

論文の内容の要旨

論文題目 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

氏 名 須沢 栞

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）に移るといった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。