2017～2018 年に終了している⁵³。つまり、多くの世帯は 2017～2018 年が借上型仮設住宅の入居期限であったということである。この情報を踏まえ図 25 を見てみると、借上型仮設住宅の入居期限の前後で住まいの確保状況が大きく異なることがわかる。

2) 早期に持家を取得する層

2011～2016 年度は、借上型仮設住宅から持家（戸建持家・分譲集合住宅）へと移っている世帯が圧倒的に多い。詳細情報を見てみると、持家を獲得する世帯の 3 割が中古住宅を確保していることも明らかになっている。これは比較的、資力のある世帯やローンを組むことのできる世帯が各種支援メニューを利用して早期に持家を取得しているものと考えられる。

3) 晩期に賃貸住宅に移る層

これに対し、借上型仮設住宅入居期限付近まで留まる世帯の多くは賃貸住宅に移っており、相対的に家計にゆとりのない世帯であると考えられる。借上型仮設住宅の入居期限後の 2017 年度以降は、民間賃貸住宅に移る（仮設住宅の契約切替あるいは新たな物件を確保）か、盛岡市の内陸災害公営住宅完成後に市内の災害公営住宅へと移っていることがわかる。

以上、資力のある世帯が早期に持家を獲得し、相対的に家計にゆとりのない世帯が入居期限付近まで借上型仮設住宅に留まりその後に賃貸住宅に移るといふ、二極化した状況が明らかになった。

⁵³ 2 章で述べた通り、宮古市は 2017 年、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市は 2018 年に、応急仮設住宅の入居期限の一律延長（全ての世帯を対象）が終了し、特定延長（工期等を理由に自宅・災害公営住宅が完成待ちの世帯を対象）に切り替わっている。

4-4 クロス集計による居住動向の把握

以下の項目について、居住地3類型（留まる・戻る・移る）とクロス集計分析を行った。平時要配慮者の該当状況については、本研究で着目している点であることと、居住地3類型の結果に顕著な違いが見られたことから、住宅種別についても追加で分析を行った。なお、避難後に世帯分離した25世帯は本分析の対象から除いているため、前節と本節で示す値には若干の差がある。

4-4-1 居住地3類型×平時要配慮者

居住地3類型×平時要配慮者：

「留まる」では「戻る・移る」と比較して平時要配慮者の該当割合が1～2割高く、全体の8割半を占めている。特に、障がい者を含む・生活困窮等に該当する世帯の割合に大きな差が見られ、「留まる」は「戻る・移る」と比較して約2割高い（図26）。

「留まる」で、障がい者を含む・生活困窮等に該当する世帯の割合が高くなっている要因について、センター職員によると、当初は被災地で福祉の体制が整っていなかったこと、被災地に戻ったとしても沿岸で獲得した住まいが応急仮設住宅扱いとなるかわからなかったため、当面の対応として盛岡市の借上型仮設住宅で避難生活をおくっていた。その後、盛岡市の各種支援機関とつながり、生活保護の担当職員や精神科の主治医と関係が形成され、その関係を断ち切ってまで沿岸に戻ろうとはしなかったことが挙げられる。

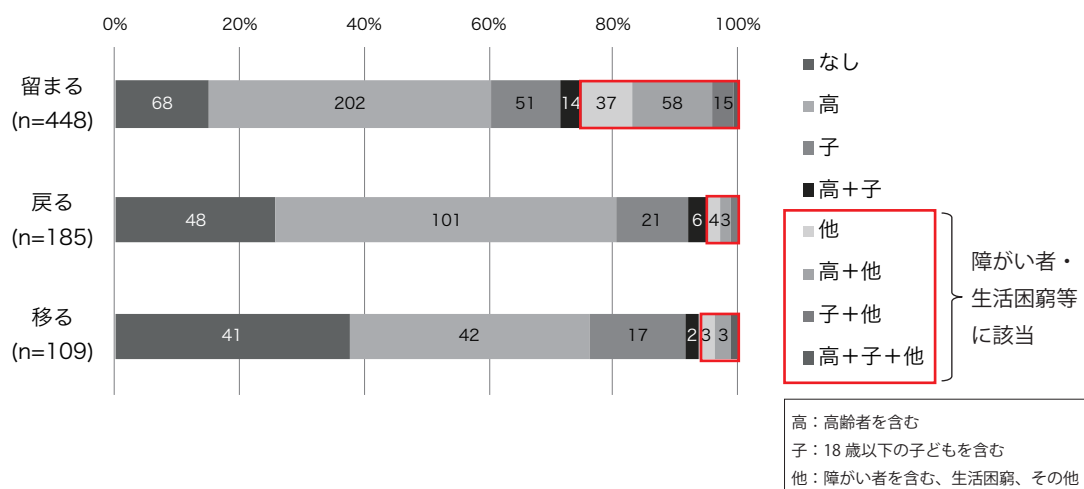


図 26 居住地3類型×平時要配慮者 (n=742)

留まる・住宅種別×平時要配慮者：

平時要配慮者の該当割合の高い「留まる」を対象に、2019～2020年の住宅種別についてもクロス集計を行った（図 27）。

持家（戸建持家、分譲集合住宅）と賃貸（民間賃貸住宅（仮設契約切替）、民間賃貸住宅（新たな物件確保）、災害公営住宅）で比較したところ、持家は障がい・生活困窮などに該当する割合が1～2割であるのに対し、賃貸では3～4割程度となっている。

注目すべき点は、民間賃貸住宅（新たな物件を確保）が災害公営住宅に類似した傾向を示している点である。一般的に応急仮設住宅から退去した後の被災者支援は災害公営住宅に焦点が当てられる傾向にあるが、民間賃貸住宅にも多くの平時要配慮者が存在することが明らかになった。

また、民間賃貸住宅（仮設契約切替）に関しては、持家と賃貸の中間的な傾向を示しており、これは借上型仮設住宅物件の個人契約切替は比較的家計にゆとりのある世帯が選択可能であり、持家を取得した層の属性に近い部分もあるためと考えられる。

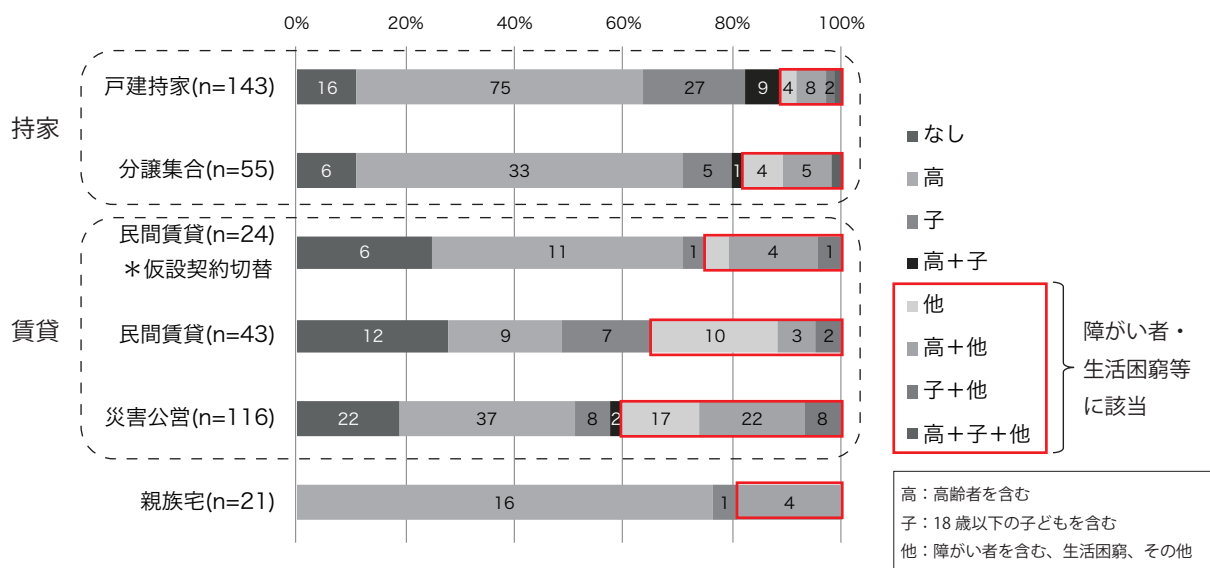


図 27 留まる・2019～2020年の住宅種別×平時要配慮者（n=402）

*n=10以上の住宅種別のみ表示

4-4-2 居住地3類型×世帯属性

平次要配慮者ほど顕著な違いは確認できなかったものの、居住地3類型と世帯属性のクロス集計結果を以下に示す。

居住地3類型×世帯代表者の年齢：

「移る」は20歳代以下～30歳代の割合が高い。これは、仕事・転勤による移動であると考えられる。「留まる」は60～70歳代の割合が若干高い（図28）。

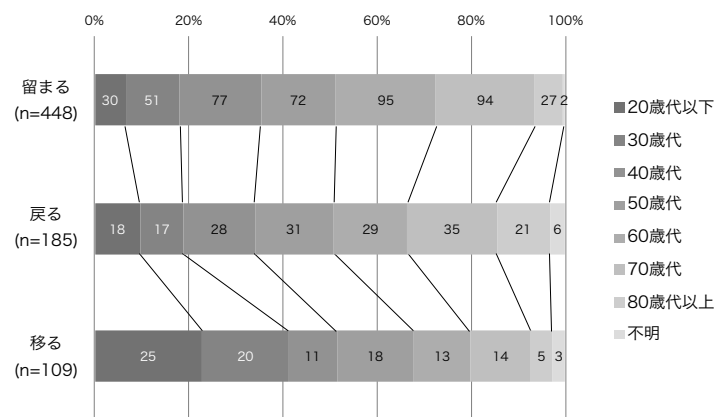


図28 居住地3類型×被災時の世帯代表者の年齢 (n=742)

居住地3類型×世帯構成：

「戻る・移る」では単身者の割合が高く、「留まる」では親子・三世代の割合が高い。単身者は比較的身軽なため居住地移動しやすいこと、親子・三世代では子供の学校などが影響していると考えられる（図29）。

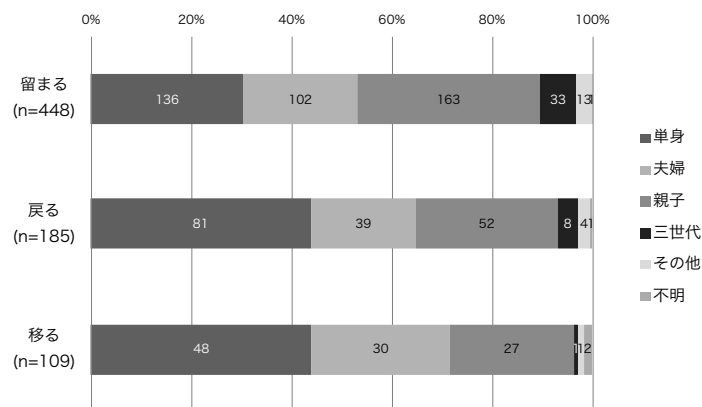


図29 居住地3類型×センター登録時の世帯構成 (n=742)

居住地3 類型×世帯分離・一時的別居の有無：

「戻る・留まる」は「移る」と比較して、世帯分離・一時別居の割合が高い。不明も多いため正確なことはわからないが、「戻る」の場合、世帯分離した家族が自宅を再建した・仮住まいが沿岸にも確保されているといったことが、帰郷に影響しているものと考えられる（図 30）。

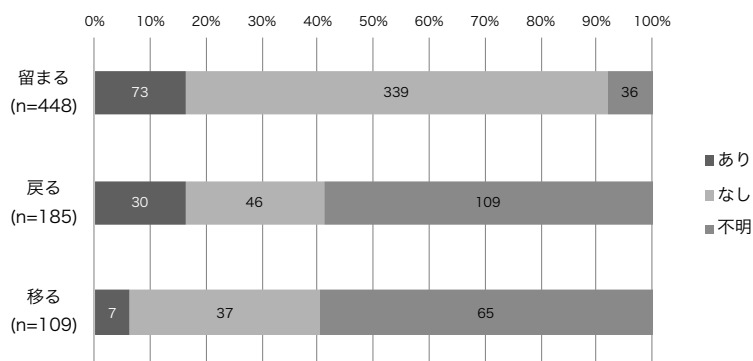


図 30 居住地3 類型×世帯分離・一時的別居の有無 (n=742)

居住地3 類型×避難理由：避難先の親族・知人の存在：

「戻る・移る」と比較して「留まる」では、避難先の親族・知人の存在を理由に避難した割合が1割ほど高くなっている（図 31）。頼りになる親族・知人がいることで避難先に留まる選択を取っている世帯も多少存在すると考えられる。

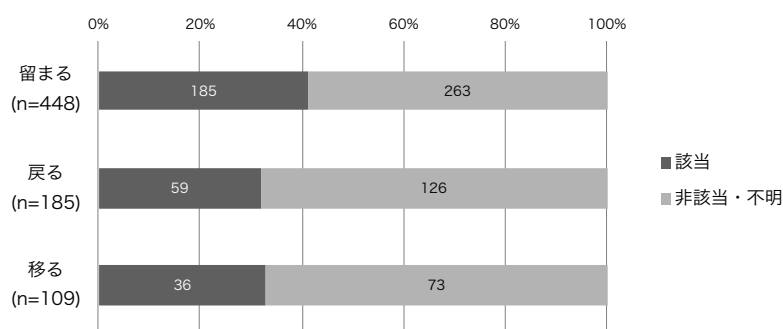


図 31 居住地3 類型×避難理由：避難先の親族・知人の存在 (n=742)

4-4-3 居住地3 類型×被災関連

被災関連の情報については、データの欠損が多いため必ずしも有効な結果は得られなかったものの、結果を以下に示す（図 32、図 33、図 34）。

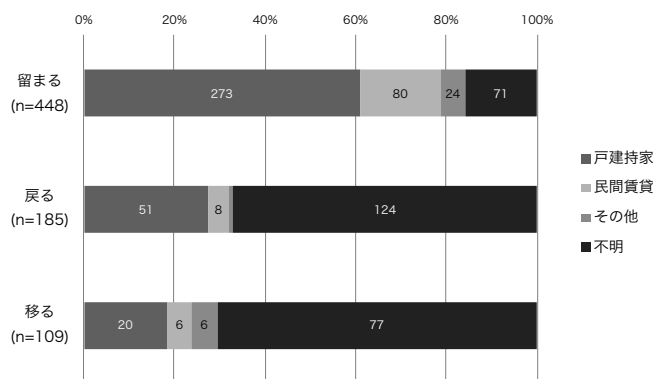


図 32 居住地3 類型×被災時の住宅種別 (n=742)

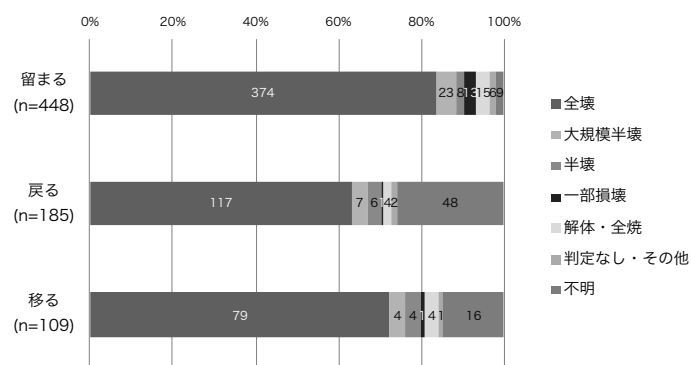


図 33 居住地3 類型×罹災判定 (n=742)

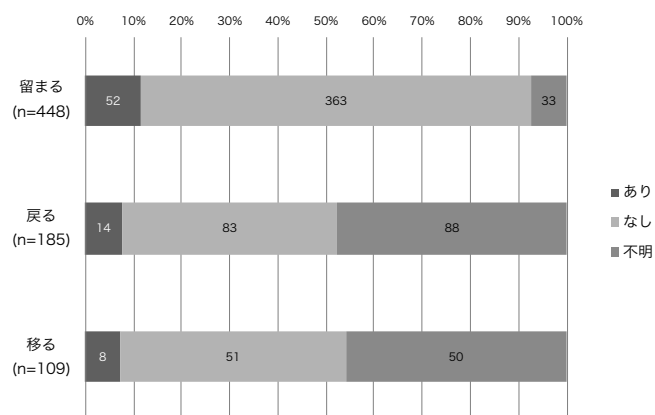


図 34 居住地3 類型×人的被害 (n=742)

4-5 まとめ

4章では、遠隔地避難者の中の平時の住宅確保要配慮者の存在と居住動向を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市への遠隔地避難者を対象として、居住支援主体への登録情報から、避難経緯と世帯属性、居住地・住まいの経年変化の把握を行った結果、次のことが明らかになった。

生活の安定を求めた避難と世帯分離：

高齢者は避難先の子家族の存在、若年層では仕事や子どもの学校を理由に遠隔地避難している。中には、被災による失職、海を見たくない、応急仮設住宅での近隣トラブルといった課題を抱えていた世帯も存在する。また、避難に伴い世帯分離した世帯は全体の1割半を占めており、被災時と比較して世帯構成も変化していることが明らかとなった。

〈早期・持家〉と〈晩期・賃貸〉の二極化：

居住地・住まいの経年推移を可視化した結果、盛岡市に「留まる」場合（全体の5割半の世帯が該当）、資力のある世帯は早期に持家（戸建持家、分譲集合住宅）を取得し、相対的に家計にゆとりのない世帯は期限近くまで借上型仮設住宅に入居し、その後、賃貸住宅（民間賃貸住宅、災害公営住宅）に移るという二極化した状況が明らかになった。

「留まる」に多い平時要配慮者：

遠隔地避難者のうち、約8割の世帯が平時要配慮者に該当する。避難後の居住地3類型とクロス集計を行った結果、「留まる」では「戻る・移る」と比較して平時要配慮者の該当割合が1～2割高いことが明らかになった。特に障がい者を含む・生活困窮に該当する世帯の割合に大きな差が見られ、この要因として、避難先で支援機関とつながったことが挙げられる。

5章 遠隔地避難者の居住の安定に関する課題

5-1 はじめに

5-1-1 本章のねらい

5章では、遠隔地避難者の居住の安定に関する課題を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市への遠隔地避難者を対象に、居住支援主体の支援記録から住まいに関連する課題の抽出と整理を行い、課題の要因について考察する。

5-1-2 研究方法

1) センター支援記録からの課題の抽出

もりおか復興支援センターに登録があり、岩手県・宮城県で被災し盛岡市に転入歴のある（予定含む）842世帯分の支援記録から、住まい・居住に関連する課題を抽出した⁵⁴。

2) 課題の分類と支援制度の観点からの考察

遠隔地避難と関わりの深い課題⁵⁵について、仮住まいの確保、仮住まいの継続・居住の安定、仮住まいから本設住宅への引越し、本設住宅の確保の観点から課題の整理を行った。そして、判明した課題の主要な要因について、支援制度の観点から考察を行った。

⁵⁴ データ取得方法等の詳細は前章に記載。

⁵⁵ 例えば、書類手続きの煩雑さや、災害公営住宅の家賃がわからないために入居の判断ができないといったやり取りも確認できたが、このような課題は被災地でも同様に生じているため、今回は敢えて取り上げていない。

5-2 課題の抽出と整理

5-2-1 仮住まいの確保に関する課題

1) 応急仮設住宅の申請に関する課題

借上型仮設住宅には申請期限があるが（岩手県では 2011 年 7 月）、関東など遠方の親族の元へ避難し情報が届かなかつた、沿岸自宅の片付けをしているうちに申請期限を過ぎてしまった等、応急仮設住宅を確保できなかったケースが僅かに存在する。

5-2-2 仮住まいの継続・居住の安定に関する課題

1) 借上型仮設住宅入居期間の特定延長に関する課題

岩手県の主要な沿岸市町村では 2017～2018 年度に応急仮設住宅の一律延長期間が終了するため（2017 年 3 月時点で盛岡市の借上型仮設住宅には 212 世帯が入居）、借上型仮設住宅の一律延長期間終了後は、特定延長するか、新たな住まいを確保するかの 2 択となる。特定延長の対象となるのは災害公営住宅や自宅の完成を待つ世帯である。それ以外の住まいを希望する、あるいは事情によりそれらの選択を取ることの難しい世帯（例えば、内陸災害公営住宅の立地が現在の住まいから遠く、通勤や子どもの学校との兼ね合いから実質的な選択肢からは外れるなど）は、借上型仮設住宅の退去を迫られることになる。

規定以外の理由による特定延長：

家計にゆとりのある世帯については、入居している借上型仮設住宅の物件を個人契約に切り替え、家賃を支払いながら住み続けるといった対応も可能であるが（24 世帯）、そうでない場合には新たに住まいを確保する必要がでてくる。その場合、近くの廉価な民間賃貸住宅や、一般公営住宅が候補に挙がるが、そのような住まいをすぐに見つけ出し、確保できるとは限らない。一般公営住宅は当選確率が低く、民間賃貸住宅についても、家賃額や立地条件等の希望に合致する住宅を見つけることは容易ではない。さらに生活保護を申請する場合、家賃上限額が定められていることに加え、貸主側の理解が求められることもあるため、住まいを確保するハードルはさらに上がる。中には、盛岡市で入居可能な介護施設が見つからない、沿岸の入居希望する災害公営住宅の再募集まで待つてほしいといっ

た個別の事情を抱えていた世帯もあるが、このような事情では特定延長の対象とは認められなかった。

内陸災害公営住宅との兼ね合い：

内陸災害公営住宅の入居要件は徐々に緩和されていったものの、世帯分離した家族が支援利用済みの場合など複雑なケースについては確実に入居が認められるのか不透明な状況にあった。もし内陸災害公営住宅への入居が認められない場合、特定延長申請も認められないこととなり、借上型仮設住宅の退去期限が差し迫る中で新たに住まいを確保しなければならぬという状況が生まれていた。

生活支援の実施主体と特定延長を判断する自治体の違い：

応急仮設住宅退去後の住まいの確保については被災地でも同様の課題が生じていると想像されるが、遠隔地避難の場合、日常的に被災者の支援を行い、被災者の生活状況を把握しているのは避難先である盛岡市の支援組織であるにも関わらず、借上型仮設住宅の特定延長を認めるかどうかの判断を行うのは被災時の市町村となっている。センター職員によると、被災者に対する状況認識・情報の差が遠隔地避難者の住まい確保を難しくしている側面もあるという。

2) 応急仮設住宅からの転居に関する課題

沿岸の建設仮設住宅や内陸の借上型仮設住宅に入居したものの大家や近隣住民とのトラブルにより、盛岡市に転入するケースも存在や、引っ越し先も応急仮設住宅の扱いになると思い深く考えずに引っ越す等の経緯によって応急仮設住宅を退去するケースが存在する。しかし、一旦応急仮設住宅を退去すると、原則としてその後の賃貸住宅は借上型仮設住宅の扱いとならないため、不本意ながら加算支援金を利用して民間賃貸住宅に入居するといった対応を取らざるを得ない状況が生じていた。

3) 借上型仮設住宅からの退去要求

被災後に世帯分離し、沿岸の応急仮設住宅に居住する世帯が居住支援メニューを利用したために（自宅の新築による加算支援金利用や災害公営住宅へ入居など）、盛岡市の借上型仮設住宅に入居する世帯が退去を求められる被災時の市町村から伝えられたケースが存在する。

また、加算支援金を利用して中古住宅を購入したがリフォームしても住めるような状況ではなかった、加算支援金を利用して自宅を補修したが、自宅の改修を少しずつ数年かけて行っていた等、加算支援金利用したために借上型仮設住宅から退去するよう求められたが、実際には次の住まいが確保できていないといったケースが存在する。

4) 避難先の親族宅での居住に関する課題

遠隔地避難の理由として、親族の存在が最も多いことを先述した。親族宅に間借りしている場合、親族からのサポートがあるため、生活環境やその後の住まいが安定であるかのように見なされるが、必ずしもそうであるとは限らないケースも見られる。

盛岡市の親族宅で居住する世帯は、どの時点においても数十世帯は存在しているが、親族宅の場合、基本的に公的機関からの物資支援を受け取れないことに加え、暫定的な居住に対する親族への金銭支援もなされない。また、被災者自身が被災によるトラウマや、馴染みのない地域での新たな生活等により精神的に不安定になっているといったケースもあり、受入親族と良好な関係を維持できるとは限らない。また、金銭的な負担に加え、高齢の親を受け入れる場合は介護が必要となるなど生活面でのサポートを担わなくてはならない世帯も存在する。このような事情もあり、居住期間が長期間にわたる場合、支援の負担がそのまま受け入れ親族側にかかるというケースも存在する。また、盛岡市に自宅を新築し親族と一緒に住む場合は加算支援金を利用できるが、被災者の介護などを目的として親族宅を改修する場合は、加算支援金を利用することができず、親族側の更なる負担となる事例も確認できた。

5-2-3 仮住まいから本設住宅への引越しに関する課題

転居費をはじめとする初期費用の捻出が障壁となり、次の住まいに移行できない、しばらく世帯が一部において存在する。このような課題は退去期限付近まで借上型仮設住宅に入居している世帯に主に生じている。

1) 自治体独自支援の転居費利用に関する課題

転居費は自治体の独自支援に組み込まれているが、盛岡市などの被災市町村外への転居は支援対象外となることが多い。被災当時の居住地が災害危険区域に指定されている場合、市町村外への転居であっても転居費が支給される自治体もあるが、状況が複雑であるため被災者本人も転居費が支給されるのかどうかを把握できていない場合も多い。このよ

うな場合、センター職員が被災自治体に支援を利用できるのかの確認を取る場合もあるが、市町村によっては情報共有を拒む例もあることも課題として挙げられる。

2) その他初期費用捻出に関する課題

生活保護を利用する場合、転居費が支給されることもあるが、規定の家賃上限額を超えた物件から上限額内の物件への転居といった条件を満たす必要があり、必ずしも全ての世帯に当てはまらないことと、条件を満たす民間賃貸住宅を確保するハードルも上がる。

また、一般公営住宅に入居する場合に、エアコンや風呂釜の購入といった初期費用も必要となる。自治体独自支援に上手く当てはまらず転居費が支給されない場合、加算支援金の大半を、家賃などの住宅に直接関係する費用ではなく、転居費やエアコン代といった初期費用に充てるといった、本来の目的とは若干異なる用途で利用されているケースも存在する。

5-2-4 本設住宅の確保にまつわる課題

1) 内陸災害公営住宅入居要件に関する課題

世帯分離した場合：

被災後に世帯分離し、沿岸等の応急仮設住宅に居住する世帯が居住支援メニューを利用した世帯について、岩手県内陸災害公営住宅の募集では、当初は入居対象外であったが実情を考慮した上で、2回目以降の募集からは理由書を提出の上、世帯分離する合理的な理由があったと判断された場合入居が認められるというように要件は緩和されている。

加算支援金を利用済みの場合：

また、諸事情による応急仮設住宅からの退去に伴い、加算支援金を利用して民間賃貸住宅を確保するケースが存在すること先述したが、加算支援金を利用済みの世帯については、当初は災害公営住宅の対象から外れていた。後の要件緩和により加算支援金を返金する場合など、ケースによっては入居可能となったが、実際には加算支援金（複数世帯の場合50万円）を返金できる状況になく入居を断念するケースも存在した。

2) 加算支援金利用に関する課題

被災後に世帯分離した家族が支援を利用済みであったために加算支援金を利用できなかったケース、避難先の子どもの家を改修・増築しようとしたが、加算支援金の補修は被災時の自宅にしか利用できないと言われたケース、自宅の補修後に新たに住宅を取得し加算支援金の差額分をしようとしたが利用できなかったケースなど、加算支援金の利用条件が曖昧であることが明らかになった。

3) 自治体独自支援利用に関する課題

宮城県から避難した世帯は64世帯存在するが、その中の盛岡市に住宅購入を検討していたあるケースでは、周りの被災者と同様に住宅を取得した際の支援金が利用できると思い計画を立てていた。しかし、岩手県の独自支援制度では、岩手県で被災した世帯が岩手県で住宅を取得したケースが対象となっているため、当該世帯では利用できないことが判明した。

4) 中古住宅取得に関する課題

とにかく早く住まいを安定させたいという思いから加算支援金を利用して中古住宅を購入し、借上型仮設住宅に入居しながら改修を進めたものの、想定以上に改修費がかかることが後で発覚し、実際の居住が困難だったというケースも存在する。盛岡市で戸建持家を取得した150世帯のうち少なくとも51世帯が中古住宅を購入しており、遠隔地避難先で中古住宅を購入するニーズは高いことから、今後も同様の課題が生じる可能性がある。

5-3 支援制度からみた課題の考察

判明した課題の主要な要因について、支援制度の観点から考察を行った。

5-3-1 世帯分離後の支援制度利用条件の曖昧さ

被災後に世帯分離した場合、双方の世帯が本設住宅の支援制度（加算支援金と災害公営住宅）を利用可能かどうか、不透明な状態にあった。内陸災害公営住宅については途中から入居要件が緩和されたものの、住まいの見通しの立たない状態が続くことが精神的な負担となっているケースも散見された。また、世帯分離した沿岸の家族が加算支援金を利用して自宅を新築した場合、連動してもう片方の世帯も内陸の借上型仮設住宅から退去を求められるといった対応も取られていた。被災後の世帯分離と支援制度利用条件の曖昧さが、このような課題の要因になっていると考えられる。

5-3-2 制度不整合による仮住まい喪失の危機

災害公営住宅の入居要件を満たさないことと連動して、借上型仮設住宅の特定延長が取り消され退去を求められる、当該世帯あるいは世帯分離した家族が加算支援金を利用したために借上型仮設住宅から退去を求められる、応急仮設住宅から応急仮設住宅への転居が認められないなど、応急仮設住宅の制度上の課題により、次の住まいが確保できない中、不本意に仮住まいを喪失する状況が生じていた。

5-3-3 加算支援金の早期利用による不利

近隣トラブルによる応急仮設住宅からの退去といった諸事情により仮住まい確保のために加算支援金を利用したケースが存在する。このような状況であっても、加算支援金を全額返金しないと災害公営住宅に入居できないことが障壁となっていた。加算支援金と災害公営住宅の併用に関する規則について改めて検討する必要がある。

5-3-4 越境による支援対象からの除外

東日本大震災の自治体独自支援は、格差是正を目的とした支援制度でありながら新たな格差を生じさせているといった制度上の課題が既に指摘されている（近藤 2015³⁴）。宮城県からの避難者が岩手県の支援金を利用できないことにより計画が頓挫する、市町村を跨いだことにより転居費が支給されずに引っ越しがスムーズに行えない等、実際にそのことが課題となっているケースが確認された。

5-4 まとめ

5章では、遠隔地避難者の居住の安定に関する課題を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市への遠隔地避難者を対象に、居住支援主体の支援記録から住まいに関連する課題の抽出と整理を行い、課題の要因について考察を行った結果、つぎのことが明らかになった。

世帯分離後の支援制度利用条件の曖昧さ：

被災後に世帯分離した場合、双方の世帯が本設住宅の支援制度を利用可能かどうか、不透明な状態にあり、次の住まいの見通しが立たない状況が生まれていた。また、中には世帯分離した家族が加算支援金を利用した場合、連動してもう一方の世帯も借上型仮設住宅から退去を求められるといった対応があったことが判明した。

制度不整合による仮住まい喪失の危機：

応急仮設住宅の転居が認められない、借上型仮設住宅の特定延長が認められていたにも関わらず、災害公営住宅の入居要件を満たしていないことが判明し退去を求められるといったように、次の住まいを確保できていない中で仮住まいを喪失するような状況が生じていた。

加算支援金の早期利用による不利：

応急仮設住宅での近隣トラブルなどにより仮住まい確保のために加算支援金（賃貸）を利用したケースが存在するが、このような状況であっても、加算支援金を全額返金しなければ災害公営住宅に入居できないことが障壁となっていた。

越境による自身体独自支援対象からの除外：

市町村を跨いだことにより転居費が支給されず引っ越しの見通しが立たない、宮城県で被災したため支援金を利用できないことが発覚し計画が頓挫するなど、自治体独自支援の対象から外れることにより、次の住まいへの移行が円滑に進まないケースが確認できた。

6章 複線化に向けた居住支援制度の検討

6-1 はじめに

6-1-1 本章のねらい

6章では、前章で判明した支援制度との間に不整合がみられたケースについて、文献調査と各機関へのインタビュー調査から法令・運用方針との照合を行い、制度のどのようなところで課題が生じているのか、具体的な内容を明らかにし、今後の居住支援制度のあり方について検討する。

6-1-2 研究方法

1) 支援制度との間に不整合が生じているケースの選定

前章で判明した、世帯分離した場合や、過去に利用した支援制度の影響で別の支援制度が利用できないといった不整合がみられたケースおよび想定される類似ケースについて、世帯分離の有無、状況の類似性といった観点から表9、表10の通り全15パターン化した。

なお、前章では自治体独自支援からの除外も課題のひとつとして挙げられたが、自治体独自支援については、既往研究で制度上の課題が指摘されているため、本研究では応急仮設住宅、加算支援金、災害公営住宅に関する課題を取り上げている。

表9 分析対象とするケース（世帯分離あり）

世帯分離あり						
応急仮設住宅の入居	支援制度利用後の応急仮設住宅入居継続		加算支援金と災害公営住宅の併用			
双方の世帯の仮設入居	加算支援金利用（別世帯）後の入居継続	災害公営入居（別世帯）後の入居継続	加算支援金利用（別世帯）後の加算支援金利用	災害公営入居（別世帯）後の加算支援金利用	加算支援金利用（別世帯）後の災害公営入居	災害公営入居（別世帯）後の災害公営入居
■	■	■	■	■	■	■
■	↓	↓	↓	↓	↓	↓
■	■	■	■	■	■	■

表 10 分析対象とするケース（世帯分離なし・共通）

世帯分離なし・共通							
応急仮設住宅への転居		支援制度利用後の応急仮設住宅継続入居	応急仮設住宅の入居期限			加算支援金と災害公営住宅の併用	
借上型仮設から借上型仮設への転居	借上型仮設から建設型仮設への転居	加算支援金利用後の入居継続	規定以外の理由による特定延長	期限後の入居継続（建設型仮設）	期限後の入居継続（借上型仮設）	災害公営入居後の加算支援金利用	加算支援金利用後の災害公営入居
■ ↓ ■	■ ↓ ■	■ ↓ ■	■	■	■	■ ↓ ■	■ ↓ ■

2) 法令・運用方針との照合

3つの支援制度（応急仮設住宅、加算支援金、災害公営住宅）に関連する各ケースの状況に対し、法令での言及および各機関の運用方針について、以下の方法で照合を行った。

□ 法令での言及（文献調査）

インターネット上の法令検索サイトから各支援制度に関する法令（法律、政令、省令、告示）について閲覧した。

- ・ 災害救助法（応急仮設住宅）
- ・ 被災者生活再建支援法（加算支援金）
- ・ 公営住宅法（災害公営住宅）

□ 機関の運用方針（文献調査とインタビュー調査）

国レベル：

主に内閣府が公表している以下の資料を閲覧した。なお、災害公営住宅については、国土交通省住宅局の担当となっているが、入居要件の方針に関する主だった資料は公表されていない。

- ・ 災害救助事務取扱要領⁵⁶（応急仮設住宅）
- ・ 災害救助の運用と実務⁵⁷（応急仮設住宅）

⁵⁶ 内閣府，災害救助法事務処理要領，2019

⁵⁷ 災害救助実務研究会，災害救助の運用と実務，第一法規，2014

- ・ 被災者生活再建支援法 Q&A⁵⁸（加算支援金）

都道府県レベル：

岩手県が発行している以下の手引書を参照し、記載されていない内容については適宜、自治体HP上で公開されている情報で補足している。

- ・ 岩手県暮らしの安心ガイドブック⁵⁹（応急仮設住宅、加算支援金、災害公営住宅）
- ・ 岩手県HP（応急仮設住宅、加算支援金、災害公営住宅）

その上で、支援制度の利用条件の判断を実際に行っている以下の機関に対し、支援制度の運用状況と具体的な判断基準、マニュアルやガイドラインの存在について、電話のインタビュー、メールでの質問を行った（2020年7～9月に実施）。

- ・ 岩手県復興局生活再建課（応急仮設住宅、加算支援金）
- ・ 公益財団法人都道府県センター（加算支援金）
- ・ 岩手県県土整備部建築住宅課（災害公営住宅）

なお、運用側と申請側との見解に大きな差がないか把握するため、居住支援主体であるもりおか復興支援センター職員にも補足的に内容の確認を行っている。

⁵⁸ 内閣府, 被災者生活再建支援法の運用に係る Q&A, 2011

⁵⁹ 岩手県, 暮らしの安心ガイドブック, 2020

6-2 運用判断の体制

6-2-1 対応マニュアルの存在

どの機関においても対応マニュアルやガイドラインのようなものは存在せず、各運用機関の担当職員が相談の上、運用判断を行っている。

6-2-2 複数の機関による調整

加算支援金利用後の災害公営住宅への入居のように複数の支援制度が関係している場合であっても、他機関との調整は基本的に行われていない。加算支援金利用後に災害公営住宅への入居を希望する場合は災害公営住宅の担当機関、災害公営住宅入居後に加算支援金利用を希望する場合は加算支援金の担当機関が承認の判断するといったように、過去にどのような支援を利用した場合であっても、あくまでその時点で利用を希望する支援制度の担当機関が利用可否の判断を行っている。

6-3 法令・運用方針との照合結果（世帯分離あり）

世帯分離ありの7ケースに対する法令・運用方針の照合結果を表11に示す。

表11 法令・運用方針との照合結果（世帯分離あり）

		世帯分離あり							
		応急仮設住宅の入居	支援制度利用後の応急仮設住宅入居継続		加算支援金と災害公営住宅の併用				
		双方の世帯の仮設入居	加算支援金利用（別世帯）後の入居継続	災害公営入居（別世帯）後の入居継続	加算支援金利用（別世帯）後の加算支援金利用	災害公営入居（別世帯）後の加算支援金利用	加算支援金利用（別世帯）後の災害公営入居	災害公営入居（別世帯）後の災害公営入居	
模式図		■ ■	■ ↓ ■	■ ↓ ■	■ ↓ ■	■ ↓ ■	■ ↓ ■	■ ↓ ■	
判断の対象となる支援制度		応急仮設住宅	応急仮設住宅	応急仮設住宅	加算支援金	加算支援金	災害公営住宅	災害公営住宅	
法令	国	法律、政令、省令、告示 ■ ■ ■	-	-	-	×	×	-	-
	国	通知・通達、その他技術的助言等 ■ ■ ■	△	-	-	×	×	-	-
運用	都道府県	岩手県暮らしの安心ガイドブック、HP ■ ■ ■	-	-	-	-	-	-	-
	都道府県	岩手県復興局生活再建課 ■ ■	△	○	○	×	×	/	/
	都道府県	都道府県センター ■	/	/	/	×	×	/	/
	都道府県	岩手県県土整備局建築住宅課 ■	/	/	/	/	/	△	△
		-：言及なし、○：可、×：不可、△：個別判断・条件付き判断、/：対象外							

6-3-1 応急仮設住宅への入居

世帯分離後に双方の世帯が応急仮設住宅に入居可能かどうかについて、法令での言及はない。国レベルの運用方針では、DVなど身体・生命に危険が及ぶ状況での世帯分離は認められている。都道府県レベルの運用方針に関して、応急仮設住宅の担当者によると、実際にはそれ以外のケースでも入居が認められているようだが、具体的な経緯や条件については不明とのことであった。

以下、結果の詳細を示す。

1) 双方の世帯の仮設入居

□ 法令での言及

言及なし（災害救助法）

□ 各機関の運用方針

国レベル：

災害救助取扱要領で、以下のような状況での世帯分離について言及がある。

- ・ 家庭内暴力等の身体・生命に危険が及ぶ状況での世帯分離の場合

都道府県レベル：

岩手県復興局生活再建課の職員によると、世帯分離後に双方の入居が認められているケースは存在するものの、どのような経緯・条件で認められていたか等の詳細は不明である。

（岩手県復興局生活再建課 担当職員）

世帯分離した場合に双方の応急仮設住宅への入居を認めているケースは確かに存在するが、当時のことを把握している者がおらず、経緯や条件といった詳細は不明。

6-3-2 支援制度利用後の応急仮設住宅入居継続

世帯分離した別世帯が加算支援金や災害公営住宅の支援制度を利用した場合、もう片方の世帯が応急仮設住宅から退去する必要があるかどうかについて、法令での言及、国レベルの運用方針は存在しない。都道府県レベルの運用方針に関して、加算支援金の担当者によると、当該世帯が次の住まいを確保できているかどうかで判断するため、世帯分離した別世帯の支援制度の利用状況は影響しない。

以下、結果の詳細を示す。

1) 加算支援金利用（別世帯）後の入居継続

□ 法令での言及

言及なし（災害救助法）

□ 各機関の運用方針

国レベル：

言及なし

都道府県レベル：

岩手県復興局生活再建課の職員によると、以下の通り、次の住まいを確保しているかどうかで判断しているため、世帯分離した別世帯の支援制度の利用状況は影響しないことがわかる。

（岩手県復興局生活再建課 担当職員）

新たな住まいを確保するまでは応急仮設住宅に入居可能。

2) 災害公営入居（別世帯）後の入居継続

1) 加算支援金利用後（別世帯）の入居継続の結果と同様である。

6-3-3 加算支援金と災害公営住宅の併用

世帯分離した別世帯が加算支援金や災害公営住宅の支援制度を利用した場合、もう片方の世帯は加算支援金の利用、災害公営住宅への入居が可能かどうかについて、加算支援金の利用については、文脈は多少異なるものの被災者生活再建支援法で被災時の世帯を基準とすることが示されている。国・都道府県レベルの運用方針においてもこの原則に則り、利用可能な支援の数は被災時の世帯数とし、別世帯が支援制度を利用済みの場合は、もう片方の世帯の加算支援金利用を認めていない。また、加算支援金の担当者によると、市町村によってはこのような状況を踏まえ、世帯分離後に加算支援金を利用する際に、もう片方の世帯の同意が取れているかどうかについて確認していることが明らかになった。

世帯分離後の災害公営住宅への入居については、法令での言及、国レベルでの運用方針は存在しない。都道府県レベルの運用方針に関して、災害公営住宅の担当者によると、災害公営住宅の入居要件のひとつとして「住宅再建に係る補助金の交付を受けていないこと」の項目を設けているため当初は認めていなかったが、途中から要件を緩和し（内陸では2017年6月頃から）、世帯の困窮状況や双方の世帯の住まいの規模が適切であるか等を確認した上で、個別の状況に応じて入居を認めている場合もあることがわかった。

以下、結果の詳細を示す。

1) 加算支援金利用（別世帯）後の加算支援金利用

□ 法令での言及

文脈はやや異なるものの以下の通り記されており、被災時の世帯（数）を基準とする原則があることがわかる。

<p>(被災者生活再建支援法)</p> <p>第三条二項</p> <p>・・・被災世帯（被災世帯であって<u>自然災害の発生時においてその属する者の数が一である世帯</u>（第五項において「単数世帯」という。）を・・・</p>

□ 各機関の運用方針

国レベル：

被災者生活再建支援法 Q&A によると、若干文脈は異なるが、法令における原則と同様に、被災時の世帯数を基準としていることがわかる。

(被災者生活再建支援法 Q&A)

Q 4 (世帯数について)

被災したことにより、複数世帯が単数世帯になった場合や世帯全員が亡くなられた場合の世帯の取り扱いはどうなるのか。

A 4 世帯の構成数は、原則として災害が発生した日を基準とするものであり、被災したことにより、複数世帯が単数世帯になった場合は、複数世帯として支援金の申請を行うことができる。ただし、世帯全員が亡くなられた場合には、被災者生活再建支援制度の対象とはならない。

都道府県レベル：

岩手県復興局生活再建課、都道府県センターの職員によると、法令における原則と同様に、被災時の世帯数を基準としていることがわかる。

(岩手県復興局生活再建課 担当職員)

被災者生活再建支援法第三条二項より被災時の世帯数を基準とする。被災後に世帯分離し、災害公営住宅に入居している世帯員がいる場合も同様である。また、被災後に世帯が分離している場合、市町村において申請を受け付ける際に、分離世帯の世帯員の同意があるかを確認している場合があると承知している。

(都道府県センター 担当職員)

被災時の世帯数を基準とする。

2) 災害公営入居（別世帯）後の加算支援金利用

1) 加算支援金利用後（別世帯）の加算支援金利用の結果と同様である。

3) 加算支援金利用（別世帯）後の災害公営入居

□ 法令での言及

言及なし（公営住宅法）

□ 各機関の運用方針

国レベル：

言及なし（運用方針そのものが存在しない）

都道府県レベル：

岩手県県土整備局建築住宅課の職員によると、災害公営住宅の入居要件のひとつとして「住宅再建に係る補助金の交付を受けていないこと」の項目を設けているため当初は認めていなかった。しかし、世帯の困窮状況や双方の世帯の住まいの規模が適切であるか等を確認した上で、個別の状況に応じて入居を認めている場合もある。また、これは沿岸と内陸に関係なく、岩手県内共通の取り扱いであることがわかった。

また、内陸避難者への居住支援を実施しているもりおか復興支援センターの職員によると、内陸災害公営住宅では、第2期募集（2017年6月）以降から理由書を提出の上、世帯分離した場合であっても入居が認められることもあったことが判明している。

（岩手県県土整備局建築住宅課 担当職員）

災害公営住宅の入居要件に住宅再建に係る補助金の交付を受けていないことを入居要件としているが、世帯分離については個別の状況に応じて認める場合もある。その際は基準の一つとして、それぞれの住宅規模と世帯人数の関係を確認している。例えば、加算支援金を利用して新築した住宅が、分離した世帯との同居を想定し、十分な部屋数の自宅を建築している場合は、住宅困窮要件を満たさないため、入居を認めていない。狭小な住宅で部屋数が不足する場合は認めている。

この取扱いは、現在は沿岸、内陸の区別なく全県統一的な取扱いだが、災害公営住宅管理開始直後は、曖昧な部分もあった。

4) 災害公営入居（別世帯）後の災害公営入居

3) 加算支援金利用後（別世帯）の災害公営入居の結果と同様である。

6-4 法令・運用方針との照合結果（世帯分離なし・共通）

世帯分離なし・共通の8ケースに対する法令・運用方針の照合結果を表12に示す。

表12 法令・運用方針との照合結果（世帯分離なし・共通）

		世帯分離なし・共通							
		応急仮設住宅への転居		支援制度利用後の応急仮設住宅継続入居	応急仮設住宅の入居期限			加算支援金と災害公営住宅の併用	
		借上型仮設から借上型仮設への転居	借上型仮設から建設型仮設への転居	加算支援金利用後の入居継続	規定以外の理由による特定延長	期限後の入居継続（建設型仮設）	期限後の入居継続（借上型仮設）	災害公営入居後の加算支援金利用	加算支援金利用後の災害公営入居
模式図		■ ↓ ■	■ ↓ ■	■ ↓ ■	■	■	■	■ ↓ ■	■ ↓ ■
判断の対象となる支援制度		応急仮設住宅	応急仮設住宅	応急仮設住宅	応急仮設住宅	応急仮設住宅	応急仮設住宅	加算支援金	災害公営住宅
法令	国	法律、政令、省令、告示 ■ ■ ■ ■	—	—	—	—	—	—	—
	国	通知・通達、その他技術的助言等 ■ ■ ■ ■	△	△	—	—	—	—	—
運用	岩手県暮らしの安心ガイドブック ■ ■ ■ ■	—	—	—	—	—	—	○	—
	岩手県復興局生活再建課 ■ ■ ■ ■	△	△	△	×	△	×	○	△
	都道府県センター ■ ■ ■ ■	△	△	△	×	△	×	○	△
	岩手県県土整備局建築住宅課 ■ ■ ■ ■	△	△	△	×	△	×	○	△
—：言及なし、○：可、×：不可、△：個別判断・条件付き判断、□：対象外									

6-4-1 応急仮設住宅への転居

応急仮設住宅から応急仮設住宅への転居が可能かどうかについて、法令での言及はない。国レベルの運用方針に関して、原則として個人事情による転居は認めていないものの、健康上の理由や身体に危険が及ぶといったやむを得ない状況に多いでは転居を認めている。都道府県レベルの運用方針に関して、応急仮設住宅の担当者によると、世帯の状況によっては認めることもあるが、既に応急仮設住宅から退去している世帯への対応は不可能であることがわかった。また、転居費を支給するかの判断は市町村であるため、仮に転居が認められた場合であっても実際に転居が可能かどうかは県だけでは判断できないといった状況が明らかになった。

以下、結果の詳細を示す。

1) 借上型仮設から借上型仮設への転居

□ 法令での言及

言及なし（災害救助法）

□ 各機関の運用方針

国レベル：

災害救助取扱要領に以下の記載が確認でき、個人事情による転居は応急救助の範囲を超えることから原則として認められていないが、以下のようなやむを得ない状況においては転居が認められていることがわかった。

- ・ 貸主や行政側の都合による場合
- ・ 家庭内暴力等の身体・生命に危険が及ぶ状況での世帯分離の場合
- ・ 健康悪化により、階段の昇降が困難、医療機関の近くへの転居が必要な場合
- ・ その他の緊急やむを得ない事情がある場合（事前の協議必要）

(災害救助事務取扱要領)

5. 応急仮設住宅(2) 対象者

イ 特別な事情があり、その他の者に対して法による応急仮設住宅を提供する必要があるときには、事前に内閣総理大臣に協議すること。

ウ 就学・就労等の個人的な生活環境の変化による仮設住宅の住み替えは、応急的な救助の範囲を超えることから、原則として認められないところである。しかしながら、緊急やむを得ない場合については、次の点に留意のうえ、応急的な救助の実施主体である被災県において、個別に対応して差し支えない

(ア) 家主の都合により賃貸契約の更新を拒否された場合

(イ) 建設型応急住宅への集約等、行政側の都合による移転など本人の貢めによらない場合

(ウ) 配偶者からの暴力であるDV(ドメスティック・バイオレンス)被害等で同居を続けることにより、身体・生命に危険が及ぶ場合などの世帯分離の場合

(エ) エレベーターのない公営住宅等で、入居後の健康悪化により昇降が困難となった場合

(オ) 入居後の健康悪化(重篤な疾病に限る)により、医療機関近傍への転居が望ましいことが証される場合

(カ) 前各号に掲げるほか、緊急やむを得ない場合については、事前に内閣総理大臣に協議すること。

都道府県レベル：

世帯の個別の状況に応じて県が判断しており、以下の3点が明らかになったが、実際どのような条件で転居が認められているかについて、明確な基準は判明しなかった。

- ・ 本設住宅を確保していないことが条件
- ・ 既に応急仮設住宅から退去している場合は対応不可能
- ・ 転居費は県からは支給されず市町村の判断となる

(岩手県復興局生活再建課 担当職員)

恒久住宅を確保できていない場合は転居を認めることもあるが、既に応急仮設住宅から退去・引越済みの場合は基本的に対応できない。建設型仮設住宅は市町村の担当のため、市町村と協議の上状況に応じて判断。建設型仮設住宅の集約など行政都合による転居の場合は市町村から転居費が支給されるが、個人都合や近隣トラブル等の場合、転居費を捻出するかは市町村判断のため、当該世帯が実際に転居可能かは県だけでは判断できないこともある。

2) 借上型仮設から建設型仮設への転居

基本的には、1) 借上型仮設から建設型仮設への転居と同様であるが、建設型仮設住宅への転居の可否は、転居先の市町村が判断していることがわかった。

6-4-2 支援制度利用後の応急仮設住宅入居継続

加算支援金を利用した場合、すぐさま応急仮設住宅から退去する必要があるかどうかについて、法令での言及、国レベルの運用方針は存在しない。都道府県レベルの運用方針に関して、加算支援金の担当者によると、そもそも加算支援金は住宅が完成していない段階で申請が可能であり、次の住まいを確保するまでは応急仮設住宅に継続して入居できることがわかった。

1) 加算支援金利用後の入居継続

□ 法令での言及

言及なし（災害救助法）

□ 各機関の運用方針

国レベル：

言及なし

都道府県レベル：

岩手県復興局生活再建課の担当職員によると、以下の通り、加算支援金を利用した場合であっても、次の住まいを確保するまでは応急仮設住宅に入居可能である。

（岩手県復興局生活再建課 担当者）

新たな住まいを確保するまでは応急仮設住宅に入居可能であり、世帯の状況に応じて柔軟に判断している。加算支援金は、住宅建築契約書を添付して申請することが可能であり、申請時点で必ずしも住宅が完成している必要はない。

6-4-3 応急仮設住宅の入居期限

特定延長の条件について、法令での言及、国レベルの運用方針は存在しない。都道府県レベルでの運用方針に関して、応急仮設住宅の担当者によると、規定の条件（次の住まいの工期等に関連した理由）以外の理由については、特定延長を認めていない。ただし、特定延長が認められず入居期限を過ぎている場合であっても入居を黙認しているケースも僅かに存在する。しかし、そのようなケースは建設型仮設住宅に限った対応で、借上型仮設住宅の場合は期日までに退去する必要があるため、応急仮設住宅の種類によって対応が異なることがわかった。

1) 規定以外の理由による特定延長

□ 法令での言及

言及なし（災害救助法）

□ 各機関の運用方針

国レベル：

言及なし

都道府県レベル：

岩手県復興局生活再建課の職員によると、以下の通り規定の条件を満たす場合しか特定延長を認めていない。

（岩手県復興局生活再建課 担当職員）

県のHPで掲載している特定の事情がある方のみを対象としており、それ以外は基本的に認めていない。

〈特定の事情がある方（岩手県HPより）〉

1. 災害公営住宅への入居、防災集団移転及び土地区画整理事業等の公共事業による住宅再建であって、工期等の関係から9年間の供与期間内に応急仮設住宅から退去できない者
2. 公共事業以外による住宅再建であり、自宅の再建先・再建時期は決まっているが、工期等の関係から9年間の供与期間内に応急仮設住宅から退去できない者

2) 期限後の入居継続（建設型仮設）

□ 法令での言及

言及なし（災害救助法）

□ 各機関の運用方針

国レベル：

言及なし

都道府県レベル：

岩手県復興局生活再建課の職員によると、以下の通り、入居期限を過ぎた後であっても建設型仮設住宅の場合は入居を黙認するケースが僅かに存在する。

（岩手県復興局生活再建課 担当職員）

特定延長が認められない場合であっても、必ずしもすぐに応急仮設住宅からの退去を要求する訳ではない。建設型仮設住宅に限っては特定延長が認められずに退去期限を過ぎている場合であっても、次の住まいを確保できていない場合、入居を黙認しているケースもある。2020年9月時点で約20件が該当する。

3) 期限後の入居継続（借上型仮設）

法令での言及、国レベルの運用方針については、2) 期限後の入居継続（建設型仮設）と同様である。

都道府県レベル：

岩手県復興局生活再建課の職員によると、以下の通り、借上型仮設住宅の場合は、契約の関係上、入居期限後は退去が求められている。

（岩手県復興局生活再建課 担当職員）

特定延長が認められない場合、借上型仮設住宅は契約の関係から、その後は退去が必要となる。

6-4-4 加算支援金と災害公営住宅の併用

加算支援金利用後の災害公営住宅入居、あるいは、その逆の状況について、法令での言及、国レベルの運用方針は存在しない。都道府県レベルの運用方針に関して、加算支援金の担当者によると、復興の長期化による意向の変化等を踏まえ、災害公営住宅入居後の加算支援金利用は可能となっている。しかし、災害公営住宅の担当者によると、その逆の順序となる加算支援金利用後の災害公営住宅への入居については、加算支援金を返金した場合にしか災害公営住宅への入居が認められていないことがわかった。

1) 災害公営入居後の加算支援金利用

□ 法令での言及

言及なし（被災者生活再建支援法）

□ 各機関の運用方針

国レベル：

言及なし

都道府県レベル：

岩手県暮らしの安心ガイドブックによると、災害公営住宅入居後であっても加算支援金を利用可能であることがわかる。また、岩手県県土整備局建築住宅課の職員によると、このような対応を取っているのは、復興の長期化による意向の変化、そもそも終の住処として災害公営住宅に入居していない世帯もいるといった理由によることがわかった。

（岩手県暮らしの安心ガイドブック）

災害公営住宅に入居する場合は、加算支援金は支給されません。ただし、入居後、申請期間内に住宅を建設・購入する場合は支給になります。

（都道府県センター 担当職員）

災害公営住宅入居後に加算支援金を申請できるのは、復興が長期化していることが関係する。長期化する中で意向が変わり自宅を獲得するケースや、そもそも災害公営住宅に終の住処としてではなく、避難の一環で入居するケースもあることから個別に判断している。

2) 加算支援金利用後の災害公営入居

□ 法令での言及

言及なし（公営住宅法）

□ 各機関の運用方針

国レベル：

言及なし（運用方針そのものが存在しない）

都道府県レベル：

岩手県県土整備局建築住宅課の職員によると、「住宅再建に係る補助金の交付を受けていないこと」を災害公営住宅の入居要件のひとつとしているため、加算支援金を利用している場合、原則として災害公営住宅への入居を認めていなかった。しかし、加算支援金受給後の事情の変化により災害公営住宅に入居を希望する場合などの世帯の事情を踏まえて、加算支援金を返還することで災害公営住宅の入居を認めるといった対応が取られていた。

（岩手県県土整備局建築住宅課 担当職員）

住宅再建に係る補助金の交付を受けていないことを災害公営住宅の入居要件としている。加算支援金を受給した時点では、自宅を建築する予定でいたが、その後の事情の変化により、災害公営住宅への入居を希望するケースが見受けられた。その際は、加算支援金の申請自体を取り下げ、加算支援金を返還することにより災害公営住宅への入居を認めるなど、個々の事情を踏まえ、各事業主体（県及び市町村）で判断したものと考えられる。

6-5 居住支援制度のあり方の検討

6-5-1 運用に関する課題の考察

照合の結果、世帯分離した家族が支援制度を利用済みの場合であっても困窮状況によっては災害公営住宅の入居を認めるなど、途中から支援制度の利用要件が一部緩和されていることが明らかになった。当事者の状況や行政側の事情を踏まえ総合的に判断しているものと考えられるが、要件緩和の明確な判断基準は存在せず、当事者に生じている全ての課題をカバーできている訳ではない。特に以下のような状況を解決することが今後の課題であると考えられる。

1) 自治体間での対応の違い

岩手県では、世帯分離後に片方の世帯が加算支援金を利用して自宅再建した場合であっても、当該世帯が次の住まいを確保できていない場合は応急仮設住宅の継続入居を可能としているが、実際には市町村の担当者が退去を要求するという状況も生まれている。

運用担当は状況に応じて方針決定しているためタイムラグが生じ、上位機関と市町村の間で対応に多少の違いが生じることはやむを得ないが、大まかな方針や理念は共有しておくべきである。例えば、上記のような応急仮設住宅からの退去要求は当事者への精神的負担が特に大きいので、慎重な対応を取る認識を共有しておくといった対策も考えられる。

2) 異なる支援制度の独立した運用判断

応急仮設住宅、加算支援金、災害公営住宅はそれぞれ独立した支援制度であるため運用を担う主体はそれぞれ異なる。しかし、複数の支援制度の間で調整が行われないうちに生じる問題もある。

例えば、5章で明らかになった近隣トラブルにより応急仮設住宅の転居を希望するが認められない→加算支援金（賃貸）を利用して次の仮住まいを確保→生活困窮のため災害公営住宅に入居希望するケースのように、ある支援制度で生じた課題を別の支援制度で補完、解決するといった対応が取られることもある。このケースの問題の大本は応急仮設住宅の転居が認められなかったことにあると考えられるが、最終的に災害公営住宅への入居が認められないことが課題となっていた。

この他にも、同一世帯の加算支援金と災害公営住宅の併用について、災害公営住宅入居後の加算支援金利用は認められるが、その逆の順序となる加算支援金利用後の災害公営住

宅は認められておらず⁶⁰、支援制度の利用の順序によって併用の可否が異なるといったやや矛盾した状況が生まれていた。後者のような困窮している世帯が災害公営住宅に入居できない方が、当事者にとってはより深刻な課題であると考えられるが、そのような対応は認められていない。

運用担当の裁量的な判断により、多少の矛盾が生じること自体は大きな問題ではないが、複数の支援制度や自治体間での整合性が取れていないことによって、当事者に不利益が生じることは可能な限り避けるべきである。

6-5-2 困窮度・要支援度に応じた運用方針の検討

当然ながら、全ての世帯を対象に要件を緩和する必要はない。例えば、被災後に世帯分離をすると支援を複数利用できるのであれば、多くの被災者がそのような対応を取る可能性もあるため、被災時の世帯数を基準とする原則を覆すべきではないと考えられる。それでは、どのような世帯を対象に要件を緩和していくべきか。本研究の結果を踏まえた今後の運用方針の案を図 35 に示す。

	困窮度・要支援度	
	低	高
想定される層	早くに応急仮設住宅を退去し、持家を取得する層	期限付近まで応急仮設住宅に入居し、借家に移る層
運用方針 (主に行政)	支援制度の原則に従う (支援メニュー利用条件の整理などの支援は必要)	要件緩和 (特に住まいの喪失に関わるといった死活的な状況に対して)

居住支援実施主体 (NPO 法人、社会福祉協議会などの第三機関) による判断

図 35 困窮度・要支援度に応じた運用方針の案

⁶⁰ 加算支援金を全額返金した場合、災害公営住宅への入居が認められることもあるが、いずれにせよ併用は認められていない。

4章で明らかになったように、盛岡市に留まる世帯は、早期に借上型仮設住宅を退去し持家を取得する層と、期限付近まで借上型仮設住宅に入居し賃貸に移る層に大別できる。主に後者に該当する世帯の中でも特に、生活困窮気味の世帯や特に支援を要する世帯を対象に、要件を緩和していくべきであると考えられる。

だれが、どのような基準で判断するかという点について、要支援者と日常的に接している生活支援主体や居住支援主体が担うのが妥当であると考えられる。2章で挙げた社会福祉協議会による要支援度判定や、4章で挙げた平時要配慮者の該当状況も判断の参考になると考えられる。従来と大きく異なるのは、行政が単独で判断するのではなく、NPO法人や社会福祉協議会といった第三者的な支援組織による評価を要件緩和の判断指標に加える点である。

当然、世帯の困窮度や要支援度に関係なく、世帯分離後に双方の世帯が支援制度の利用を希望する、越境により支援対象から除外されるといった状況は生じることが予想されるが、要件の緩和は困窮度・要支援度が一定の基準を超え、支援制度からの除外がより深刻な問題となっている世帯を優先すべきである。ただし、たとえ家計にゆとりがあるような世帯であったとしても、利用できると思っていた支援制度が利用できないというのはストレスを伴うものである。越境や世帯分離といった複雑なケースの支援制度の利用可否の基本方針を整理していくことは、全ての世帯に対して生活再建の道筋を示すといった観点から重要である。

6-6 まとめ

6章では、前章で判明した支援制度との間に不整合がみられたケースについて、文献調査と各機関へのインタビュー調査から法令・運用方針との照合を行い、制度のどのようなところで課題が生じているのか、具体的な内容を明らかにし、今後の居住支援制度のあり方について検討した結果、次のことが明らかになった。

世帯分離後の災害公営住宅への入居要件緩和：

被災時の世帯数を基準とする法令上の原則があるため、被災後に世帯分離した場合であっても、双方の世帯の加算支援金の利用は認められていない。災害公営住宅については途中からの要件緩和により、片方の世帯が支援制度を利用した場合であっても、世帯の困窮状況等によっては入居が認められることがある。

より厳格な借上型仮設住宅の転居・入居期限：

借上型仮設住宅から借上型仮設住宅への転居について、状況によっては認められることもあるが、既に退去済みの場合は対応不可能である。また、規定以外の理由による応急仮設住宅の特定延長は認められていない。建設型仮設住宅の場合は市町村判断により期限後の継続入居が黙認されることもあるが、借上型仮設住宅の場合は期限までに退去が求められ、より厳格な対応が取られている。

加算支援金利用後の災害公営住宅入居の不承認：

復興の長期化を踏まえ、災害公営住宅入居後の加算支援金利用は可能であるが、その逆の順序となる加算支援金利用後の災害公営住宅への入居については、加算支援金を返金した場合にしか入居が認められていない。支援制度の利用の順序によって併用可否の判断が異なるというやや矛盾した状況が生まれていた。

困窮度・要支援度に基づく要件緩和措置の検討：

要件緩和の明確な判断基準は存在せず、当事者に生じている課題を全てカバーできていない。このような状況に対し、困窮度・要支援度判定が一定の基準を超え、特に問題が深刻化しやすい世帯に関しては支援制度の利用要件を緩和するといった、居住支援主体と連動した運用を行うことが対応策のひとつであると考えられる。

7章 結論

7-1 本論のまとめ

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態の解明を通して、複線型復興プロセスを実現するために必要な遠隔地避難者への居住支援の条件を明らかにすることを目的として、以下の事柄を明らかにした。

□ 2章のまとめ

2章では、遠隔地避難者を対象とした居住支援制度について明らかにすることを目的として、災害時の居住支援メニューの利用条件と岩手県の遠隔地避難者への居住支援実施状況の把握を行い、岩手県沿岸と内陸の状況比較から、遠隔地避難者の支援ニーズを把握の上、現行支援制度の影響について考察した結果、つぎのことが明らかになった。

被災自治体に紐づく支援メニューの利用条件：

災害時の居住支援メニューの利用条件に関して、応急仮設住宅の入居期限、自治体独自支援利用の可否は、被災時の居住地に紐づいていることが明らかになった。そのため、避難先で本設住宅を確保する場合、相対的に利用可能な支援メニューは減少する。

未整備の予算措置と網羅できていない支援対象：

居住支援の実施状況に関して、前提として、被災者の生活支援、居住支援に関する国レベルの予算措置は確立されていない。そのため、当初は独自に予算を確保した団体によって支援が実施されており、全ての地域で支援が実施された訳ではない。

統一的指標による要支援度基準化の試み：

居住支援の新たな試みとして、岩手県社会福祉協議会では統一的な指標を用いて被災者の要支援度を5段階評価し、継続して支援が必要な世帯、他機関との調整が必要な世帯について、量的に把握する仕組みを構築していることが明らかになった。

相対的に高い遠隔地避難者の支援ニーズ：

岩手県では沿岸と比較して内陸の方が、応急仮設住宅に最後まで入居している割合が高く、2019年の被災者要支援度もより高い値を示している。この要因として、内陸では各

種支援メニューの対象から外れやすいこと、沿岸と比較して災害公営住宅の整備が約3年遅いことなどの現行支援制度の影響が考えられる。

□ 3章のまとめ

3章では、遠隔地避難者を対象とした居住支援業務の内容と手法を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市の居住支援主体（もりおか復興支援センター）へのインタビュー調査から、要支援者の把握方法、運営手法と職員の特徴、業務内容の変遷について把握を行った結果、次のことが明らかになった。

各種名簿を活用した要支援者の把握と全戸訪問：

センターでは、行政提供の被災者名簿、物資支援名簿などから確認できた全世帯を対象に訪問を実施し、要支援者の把握を試みている。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。

震災後の支援体制確立：

盛岡市からの業務委託により、震災後に設立した被災者支援組織が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。

世帯の要望に応じた情報提供・被災自治体との媒介：

センターでは、被災自治体HP・地域誌から住まいに関する最新情報を把握し、世帯の状況や要望に応じた情報を提供している。また、被災後に世帯分離した場合など支援メニュー利用承認の可否が不透明な世帯に対しては、被災自治体に確認を行うなどの調整を行っていた。

盛岡市に留まる世帯・平時支援への移行：

当初は帰郷を念頭に置いていたが、発災から5～6年後には盛岡市の内陸災害公営住宅への入居支援、盛岡市の福祉系の機関・団体と連携したケース会議が実施されるなど、時間の経過に伴い盛岡市に留まる世帯の支援へと移行していった。

4～5章では、もりおか復興支援センターへの登録世帯情報を取得し、自然災害により盛岡市に遠隔地避難した842世帯を対象に分析を行った。

□ 4章のまとめ

4章では、遠隔地避難者の中の平時の住宅確保要配慮者の存在と居住動向を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市への遠隔地避難者を対象として、居住支援主体への登録情報から、避難経緯と世帯属性、居住地・住まいの経年変化の把握を行った結果、次のことが明らかになった。

生活の安定を求めた避難と世帯分離：

高齢者は避難先の子家族の存在、若年層では仕事や子どもの学校を理由に遠隔地避難している。中には、被災による失職、海を見たくない、応急仮設住宅での近隣トラブルといった課題を抱えていた世帯も存在する。また、避難に伴い世帯分離した世帯は全体の1割半を占めており、被災時と比較して世帯構成も変化していることが明らかとなった。

〈早期・持家〉と〈晩期・賃貸〉の二極化：

居住地・住まいの経年推移を可視化した結果、盛岡市に「留まる」場合（全体の5割半の世帯が該当）、資力のある世帯は早期に持家（戸建持家、分譲集合住宅）を取得し、相対的に家計にゆとりのない世帯は期限近くまで借上型仮設住宅に入居し、その後、賃貸住宅（民間賃貸住宅、災害公営住宅）に移るという二極化した状況が明らかになった。

「留まる」に多い平時要配慮者：

遠隔地避難者のうち、約8割の世帯が平時要配慮者に該当する。避難後の居住地3類型とクロス集計を行った結果、「留まる」では「戻る・移る」と比較して平時要配慮者の該当割合が1～2割高いことが明らかになった。特に障がい者を含む・生活困窮に該当する世帯の割合に大きな差が見られ、この要因として、避難先で支援機関とつながったことが挙げられる。

□ 5章のまとめ

5章では、遠隔地避難者の居住の安定に関する課題を明らかにすることを目的として、岩手県盛岡市への遠隔地避難者を対象に、居住支援主体の支援記録から住まいに関連する

課題の抽出と整理を行い、課題の要因について考察を行った結果、つぎのことが明らかになった。

世帯分離後の支援制度利用条件の曖昧さ：

被災後に世帯分離した場合、双方の世帯が本設住宅の支援制度を利用可能かどうか、不透明な状態にあり、次の住まいの見通しが立たない状況が生まれていた。また、中には世帯分離した家族が加算支援金を利用した場合、連動してもう一方の世帯も借上型仮設住宅から退去を求められるといった対応があったことが判明した。

制度不整合による仮住まい喪失の危機：

応急仮設住宅の転居が認められない、借上型仮設住宅の特定延長が認められていたにも関わらず、災害公営住宅の入居要件を満たしていないことが判明し退去を求められるといったように、次の住まいを確保できていない中で仮住まいを喪失するような状況が生じていた。

加算支援金の早期利用による不利：

応急仮設住宅での近隣トラブルなどにより仮住まい確保のために加算支援金（賃貸）を利用したケースが存在するが、このような状況であっても、加算支援金を全額返金しなければ災害公営住宅に入居できないことが障壁となっていた。

越境による自身体独自支援対象からの除外：

市町村を跨いだことにより転居費が支給されず引っ越しの見通しが立たない、宮城県で被災したため支援金を利用できないことが発覚し計画が頓挫するなど、自治体独自支援の対象から外れることにより、次の住まいへの移行が円滑に進まないケースが確認できた。

□ 6章のまとめ

6章では、前章で判明した支援制度との間に不整合がみられたケースについて、文献調査と各機関へのインタビュー調査から法令・運用方針との照合を行い、制度のどのようなところで課題が生じているのか、具体的な内容を明らかにし、今後の居住支援制度のあり方について検討した結果、次のことが明らかになった。

世帯分離後の災害公営住宅への入居要件緩和：

被災時の世帯数を基準とする法令上の原則があるため、被災後に世帯分離した場合であっても、双方の世帯の加算支援金の利用は認められていない。災害公営住宅については途中からの要件緩和により、片方の世帯が支援制度を利用した場合であっても、世帯の困窮状況等によっては入居が認められることがある。

より厳格な借上型仮設住宅の転居・入居期限：

借上型仮設住宅から借上型仮設住宅への転居について、状況によっては認められることもあるが、既に退去済みの場合は対応不可能である。また、規定以外の理由による応急仮設住宅の特定延長は認められていない。建設型仮設住宅の場合は市町村判断により期限後の継続入居が黙認されることもあるが、借上型仮設住宅の場合は期限までに退去が求められ、より厳格な対応が取られている。

加算支援金利用後の災害公営住宅入居の不承認：

復興の長期化を踏まえ、災害公営住宅入居後の加算支援金利用は可能であるが、その逆の順序となる加算支援金利用後の災害公営住宅への入居については、加算支援金を返金した場合にしか入居が認められていない。支援制度の利用の順序によって併用可否の判断が異なるというやや矛盾した状況が生まれていた。

困窮度・要支援度に基づく要件緩和措置の検討：

要件緩和の明確な判断基準は存在せず、当事者に生じている課題を全てカバーできている訳ではない。このような状況に対し、困窮度・要支援度判定が一定の基準を超え、特に問題が深刻化しやすい世帯に関しては支援制度の利用要件を緩和するといった、居住支援主体と連動した運用を行うことが対応策のひとつであると考えられる。

7-2 複線型復興プロセス実現に向けた居住支援の条件

7-2-1 本研究の将来災害への適用可能性

1) 東日本大震災における盛岡市の位置付け

盛岡市は、岩手県で社会福祉協議会以外の主体によって生活支援が実施された特殊なケースである。2、3章で述べた通り、盛岡市の社会福祉協議会が避難者の生活支援を実施することが困難であったことから、震災後に発足した被災者支援組織が支援を担うこととなった。このような支援体制の実現が可能であった要因として、盛岡市は県庁所在地であり、支援組織を運営する人材、予算を独自に獲得した盛岡市職員の職能など地域の資源が豊かであったこと等が考えられる。

盛岡市のような自発的な取り組みが必ずしも全ての自治体で生じる訳ではないことから、国レベルで支援業務の実施を制度化しておくことや、自治体レベルで支援の手法や主体を定めておくといった事前の備えが重要となる。

2) 東日本大震災と将来災害の違い

東日本大震災は大規模な遠隔地避難が生じた最初の災害であると捉えられる。阪神・淡路大震災でも「県外被災者」は存在していたものの、借上型仮設住宅の導入により東日本大震災で大規模化、顕在化したと位置付けられる。東日本大震災では、想定外の状況に対応しきれていなかった部分もあるが、今回得られた教訓や課題を将来的な災害に生かしていくことが重要となる。

東日本大震災と比較して、南海トラフ地震や首都直下地震は、被害の想定規模が桁違いであることから、エリアや個人レベルで換算すると東日本大震災ほど予算がつかない可能性、応援職員やボランティアの動員数も減少する可能性がある。また、被害が広範に渡ることから、より大規模に人の移動が生じ、遠隔地避難者の把握が難しくなると考えられる。

今回得られた知見は基本的に将来災害でも適用可能と考えるが、避難状況や被災者の移行は地域の状況を反映するため、地域レベルでより詳細な対応を事前に検討していくことが重要になる。また、将来的な災害で復興予算自体は減るかもしれないが、東日本大震災では復興予算の多くはハード事業が占めていたことを踏まえると³⁵、居住支援業務といったソフト事業で対応していくことは現実的な手段であると考えられる。

7-2-2 複線型復興プロセス概念の再整理

本研究では「複線型復興プロセス」を、1章では、生活再建をたどるまでの多様なプロセスに、被災者一人ひとりの意思の実現に寄与する支援があり、生活再建までの道筋が示された復興理念と定義した。ここでは、本研究の結果を踏まえ、複線型復興プロセスの概念について改めて整理を行い、単線型、混線型復興との違い、複線型復興プロセスの実現にはどのようなことが重要になるかについて説明する。

1) 単線型との違い：支援の対象の観点

阪神・淡路大震災では、行政支援の対象が「避難所—応急仮設住宅—災害公営住宅」に大きく集中していたことから、「単線型」の復興であったとされる。東日本大震災では、借上型仮設住宅や各種支援金といった支援メニューの増加により行政による支援の対象が広がった。

一方で、未だに支援の対象から外れる、あるいは、既存の支援枠組みに上手く当てはまらない世帯も存在する。2章で明らかになったように、被災者を対象とした生活支援、居住支援業務の実施は制度化されておらず、避難先自治体の裁量に担われた結果、支援が実施されなかった市町村も存在した。また、5章で明らかになったように、越境により自治体独自支援の対象から外れること、同一世帯の加算支援金利用後に災害公営住宅に入居できないといった支援制度の利用条件が住まい確保の障壁となっていた世帯も存在する。

つまり、単線型から脱却しつつあるが、行政が定める支援対象と実際に支援を要する人との間にはギャップが生じている部分もあると言える。

2) 混線型との違い：生活再建の見通しの観点

東日本大震災では、支援メニューの増加により支援制度が複雑化し、選択が難しかったことから「混線型」の復興であったとされる。単純に支援メニューの数を増やすだけでは、ゴールまでの道筋は見えてこず、「複線型」にはならないということである。それでは、「複線型」を実現するにはどのようなことが求められるのか。

3章で明らかになったように、盛岡市では被災者支援組織による生活支援業務の一環で、被災自治体ごとに異なる借上型仮設住宅の入居期限の周知、入居を希望する沿岸災害公営住宅の募集状況の周知といった、各世帯の意向に応じた情報提供や手続き補助が実施され、時には、被災自治体との仲介役となり支援制度の利用可否の確認を行うことで、意向の実現に向けて具体的な道筋を示すような支援がなされていた。「複線型」復興プロセスを実現する上で重要な取り組みであると考えられる。

しかしながら、このような取り組みを以ってしても、全ての世帯において生活再建までの道筋が示されていた訳ではない。

5章で明らかになったように、越境や世帯分離などにより支援制度の対象から外れてしまい計画が思うように進まない、次の住まいの確保の当てがないまま借上型仮設住宅の退去期限が迫るといった状況が生まれていた。6章で明らかになったように、世帯分離後の災害公営住宅入居など一部においては支援制度の要件緩和措置も取られていたものの、全ての課題をカバーできていた訳ではない。

3章で明らかになったように、盛岡市の事例では平時の支援制度の利用や機関と連携することにより、ソフトランディングさせるよう試みてはいるものの、それぞれの世帯が大きな曲折なく、生活再建までの道筋をたどることが理想である。

以上を踏まえると、復興のためにどのような施策を講じたとしても、支援制度の対象から外れる、あるいは、見通しの立たない状況が生じる可能性は否定できない。最初から完全な複線型復興の仕組みがあるというよりは、行政が提示する道から外れる、あるいは、経路を見失ったときに、新たな道筋を示し複線化させていくプロセスこそが重要になると考えられる。

7-2-3 居住支援の観点での整理と考察

1) 居住支援の果たす役割と従来支援との違い

複線型復興プロセスを実現する上で居住支援業務の果たす役割は大きい。特に以下の点が、住宅確保に主眼が置かれた従来居住支援とは異なる点であると考えられる。

福祉的アプローチによる支援ニーズの把握：

盛岡市の事例では、被災者の健康状態の確認や困りごとの把握といった生活支援業務の延長で居住支援が実施されていた。また、支援の対象を限定せず、行政からの情報提供や独自に把握できた全ての世帯を対象として訪問による接触を試みるといった福祉的アプローチにより、支援ニーズを把握していた。このような取り組みの結果として、親族宅に間借りした場合に、同居家族との関係悪化により居住が不安定になるといった、いわゆる住宅確保とは異なる課題も明らかになっている。

意向・要望に応じた情報提供、計画作成・修正の技術的補助：

3章で明らかになったように、盛岡市の事例では、当該世帯が希望している災害公営住宅の募集状況、支援制度の利用条件を満たすかどうか、借上型仮設住宅の入居期限など、世帯の状況や要望に応じた情報提供が丁寧に行われていた。また、思わぬところで支援制度から外れてしまい計画が頓挫する、居住が安定しない場合であっても、別の利用可能な支援制度がないか、平時の支援制度を利用するなどのサポートしていた。支援制度を元に具体的な生活再建の道筋を示すことや軌道修正を行うプロセス支援が重要となると考えられる。

2) 居住支援の限界点と課題

一方で、以下のような限界点、課題も見えてきた。

支援者側が把握している情報やスキルの影響：

盛岡市の事例では、当事者の意向や要望に応じて情報提供や計画策定補助が丁寧を実施されていたが、あくまで支援者側が把握している情報や手法に基づいているため、気づかないうちに当事者の本来の意思に影響を与えていた可能性は否定できない。また、支援者側がどのような手札を持ち合わせていたかによって、提案できるプランも変わってくるため、支援者側に一定程度の能力が求められることとなる。盛岡市の事例では、被災自治体が発信する住まい関連の情報を逐一把握するよう努めていた一方で、職員は福祉関連の専門的知識を必ずしも持ち合わせていた訳ではない。徐々に盛岡市の福祉機関と連携していったものの、発災直後から平時の支援主体と連携して支援を実施することが理想である。

発災から10年後も居住が安定しない世帯の存在：

本研究では、盛岡市は発災と同年に遠隔地避難者への支援が開始され、平時の福祉機関との連携がなされていた好事例であると位置付けている。しかし、発災から約10年が経過した現在でも、居住が安定しない世帯は存在する。例えば、支援者側は生活保護の申請を勧めるが、本人が申請を拒むケースや、精神障がいやギャンブル依存の傾向があり、支援の申請手続きが進まないといったケースが挙げられる。また、被災者支援組織が特に深刻度の高いケースであると感じていても、平時の福祉機関の担当者はそのように判断しないなど、必ずしも平時の支援への移行が円滑に進んでいる訳ではない。

3) 住宅確保要配慮者における「被災者」の位置付け

住宅セーフティネット法で定められている住宅確保要配慮者のうち、「被災者」を対象とした居住支援業務の実施状況は相対的に少ない。一方で、4章で明らかになったように、遠隔地避難者のうち平時要配慮者の何らかの項目に該当する世帯は全体の8割弱である。「被災者」は住宅確保要配慮者のその他の項目（平時要配慮者）と重なる部分の多い対象である。これを踏まえ、「被災者」を独立した対象として捉えるのではなく、「被災者」のうち、「高齢者」や「障がい者」といった平時の居住支援主体が得意とする対象をそれぞれが重点的に支援することも有効な手段であると考えられる。

7-2-4 将来災害で求められる遠隔地避難者への居住支援の条件

以上を踏まえ、複線型復興プロセスを実現するために必要な遠隔地避難者への居住支援の条件を、居住支援業務の内容、居住支援実施の体制・手法の観点から以下に示す。

1) 居住支援業務の内容

支援を要する人に適切に支援が行き届くこと（脱・単線型）、生活再建までの見通しがあること（脱・混線型）といった観点から、以下のような居住支援が求められる。

福祉的なアプローチによる支援ニーズの把握と対応：

3章で明らかになったように、盛岡市の事例では、行政からの情報提供や独自に把握できた全ての世帯を対象として訪問による接触を試み、被災者の健康状態の確認や困りごとの把握といった生活支援業務の延長で支援ニーズを把握していた。また、住まいを確保するだけでは居住が安定しない要支援者には、適切に平時の福祉機関につなげるといった対応が取られていた。福祉的なアプローチによる支援のニーズの把握と対応が重要となる。

意向・要望に応じた情報提供、計画作成および修正の技術的補助：

3章で明らかになったように、盛岡市の事例では、当該世帯が希望している災害公営住宅の募集状況、支援制度の利用条件を満たすかどうか、借上型仮設住宅の入居期限がなど、世帯の状況や要望に応じた情報提供が丁寧に行われていた。また、思わぬところで支援制度から外れてしまい計画が頓挫する、居住が安定しない場合であっても、別の利用可能な支援制度がないか、平時の支援制度を利用するなどのサポートしていた。支援制度を元に具体的な生活再建の道筋を示すことや軌道修正を行うプロセス支援が重要となる。

居住支援主体の要支援度判定に基づく要件緩和：

4～6章で明らかになったように、生活困窮に陥るなど支援を必要としているにも関わらず、越境や被災後の世帯分離など既存の支援の枠組みに当てはまらない世帯が存在する。居住支援主体の要支援度判定が一定以上の値を示す世帯に対しては、運用主体は居住支援メニューの利用要件を一部緩和するあるいは上位機関により支援メニューを追加するといった対応を取るといった柔軟な対応が求められる。

居住支援主体による要支援度判定の評価指標について、2～3章で明らかになったように、岩手県社会福祉協議会、もりおか復興支援センターでは、独自の基準を設けて世帯の要支援度を決定していた。地域や災害の内容によって状況が異なるため、必ずしも過去の指標・項目をそのまま適用できるとは限らないが、今後の活動のベースにはなるという考えから、岩手県社会福祉協議会の評価シート、もりおか復興支援センターの被災者台帳を巻末の付録として掲載している⁶¹。

2) 居住支援実施の体制・手法

上記のような居住支援業務を実施する体制・手法を以下に示す。

平時の居住支援主体の活動想定と連携：

3、4章で明らかになったように、遠隔地避難者のうち、8割弱が平時要配慮者に該当しており、避難生活の長期化に伴い平時の福祉機関と連携した支援へと移行している。平時の居住支援主体が災害時の活動を想定しておくことで、緊急時においてもそれぞれのノウハウを生かして円滑に居住支援を実施できると考えられる。

被災自治体との連携と情報整理：

2章で明らかになったように、被災者が利用可能な居住支援メニューの条件や内容は自治体ごとに異なる。本人の気づかぬうちに支援の対象から外れてしまうこともあるため、自治体ごとの支援メニューの違いを整理し、共有しておくことが重要となる。また、3章で明らかになったように、盛岡市の事例では、世帯分離などの複雑なケースについては被災自治体に支援制度の利用承認の可否を事前に確認するなどしていた。一方で、被災

⁶¹ このような取り組みは、いわゆる災害ケースマネジメントという名目で他の市町村でも実施されているため、今後さらに情報が集積されていくものと考えられ、詳細は以下の文献に記載されている。津久井進，災害ケースマネジメント◎ガイドブック，合同出版，2020。なお、盛岡市では「世帯分離」の有無を確認するなど、遠隔地避難者特有の項目が存在する点が特徴である。

自治体から情報共有を拒まれる、状況認識に差があり円滑に支援が進まないといった課題も明らかになった。被災自治体と連携した支援体制の確立が求められる。

国レベルでの予算措置と支援実施エリアの網羅：

2章で明らかになったように、そもそも、被災者を対象とした生活支援、居住支援に対する国レベルの制度は存在しない。そのため、岩手県の遠隔地避難者への支援は独自に予算を確保した市町村でのみ実施されていた。東日本大震災規模の災害の場合、遠隔地避難者を支援するには、既存の支援組織の増員や新たな支援組織の確立が必要となると考えられる。国レベルで予算措置を制度化した上で、支援を実施すべきエリアを網羅できているか、上位機関が確認・調整を行うことも重要となる。

7-3 目指すべき暮らし、生活の安定とは？

本研究では、被災者や支援者の視点から実態を明らかにしてきたが、ある時点で当事者が望むことが、必ずしも目指すべき暮らし、生活の安定であるとは限らない。最後に改めて遠隔地避難と支援のあり方について考察を行う。

1) 自治体によって異なる支援は問題か？

当事者の立場からすると生活再建のネックとなることもあるが、自治体によって支援内容に差があること、被災地を離れたことにより利用できない支援制度があることを必ずしも否定できない。東日本大震災の自治体独自支援メニューは、格差是正を目的とした支援制度でありながら、新たな格差を生んだことに対する批判はあるものの³⁴、平時の自治体の政策方針が異なるように、自治体ごとに被災者を対象とした支援の内容や条件が異なることは当然のこととも捉えられる。

2) 居住の継続と支援のあるべき姿とは？

4章で明らかになったように、生活困窮や障がい者といった平時要配慮者に該当する世帯は、生活保護の担当職員や精神科の担当医師といった地域福祉の継続を理由として避難先に留まる傾向にある。環境移行の観点からすると自然な現象とも解釈できる⁶²一方で、

⁶² 1990年代に建築計画学分野で着目された概念であり、移動や時間の経過によって人間とそれを取り巻く環境との関係が変化することを意味する。環境移行に適応できない場合、主体者の心身の健康に悪影響を及ぼす可能性があるこ

そもそも、環境変化への適応能力が高くない属性の人々が遠隔地に避難している現状をそのまま受け入れてよいかという点、また、元の暮らしの様式とは大きく異なる生活を避難先で平時の支援制度を利用しながら成り立たせることが果たして本当に目指すべき姿なのか、という点については疑問も残る。

3) 時間経過に伴う変化への考慮

冒頭で述べた通り、災害は自然環境の物的変化や家族や知人との離別といった後戻りできない環境変化を含むため、どの居住地を選ぶべきか、あるいは、どの居住地の被災者を支援すべきか、とは単純に言えない。ただ、家族構成の変化や福祉支援体制の構築といったように、時間の経過と共に状況が不可逆的に変化していくという視点は考慮に入れるべきである。

盛岡市の事例では、避難先の借上型仮設住宅から元の居住地の建設型仮設住宅に移るといった選択肢も一部で確認できたが、被災地に戻ったとしても住まいが応急仮設住宅扱いになるかわからないため盛岡市に留まるといったように、現行の支援制度が帰郷の選択肢を狭めている側面もある。

これまでは、災害公営住宅や宅地造成などの復興事業が完了しないと帰郷できないという考えが一般的であったが、被災地の福祉機能や生業が回復し始めた時点で、避難先から被災地の建設型仮設住宅に移るといった動きも確認できたことから、段階的に被災地に戻る仕組みをつくることも重要になると考えられる。

と、適応能力は個人によって差があるため、高齢者などの特定の属性の人々は特に配慮が必要となることが指摘されている。

謝辞

調査にご協力いただいたもりおか復興支援センター、盛岡市役所、岩手県庁をはじめとする関係者の皆さま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。

参考文献

- ・ 米野史健, 岩手県の借り上げ仮設住宅における退居及び居住地移動の実態, 日本建築学会計画系論文集, Vol.83, No. 746, pp.717-723, 2018
- ・ 米野史健, 宮城県の借り上げ仮設住宅における入退居時の市町村間移動の実態, 日本建築学会計画系論文集 Vol.83, No.748, pp.1091-1098, 2018
- ・ 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, pp.25-30, 後藤・安田記念東京都市研究所, 2016
- ・ 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
- ・ 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
- ・ 島田 明夫, 実践 地域防災力の強化—東日本大震災の教訓と課題—, ぎょうせい, 2017
- ・ 牧紀男, 災害の住宅誌 人々の移動とすまい, 鹿島出版, 2011
- ・ 前田昌弘, 災害後の再定住における論点と課題—「選択」の拡張的解釈を通じて, 日本建築学会, ポスト東日本大震災のすまい復興と共有知構築 新しい計画論を目指して, 災害からの住まいの復興に関する共有知構築[若手奨励]特別研究委員会, pp. 13-18, 2020
- ・ 角田陽介, 国土交通政策研究所 第192回政策課題勉強会 概要, 2016, <https://www.mlit.go.jp/pri/kouenkai/syousai/pdf/b-161109-2.pdf> (最終アクセス 2020/12/23)
- ・ 田中正人, 災害リスクと定住のゆらぎ—減災・復興過程における不平等拡大の背景—, 追手門学院大学地域創造学部紀要, 第3巻, pp. 15-36, 2018

- ・ ナオミ・ザック（著），高橋隆雄（監訳），阪本真由美，北川夏樹（訳），災害の倫理—災害時の自助・共助・公助を考える，勁草書房，2020
- ・ 平山 洋介，阪神・淡路から東北へ—住まいを再生する，都市住宅学 88 号，pp. 9-13，2015
- ・ 塩崎賢明，復興〈災害〉-阪神・淡路大震災と東日本大震災，岩波新書，2014
- ・ 川崎興太，複線型の福島復興政策の確立に向けて，建築討論 HP，2017，
<https://medium.com/kenchikutouron/%E8%A4%87%E7%B7%9A%E5%9E%8B%E3%81%AE%E7%A6%8F%E5%B3%B6%E5%BE%A9%E8%88%88%E6%94%BF%E7%AD%96%E3%81%AE%E7%A2%BA%E7%AB%8B%E3%81%AB%E5%90%91%E3%81%91%E3%81%A6-74f10b694b30>（最終アクセス 2020/12/16）
- ・ 田中正人，「災害サイクル」における不平等の拡大とリスク分配の逆進性，追手門学院大学地域創造学部紀要，第 4 巻，pp. 21-45，2019
- ・ 津久井進，災害ケースマネジメント◎ガイドブック，合同出版，2020
- ・ 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
- ・ 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
- ・ 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）
- ・ 宮城県，東日本大震災復旧期の取組記録誌，2015
- ・ 宮城県，東日本大震災再生期前半の取組記録誌，2017
- ・ 宮城県，東日本大震災再生期後半の取組記録誌，2019
- ・ 仙台市，東日本大地震仙台市復興五年記録誌，2017
- ・ 米野 史健，岩手県の借り上げ仮設住宅における契約物件及び入居世帯の実態—東日本大震災後の借り上げに係る賃貸借契約書の記載情報の分析より—，都市住宅学，vol.2013，No.83，pp.85-90，2013
- ・ 大月敏雄，牧紀男，日本の仮住まい・暮らしの転換点—関東大震災以降の災害復興の歴史から，建築雑誌，Vol. 134，No. 1721，pp. 4-8，2019
- ・ 平山洋介，間野博，糟谷佐紀，佐藤慶一，東日本大震災後の住宅確保に関する被災者の実態・意向変化:岩手県釜石市の仮設住宅入居世帯に対する「2011年夏」と「2012

年夏」のアンケート調査から, 日本建築学会計画系論文集, Vol.79, No.696, pp.461-467, 2014

- ・ 古山周太郎, 米野史健, 岩手県大船渡市の借り上げ仮設住宅居住世帯の入居経緯と再建動向—市内で物件を確保した世帯へのアンケート及びヒアリング調査より—, 日本建築学会計画系論文集 Vol.81, No.719, pp.163-170, 2016
- ・ 富安亮輔, 岡本和彦, 大月敏雄, 西出和彦, 発災から仮設住宅入居までの避難先と移行プロセスに関する研究:岩手県における被災市町村と非被災市町村の仮設住宅の比較から, 日本建築学会計画系論文集, Vol.79, No.706, pp. 2799-2808, 2014
- ・ 島口拓也, 森傑, 野村理恵, 札幌市営住宅に入居した東日本大震災被災者の生活実態と居住環境の課題, 日本建築学会学術講演梗概集, 建築計画, pp.25-28, 2013
- ・ 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, No.10, pp.81-86, 2015
- ・ 高澤由美, 葛西リサ, 東日本大震災における被災地以外でのみなし仮設住宅の供給実態:山形県の場合, 日本建築学会計画系論文集, Vol.79, No.696, pp.469-474, 2014
- ・ 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
- ・ 近藤民代, 柄谷友香, 東日本大震災 5 年までの自主住宅移転再建者の意思決定と満足度の関連要因 岩手県および宮城県の沿岸 9 市町の新規着工戸建住宅を対象とした質問紙調査を通して, 日本建築学会計画系論文集, Vol.83, No.747, pp.917-927, 2018
- ・ 友淵貴之, 槻橋修, 山崎寿一, 気仙沼市大沢地区における被災者の居住動向と地域内再建率に関する考察—旅館、ホテル・みなし仮設・自主避難に着目して—, 住宅系研究報告会論文集, No.12, 日本建築学会, pp.251-256, 2017
- ・ 安藤元夫, 被災と住宅・生活復興—阪神・淡路大震災, 学芸出版社, 2003
- ・ 岩手県, 応急仮設住宅の供与期間の延長について, 岩手県 HP, 2020, <https://www.pref.iwate.jp/shinsaifukkou/saiken/sumai/1002515.html> (最終アクセス 2021/1/1)
- ・ 近藤 民代, 東日本大震災における自治体独自の住宅再建支援補助金メニュー創設の背景と特徴:広域巨大災害における住宅再建支援に関する考察, 日本建築学会計画系論文集 vol.80, No.707, pp.135-144, 2015

- ・ 宮入興一, 東日本大震災における復興財政と財源問題, 災害復興研究, 第 10 号, pp. 39-62, 2018
- ・ 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
- ・ 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
- ・ 富安亮輔, 大月敏雄, 西出和彦, 齊藤慶伸, 高齢者等のサポート拠点の計画指針策定に向けた基礎的研究:東日本大震災における岩手県の実態と建設経緯を事例として, 日本建築学会計画系論文集, Vol.79, No.702), pp.1853-1861, 2014
- ・ いわて内陸避難者支援センターHP, <http://sumaiansin.net/> (最終アクセス 2020/11/9)
- ・ 岩手県, 災害公営住宅の整備状況について, 岩手県 HP, <https://www.pref.iwate.jp/kurashikankyou/kenchiku/saigai/kouei/1010345.html> (最終アクセス 2020/9/18)
- ・ 岩手県, いわて復興インデックス, 2012~2020
- ・ 内閣府, 災害救助法事務処理要領, 2019
- ・ 災害救助実務研究会, 災害救助の運用と実務, 第一法規, 2014
- ・ 内閣府, 被災者生活再建支援法の運用に係る Q&A, 2011
- ・ 岩手県, 暮らしの安心ガイドブック, 2020

東日本大震災被災者生活支援事業アセスメント基準 旧版

社協名： _____ 対象世帯氏名： _____ 実施時期： _____

住まい	<input type="checkbox"/> 応急仮設住宅 <input type="checkbox"/> みなし仮設住宅 <input type="checkbox"/> 災害公営住宅 <input type="checkbox"/> 修繕再建 <input type="checkbox"/> 移住再建 <input type="checkbox"/> 住宅被災無し <input type="checkbox"/> その他(_____)				
世帯構成	<input type="checkbox"/> 複数 <input type="checkbox"/> 単身				
(複数の場合)	<input type="checkbox"/> 高齢者(65歳以上)のみ <input type="checkbox"/> ひとり親(18歳未満の子がいる) <input type="checkbox"/> 高齢(65歳以上)の親とその単身の子ども <input type="checkbox"/> 核家族(上記以外の夫婦や親子のみ) <input type="checkbox"/> どれもあてはまらない				
(単身の場合)	性別	<input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女	年齢	歳代	
身体状況	<input type="checkbox"/> 要介護 <input type="checkbox"/> 身体障害者手帳 <input type="checkbox"/> 療育手帳 <input type="checkbox"/> 精神保健福祉手帳				

No.	世帯員の状況	現状			左欄明掛けに該当する人数		支援度判断
		ある	ない	不明	1人	複数	
A 日常生活と心身の健康							
1	福祉・医療等サービス利用、公的機関や親族等による支援・関与がある						
2	日常生活に支障が出るほどのストレスがある						
3	清潔感や身だしなみへの配慮がされている						
4	家の内外の汚れや乱雑さ、異臭がある						
5	アルコール摂取が適切(量・時間・場所)である						
6	気分の落ち込みや疲労感、生活意欲の衰えがある						
7	身体的・精神的な理由により引きこもりや閉じこもりがある						
8	世帯員間での口論や遠慮、萎縮、他人に話しづらい家庭内の悩みがある						
9	行政情報の理解や手続きができる						
B 生計の維持							
10	就労収入がある						
11	就労以外の収入(年金、不動産収入、遺産等)がある						
12	生活保護や親族による金銭的支援がある						
13	生活費の不安の訴えがある、または、家計管理ができない						
C 社会的な関わりの維持							
14	近隣住民との関わりがある						
15	1～2週間の間に通い先(勤務先、病院、サロン、趣味活動、デイサービス利用等)がある						
16	買い物や通院等の移動手段がある						
17	1～2週間の間に訪問や交流がある(別世帯の親族、友人・知人)						
18	1～2週間の間に訪問や交流がある(民生委員・ケアマネ・公的機関の支援者等)						
19	生活上の相談事を話せる相手がいる、又は相談先を把握している						
20	困った時に助けてくれる人(別世帯の親族、友人・知人)がいる						
21	困った時に助けてくれる人(民生委員・ケアマネ・公的機関の支援者等)がいる						
22	行政や民生委員等、支援制度活用への不満や拒否感がある						
23	行政や支援者等関係者に対する不信や怒りがある						
24	生活支援相談員訪問時に面会ができる						
D 震災に起因するストレス等							
25	震災で大切な人を亡くした大きな悲しみ、喪失感がある						
26	仮設住宅の集約の予定がある、又は転居先・再建先が未定である						
27	住環境の変化や近隣住民との新たな関係づくりについて、不安やストレスがある						
28	震災で失った住宅や車のローンが残っている						
29	再建した住宅のローン、家賃や共益費等の滞納や支払不安がある						
E 上記以外に生活支援相談員による支援が必要な事項または関係機関との調整により支援が必要な理由等(自由記述)							
30							

総合的な支援度判断(原則:A～Eの各支援度判断で一番高い支援度を記入) *他機関との連携・調整結果に基づき支援度が下がる場合有

【支援度判断基準】大項目A～Eごとに、小項目1～30の状況から判断するもの

支援度	判断の目安	見守り区分
0	生活支援相談員による関与は必要ない。	対象外
1	生活支援相談員による定期的な関与は不要であるが、引き続き経過の観察は必要である。	不定期
2	生活支援相談員が定期的に関与し、変化があるかどうか気に掛ける必要がある。	通常
3	生活支援相談員が定期的に関与し、他の支援機関と情報共有を行う必要がある。	
4	生活支援相談員の観察と他機関のサービス利用・連携により、多機関多職種で関与する必要がある。	重点

岩手県社会福祉協議会によるアセスメントシート (旧版)

出典：岩手県社会福祉協議会, 令和元年度 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, p11, 2020

東日本大震災被災者生活支援事業 世帯アセスメント基準【住まいの移行期版】
 社協名： _____ 対象世帯氏名： _____ 実施時期： _____

住まい	<input type="checkbox"/> 応急仮設住宅 <input type="checkbox"/> みなし仮設住宅 <input type="checkbox"/> 災害公営住宅 <input type="checkbox"/> 修繕再建 <input type="checkbox"/> 移住再建 <input type="checkbox"/> 住宅被災無し <input type="checkbox"/> その他(_____)				
世帯構成	<input type="checkbox"/> 複数 <input type="checkbox"/> 単身				
(複数の場合)	<input type="checkbox"/> 高齢者(65歳以上)のみ <input type="checkbox"/> ひとり親(18歳未満の子どもがいる) <input type="checkbox"/> 高齢(65歳以上)の親とその単身の子ども <input type="checkbox"/> 核家族(上記以外の夫婦や親子のみ) <input type="checkbox"/> どれもあてはまらない				
(単身の場合)	性別	<input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女	年齢	歳代	
	身体状況	<input type="checkbox"/> 要介護 <input type="checkbox"/> 身体障害者手帳 <input type="checkbox"/> 療育手帳 <input type="checkbox"/> 精神保健福祉手帳			

No.	世帯員の状況	現状			左欄網掛けに該当する人数		支援度判断
		ある	ない	不明	1人	複数	
A 日常生活と心身の健康							
1	福祉・医療等サービスを利用せずに、日常生活を送ることができる						
2	日常生活に支障が出るほどのストレスがある						
3	清潔感や身だしなみへの配慮がされている						
4	家の内外が乱雑で汚れや悪臭がある						
5	アルコール摂取が適切(量・時間・場所)である						
6	気分の落ち込みや疲労感、生活意欲の衰えがある						
7	身体的・精神的な理由により引きこもりや閉じこもりがある						
8	世帯員間での口論や遠慮、萎縮、他人に話しづらい家庭内の悩みがある						
9	行政情報の理解や手続ができる						
B 生計の維持							
10	就労収入がある						
11	就労以外の収入(年金、不動産収入、貯蓄等)がある						
12	生活保護や親族による金銭的支援がある						
13	生活費の滞納・借入がある、又は家計のやりくり不安がある						
C 社会的な関わり維持							
14	世帯員の中に近隣住民との関わりがない人がいる						
15	1～2週間の間に通い先(勤務先、病院、買い物、サロン、趣味活動、デイサービス利用等)がある						
16	買い物や通院等の移動手段がある						
17	1～2週間の間に、近隣住民、親族、友人・知人の訪問や交流がある						
18	1～2週間の間に、各種サービス利用等による支援者との関わりがある						
19	生活上の相談事を話せる相手がいる、又は相談先を把握している						
20	困ったときに助けてくれる近隣住民、親族、友人・知人がいる						
21	困ったときに助けてくれるボランティアグループや団体、サービス事業者等とのつながりがある						
22	行政や福祉・医療サービス等、支援制度への不満や拒否感がある						
23	行政職員や支援者等関係者に対する不信や怒りがある						
24	生活支援相談員訪問時に面会ができる						
D 震災に起因するストレス等							
25	震災を原因とする大きな悲しみ、喪失感等がある						
26	応急仮設住宅の集約の予定がある、又は転居先・再建先が未定である						
27	住環境の変化や近隣住民との新たな関係づくりについて、不安やストレスがある						
28	震災で失った車や住宅のローンが残っている						
29	再建・修繕した住宅のローン返済、家賃や共益費等の支払に遅れや滞納がある						
E 上記以外に生活支援相談員による支援が必要な事項又は関係機関との調整により支援が必要な理由等(特定理由)							
30							
総合的な支援度判断(原則:A～Eの各支援度判断で一番高い支援度を記入) *他機関との連携・調整結果に基づき支援度が下がる場合有							

【支援度判断基準】大項目A～Eごとに、小項目1～30の状況から判断するもの

支援度	判断の目安	見守り区分
0	生活支援相談員による関与は必要ない。	対象外
1	生活支援相談員による定期的な関与は不要であるが、引き続き経過の観察は必要である。	不定期
2	生活支援相談員が定期的に関与し、変化があるかどうか気に掛ける必要がある。	
3	生活支援相談員が定期的に関与し、他の支援機関と情報共有を行う必要がある。	通常
4	生活支援相談員の観察と他機関のサービス利用・連携により、多機関多職種で関与する必要がある。	重点

岩手県社会福祉協議会によるアセスメントシート (住まいの移行期版)

出典：岩手県社会福祉協議会, 令和元年度 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, p12, 2020

もりおか復興支援センター被災者基本台帳

2021年 月 日

ふりがな			コード		
氏名	男 女	生年月日	T S H	年	月 日
現住所	〒 (-) 盛岡市				
現在の住まいの形態	<input type="checkbox"/> みなし仮設 (<input type="checkbox"/> 民間賃貸 <input type="checkbox"/> 県営 <input type="checkbox"/> 市営 <input type="checkbox"/> その他) <input type="checkbox"/> 自宅 <input type="checkbox"/> 民間賃貸 <input type="checkbox"/> 公営 <input type="checkbox"/> 居候 <input type="checkbox"/> 施設 <input type="checkbox"/> 災害公営 () <input type="checkbox"/> その他 ()				
就労	<input type="checkbox"/> 就労中 職種 () <input type="checkbox"/> 無職 <input type="checkbox"/> その他 () <input type="checkbox"/> 年金 <input type="checkbox"/> 勤務形態 (<input type="checkbox"/> フルタイム <input type="checkbox"/> パート <input type="checkbox"/> バイト <input type="checkbox"/> その他) ◆休日 ()				
住民票	<input type="checkbox"/> 盛岡市 <input type="checkbox"/> 他 ()	家賃	万円	不動産業者	
電話番号①			電話番号②		
緊急連絡先			氏名		
被災時住所					
家族構成	氏名	続柄	生年月日		
	男		T S H	年	月 日
	女		T S H	年	月 日
世帯人数 (人)	男		T S H	年	月 日
	女		T S H	年	月 日
	男		T S H	年	月 日
被災証明	<input type="checkbox"/> 全壊 <input type="checkbox"/> 大規模半壊 <input type="checkbox"/> 半壊 <input type="checkbox"/> 一部損壊 <input type="checkbox"/> 自主避難 <input type="checkbox"/> 帰還困難区域				
被災時の住まい	<input type="checkbox"/> 持家 <input type="checkbox"/> 民間賃貸 <input type="checkbox"/> その他 ()			<input type="checkbox"/> 居住制限区域 <input type="checkbox"/> 解除準備区域	
人的被害	<input type="checkbox"/> 無 <input type="checkbox"/> 有 (<input type="checkbox"/> 同居家族) <input type="checkbox"/> 非同居家族 <input type="checkbox"/> 親 <input type="checkbox"/> 兄弟・姉妹 <input type="checkbox"/> 親戚				
被災時の世帯主	<input type="checkbox"/> その他 ()				
被災時の世帯構成					

面談者(本人・その他) 心配事(無・有)
 ◆現在の住まいまでの経緯 EX、平成23年3月11日〇〇で被災→△日間 車中泊→△日間 〇〇避難所→△日間 〇〇市 親戚宅へ避難→△月△日 盛岡みなし仮設(市営AP)→〇年〇月恒久住宅(中古購入住宅)へ

作成者:

もりおか復興支援センター被災者台帳(基本)
(もりおか復興支援センターからの提供)

もりおか復興支援センター 被災者台帳 詳細

2021年 月 日

氏名	姓 名		フリガナ	
今後の住いの意向	<input type="checkbox"/> 被災地 <input type="checkbox"/> 被災地外 <input type="checkbox"/> その他 ()			
	<input type="checkbox"/> 単身赴任 <input type="checkbox"/> 家族赴任 <input type="checkbox"/> 単身 <input type="checkbox"/> 家族 <input type="checkbox"/> その他 ()			
内陸災害公営住宅被災後に世帯分離	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> 検討中 <input type="checkbox"/> 不明			
支援金	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> その他 ()			
加算支援金	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> その他 ()			
住宅再建補助金	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> その他 ()			
世帯収入(手取り)(1ヶ月)	世帯収入(世帯収入) 万円 <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> B <input type="checkbox"/> C <input type="checkbox"/> 希望無き			
	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> その他 ()			
訪問支援度	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> その他 ()			
困り事	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> その他 ()			
健康状態	<input type="checkbox"/> 健康 <input type="checkbox"/> 軽度障害 <input type="checkbox"/> 重度障害 <input type="checkbox"/> その他 ()			
	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> その他 ()			
心理状態	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> その他 ()			
交通手段	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> その他 ()			
頼み事できる人がいるか	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ ()			
民生委員	<input type="checkbox"/> はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> その他 ()			
社会参加	<input type="checkbox"/> 希望しない <input type="checkbox"/> 希望する <input type="checkbox"/> その他 ()			
備考	備考欄			

もりおか復興支援センター被災者台帳(詳細)
 (もりおか復興支援センターからの提供、一部情報非公開)

