

東日本大震災における 仙台市の被災者生活再建プログラム の策定と実践について

令和5年6月21日



仙台市健康福祉局社会課 的場正太

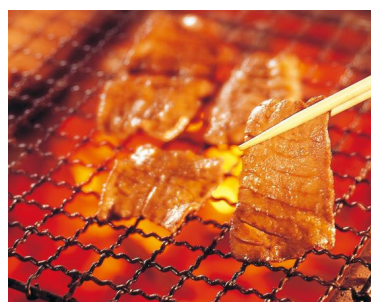
はじめに（留意点）

- 事前配布資料は1時間ものの講話資料です。
- 本日は時間の関係上、資料を見ただけでは分かりにくい部分に焦点をあてて説明いたします。
- 支援制度の詳細は後ほど資料をご覧ください。
- フルバージョンはYouTubeでご覧いただけます
「第7回災害ケースマネジメント研修 in 香川」
(主催：NPO法人ワンファミリー仙台)
- 統計資料は最新のものではありません。

項目	頁
1. 仙台市の紹介	P1
2. 東日本大震災とその被害について	P2～P4
3. 応急仮設住宅について	P5～P9
4. 入居世帯の状況把握について	P10～P11
5. 被災者の生活再建に向けて	P12～P15
6. 生活再建のためのプログラム策定	P16～P21
7. 生活再建プログラムによる支援の実践	P22～P30
8. プログラムから発展した取り組み	P31～P33
9. 被災者の生活再建支援を振り返って	P34～P36

1. 仙台市の紹介

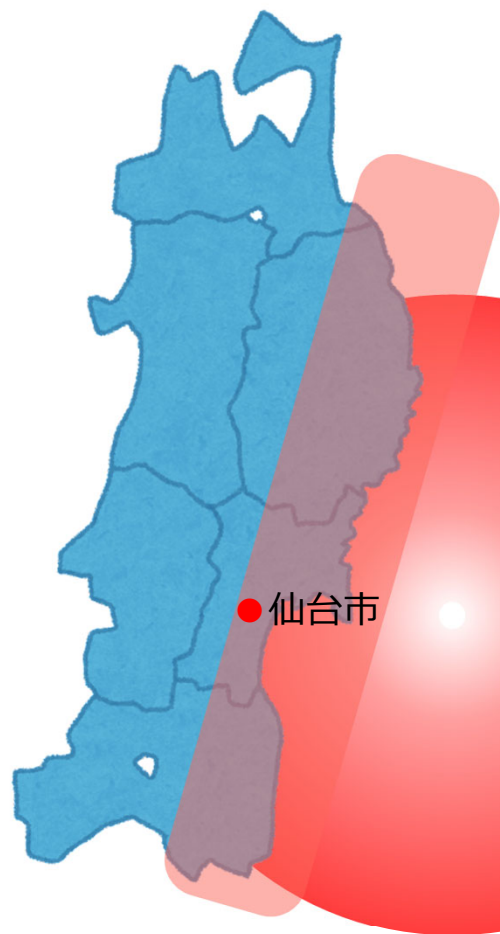
(1) 仙台市の概要について



- 人口：1,099,162人(令和4年8月1日現在)
- 面積：786.3km²(太平洋から山形県境まで)
- 平均気温：13.7℃(令和2年現在)
- 平成元年(1989年)に政令指定都市に移行し、5区で構成
- 「杜の都」や「学都」と称される等、自然に恵まれ教育機関や学生も多い

2.東日本大震災とその被害について

(1) 東日本大震災の概要



平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震

発生日時：平成23年3月11日（金）午後2時46分

震源地：三陸沖 約130km付近 深さ24km

地震規模：マグニチュード9.0

最大震度：7（宮城県栗原市） ※仙台市内は6強

最大余震

発生日時：平成23年4月7日（木） 23時32分頃

震源地：宮城県沖 約40km付近 深さ40km

地震規模：マグニチュード7.2

最大震度：6強（宮城県栗原市、仙台市宮城野区）

（消防庁発表 令和4年3月1日）

■ 人的被害

死者：19,759名 行方不明者：2,553名 負傷者：6,242名

■ 住家被害

全壊：122,006棟 半壊：283,160棟 一部破壊：749,934棟

（国土交通省資料）

■ 社会資本・住宅・民間企業設備への直接的被害額

約16.9兆円と推計

⇒阪神・淡路大震災（約9.6兆円）の1.7倍以上

2.東日本大震災とその被害について



(2) 仙台市における被害の概要

- 被災地域の中でも、多様な被害が非常に広範にわたって発生
 - ① 沿岸部が平野であり、津波による浸水面積は石巻市に次ぐ広さ
 - ② 丘陵部の造成宅地を中心に滑動等による宅地被害が多発
 - ③ 揺れによる建物被害も市全域で発生し、「全壊」棟数は市町村別で最多（約3万棟）



宅地被害：5,728宅地



浸水面積：4,523ha

※宅地造成等規制法の基準改正前（昭和30年代～50年代）に作られた宅地に被害が集中

2.東日本大震災とその被害について



(3) 仙台市における被害の概要②

■ 人的被害（仙台市内は令和4年3月1日現在）

	全国	仙台市内	
			うち仙台市民
死者	19,759名	904名	809名
行方不明者	2,553名	27名	
負傷者	6,242名	2,305名	

■ 建物被害（仙台市内は令和4年3月1日現在）

	全国	仙台市内
全壊	122,006 棟	30,034棟
大規模半壊	283,160棟	27,016棟
半壊		82,593棟
一部損壊	749,934棟	116,046棟

※仙台市民でお亡くなりになられた方 1,002名
(仙台市外で死亡が確認された仙台市民 193名)



ただし、市内中心部は比較的インフラの被害が少なかった

- 津波の影響等はなく、旧来の市街地は宅地被害もわずか
- 本庁舎・5つの区庁舎もほぼそのまま使用可能

3. 応急仮設住宅について

(1) 応急仮設住宅とは

災害救助法（昭和22年法律118号）による救助の1つ

- 原則災害発生後20日以内に着工（プレハブ仮設住宅を基本としている）
- 供与できる期間は、完成の日から建築基準法（昭和25年法律第201号）第85条第3項による期間内（最高2年以内）
- 住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住宅を得ることができない者を収容

救助は都道府県知事の権限により実施

- 救助の程度、方法、期間も都道府県知事が決定（国基準・協議を踏まえ）
- 救助を迅速に行うため、救助の実施に関する事務の一部を市町村長に委任できる

✓ 平成31年4月の法改正により、政令市は国からの指定を受け、「救助実施市」として主体的に救助が可能となった（※都道府県の調整権は残っている）

東日本大震災では・・・

被災範囲の広域性や被害の甚大さを考慮し、災害救助法の弾力的な運用で対応

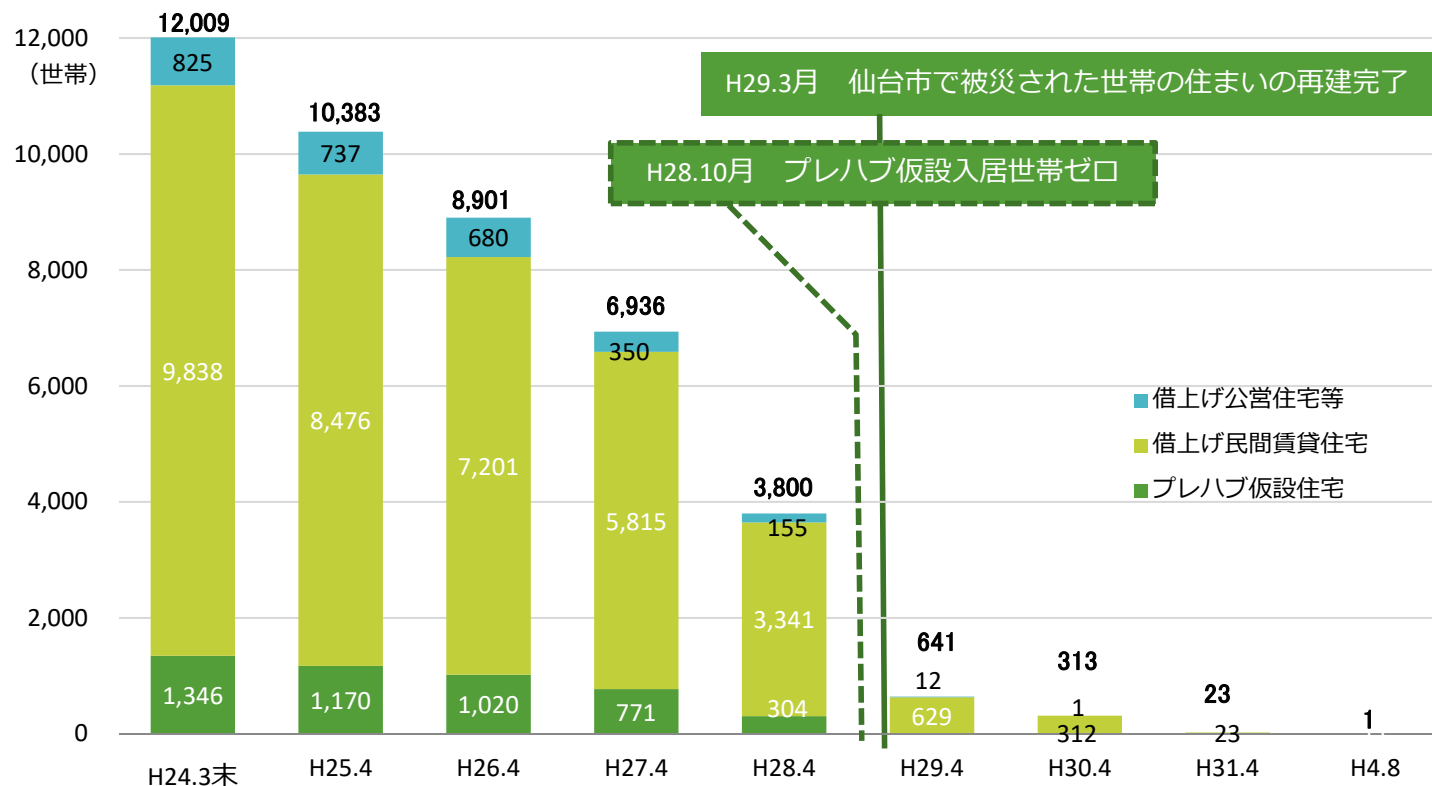
- 仮設住宅の仕様、着工時期、民間賃貸住宅や空き家、公営住宅等の活用等
- 入居要件等に対する配慮（資力要件等よりも広く救助することを優先、原発事故により避難指示を受けた方への対応、被災者自らが契約した民賃の遡及借上げなど）

3. 応急仮設住宅について



(2) 現在までの仙台市内の仮設住宅入居世帯の推移

- 令和4年8月現在、仙台市内の仮設住宅入居世帯は福島県で被災された1世帯のみ。
- 宮城県内で被災された世帯、岩手県内で被災された世帯ともに、令和3年3月に全て再建。
- 仙台市内で被災された世帯は平成29年3月末で全て再建。
- 市内プレハブ仮設住宅は平成28年10月に入居世帯がゼロ。平成29年3月に全て解体済。

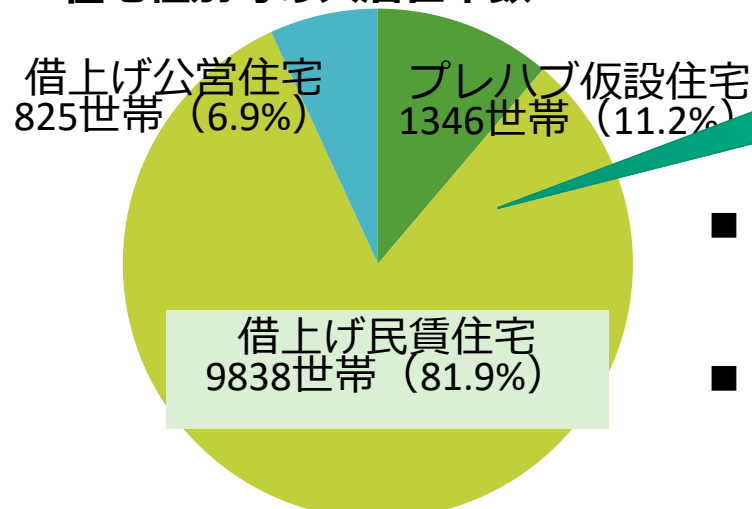


3. 応急仮設住宅について



(3) ピーク時における仙台市内の仮設住宅入居世帯①

■ 住宅種別毎の入居世帯数



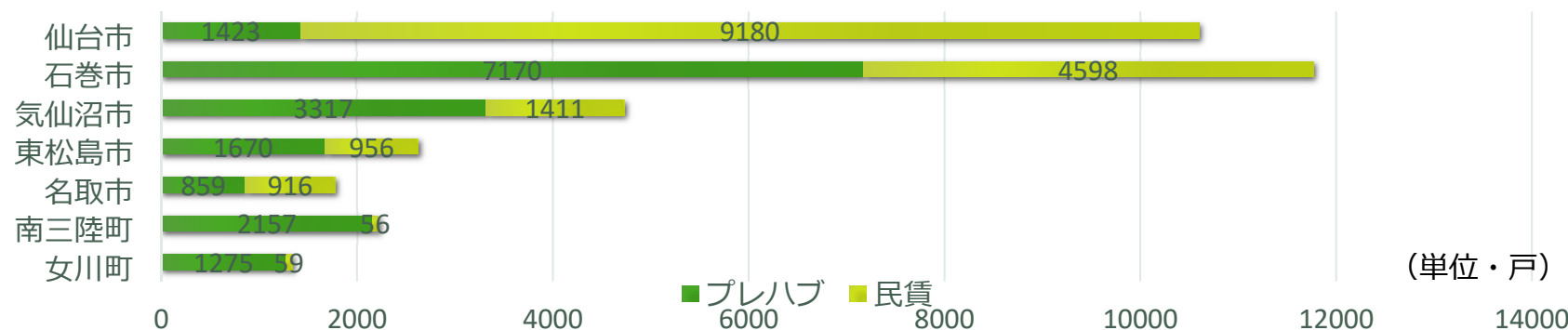
仮設住宅入居世帯の8割が借上げ民間賃貸住宅に入居

- 仙台市では旧来の市街地が比較的被害が少なく、戸建、アパート及び賃貸マンション等の空き住戸（ストック）の活用が可能だった
- 人口規模が大きく、供給戸数も豊富だった

災害救助において既存の住宅ストックを大量活用した初めての事例

H24年3月末（ピーク時）入居世帯12,009世帯

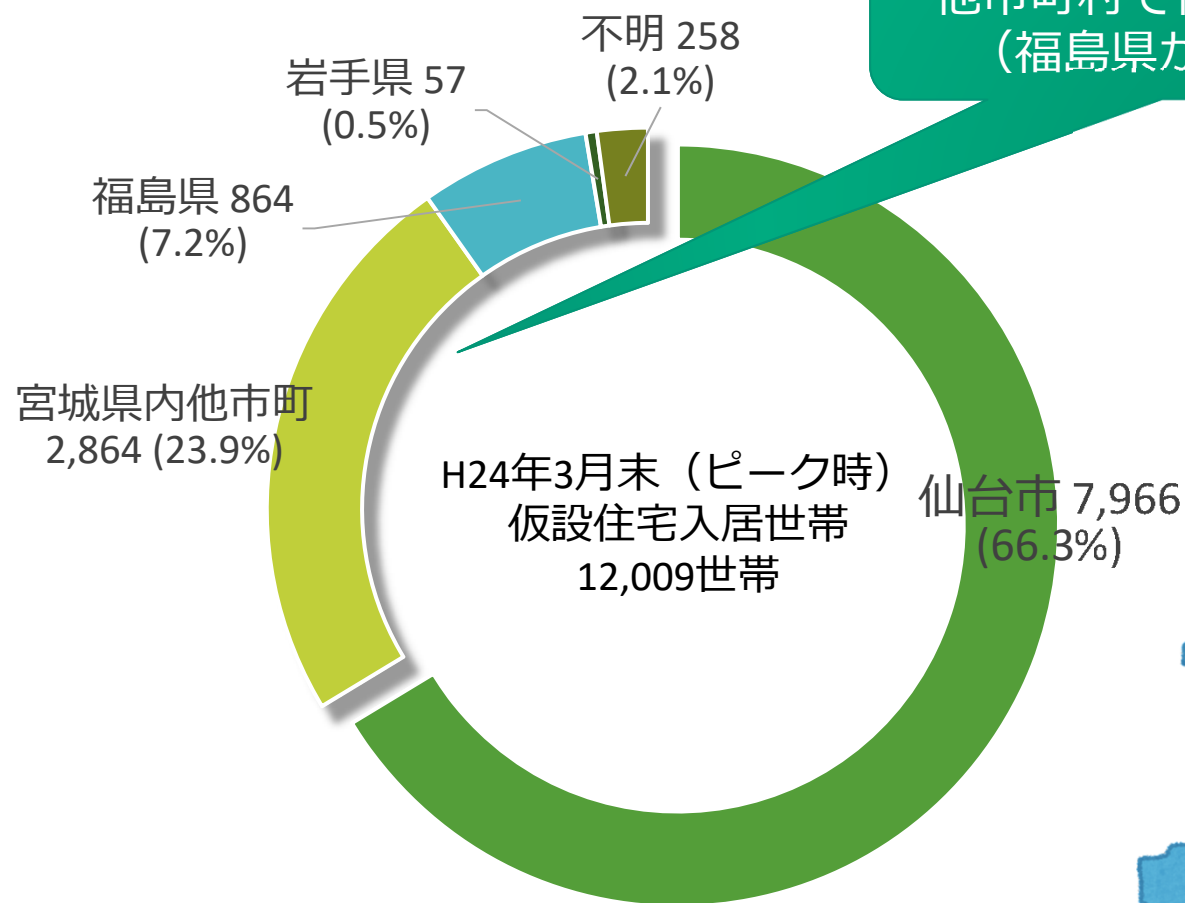
【沿岸市町のプレハブ及び借上げ民間賃貸仮設住宅入居戸数】 H24年8月10日現在（宮城県公表資料）



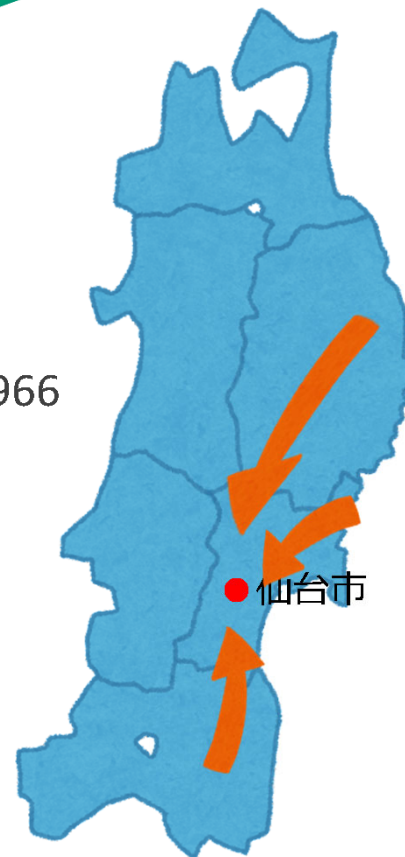
3. 応急仮設住宅について

(4) ピーク時における仙台市内の仮設住宅入居世帯②

■ 入居世帯の発災時の居住地



入居世帯の3分の1は
他市町村で被災された世帯
(福島県からは1割弱)



3. 応急仮設住宅について



(5) 仙台市内の仮設住宅入居世帯の特徴と課題

入居世帯の8割は借上げ民間賃貸住宅（みなし仮設）に入居

- 広域に点在しているため、プレハブ仮設住宅のような面的支援や状況把握が難しい
⇒ 被災者によっては、知り合いもいない、近隣との付き合いもないといった孤立感も
- 県・被災者・大家・不動産業者・市町村の5者間での書類のやり取りが煩雑！
⇒ 毎年契約（定期建物賃貸借）、契約時期バラバラ、契約完了まで16ステップ
- 元々民賃住まいだった方は従前の生活環境と変わらず、再建意欲が湧きにくい！
⇒ 実質的に「家賃補助」となっているとの声もあり

入居世帯の3分の1は他市町村で被災された世帯

- 仮設住宅の供与期間は、災害救助法における「発災地主義の原則」により、出身市町村の供与期間が適用される
⇒ 仙台市が仮設住宅の供与期間を終了しても、供与期間を延長する市町村出身の世帯が仙台市内の仮設住宅に入居していれば、支援を継続する必要がある。プレハブ仮設住宅の場合、解消の時期にも影響

4.入居世帯の現状把握について



(1) 借上げ民間賃貸住宅（津波被災世帯）への訪問調査

- 発災から約5か月後、仙台市として初の訪問調査を実施。



- 数が多く点在しているので手が回らない・・・
- 被災者の状況も良く分からない・・・

さまざまな機会を捉え、被災者の意向をきめ細かく把握することの重要性を認識

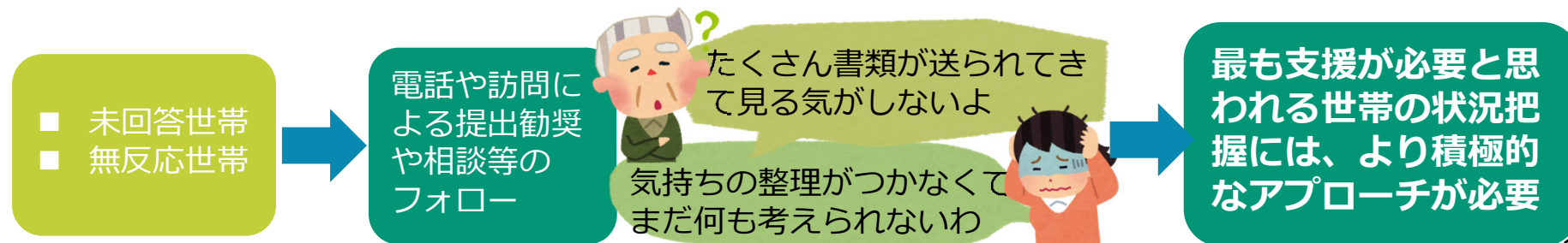
この訪問調査を皮切りに、仮設住宅入居世帯の世帯状況や再建方針など基礎的な調査を継続的に実施

4.入居世帯の現状把握について

(2) 現況調査の実施で見たこと

■ 平成23年度に実施した各種調査では、フォローの有無により回収率等に大きな差が出た。

	調査	実施時期	方法	対象世帯	回答世帯	回収率	調査内容
平成23年度	借上げ民賃第2次調査 (浸水区域以外ほか)	平成23年9月	郵送	8,905	4,642	52.1%	世帯状況、健康状態、支援情報提供希望
	応急仮設住宅入居者現況調査 (就労支援の意向調査含む)	平成24年2月	郵送・訪問	10,587	9,740	92.0%	世帯状況、再建方針、就労支援
	借上げ民賃第3次調査 (他都市受付分)	平成24年3月	郵送・訪問	1,552	1,166	75.1%	世帯状況、健康状態、支援情報提供希望
	その他、都市整備部門（24年度以降は復興事業局）において 【津波浸水区域居住世帯】 住宅などの再建に関する調査（郵送：回収率56.0%） 防災集団移転促進事業等に関する意向調査（郵送：回収率50.5%） 【浸水区域居住以外の世帯】 住まいに関する意向調査（郵送：回収率56.9%）等を実施						



5. 被災者の生活再建に向けて

(1) 仙台市の震災復興計画（平成23年度～平成27年度）

- 震災により失われた住まいの再建に関する整備事業も、5か年で実施

平成23年度

平成24年度

平成25年度

平成26年度

平成27年度



防災集団移転促進事業

- 計画していた13地区について、平成26年度末に全て整備完了し、既に多くの方々が住宅再建を完了



公共事業による宅地復旧

- 造成宅地滑動崩落緊急対策事業等による工事対象の全169地区について、平成27年度末までに工事完了



復興公営住宅の整備

- 計画していた3,206戸の整備が完了し、平成28年6月までに全て入居済

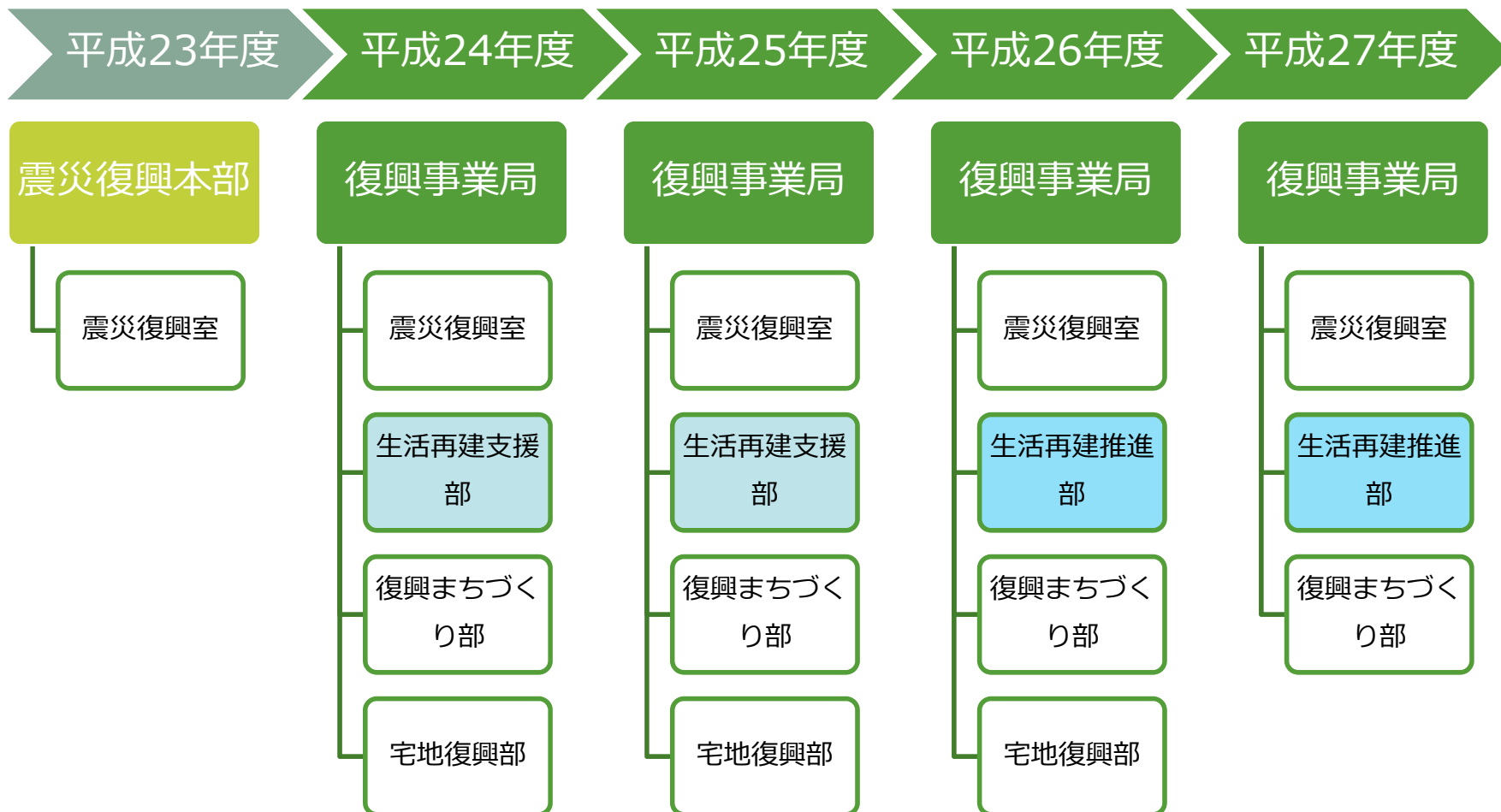
計画期間である平成27年度末までに概ね完了した

5.被災者の生活再建に向けて



(2) 復興事業局の新設と生活再建支援部門の設置①

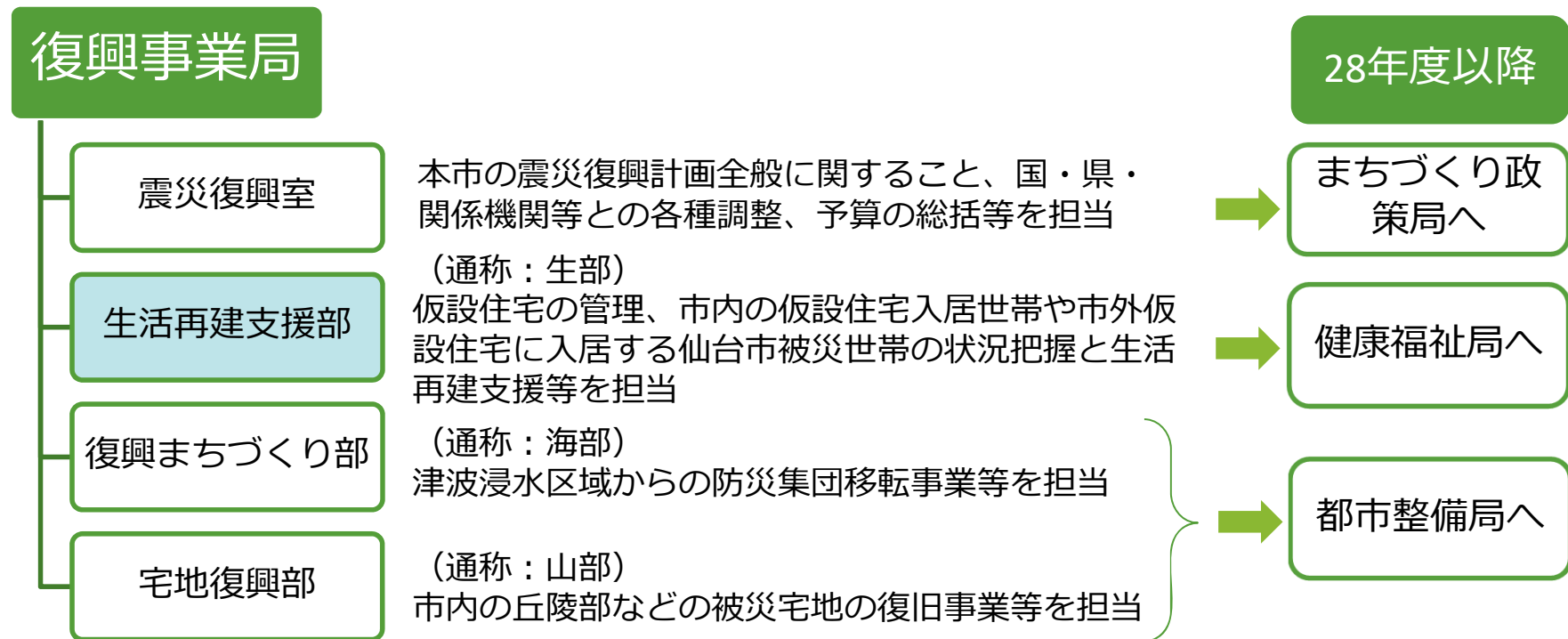
- 庁内のマンパワーを集結させ復興関連事業を推進するため、平成24年度に「復興事業局」を新設（震災復興計画期間の最終年度にあたる平成27年度末で解散）



5.被災者の生活再建に向けて

(3) 復興事業局の新設と生活再建支援部門の設置②

- 復興事業局では、4年の限られた期間の中で、防災集団移転宅地や丘陵部の被災宅地の整備復旧を行うハード部門と、仮設住宅での生活支援や新たな住まいへの移行支援を行うソフト部門が一体となり、被災され住まいを失われた方々の生活再建を推進した。



5.被災者の生活再建に向けて

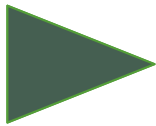


(4) 仮設住宅入居世帯への戸別訪問調査の開始

- 生活再建支援室では、平成24年度より生活再建支援員による戸別訪問を本格化



書面（調査票）だけでは
実態や意向の把握が難しい



生活再建相談等業務の開始
（支援員による訪問）

仮設住宅に入居してからの
生活や気持ちの変化

訪問のための
人員体制の確保

仙台市シルバー人材センターに委託

個々の世帯が抱える課題や
支援ニーズ等

- 特定随意契約が可能（自治法施行令第167条の2第1項第3号）
- 人生経験が豊富であり、被災者の心情等を踏まえた対応が可能（高齢者だと話がしやすい、警戒されない等）

	主な業務	実施時期	主な方法	対象世帯数	備考
平成24年度	現況調査票（世帯状況、再建方針等）の提出勧奨・回収	平成24年4月～	訪問・電話	対象世帯の40%前後	調査は年1回実施。未提出の世帯を対象
	緊急通報システムの利用勧奨・申し込み支援等	平成24年7月～	通知・訪問	当初約900世帯	一人暮らし高齢者世帯を対象
	応急仮設住宅全世帯に対する戸別訪問調査	平成24年10月～	電話・訪問	延べ約9,000世帯	市内仮設住宅全世帯に対し、約1年間実施
	復興公営住宅申し込み勧奨・手続き等支援	平成25年8月～	ハガキ・電話・訪問	復興公営住宅入居希望世帯	落選者への再勧奨、案内等含む

6.生活再建のためのプログラム策定

(1) プログラムの策定にあたって

【目標】 震災復興計画の掲げるさまざまな復興事業の進捗を見据えながら、仙台市内で被災した仮設住宅入居世帯の新たな住まいへの移行について、平成27年度末までに実現させる。

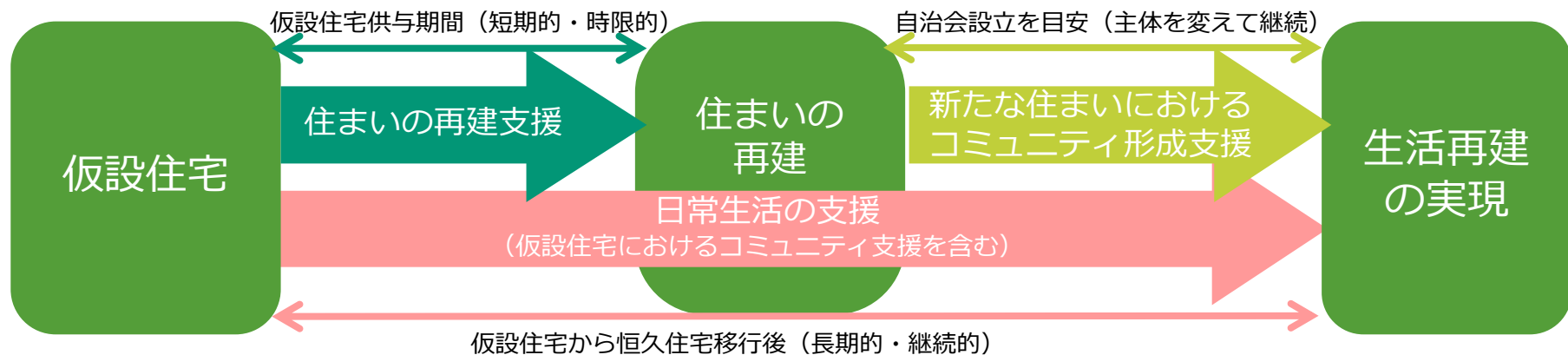
プログラムの下地となったもの（～25年度）

- ① 仮設住宅入居後、被災者にどのような変化が起きるのか、その時何が必要となるのか、過去の事例等を参考に、本市の状況に即した見立てとその対応策の検討等を行った。
 - ▶ 阪神淡路大震災や中越大震災を踏まえた支援施策の検討、移転宅地や公営住宅整備部門との緊密な連携と支援スケジュール策定、県への特定延長制度導入の働きかけ 等
- ② 訪問調査結果を基に、仮設住宅入居世帯の現状や意向、ニーズ等のきめ細かな把握や、必要な支援に早期に結び付ける仕組みづくりを行った。
 - ▶ 生活再建支援員の戸別訪問によって得た意向やニーズの分析、被災者支援システムや統合データによる詳細な情報管理・タイムリーな情報共有、世帯の類型化（4分類） 等
- ③ 市内のマンパワーや地域のリソースを最大限活用し、連携や役割分担を図りながら個々の世帯やコミュニティに対し、効果的な支援を行う体制づくりを行った。
 - ▶ 仙台市（区）・社会福祉協議会・支援団体で構成する被災者支援ワーキンググループの設置、ワーキングメンバーそれぞれの専門性や得意分野を活かした支援の実施 等

6.生活再建のためのプログラム策定

(2) 課題の切り分け 住まいの再建支援と日常生活支援

- 全ての仮設住宅入居世帯と支援する側にとって「住まいの再建」は共通の目標である。ただし、限られた供与期間内に実現していただく必要がある。
- 一方、心身の健康面などに課題を抱え日常生活で支援を必要とする世帯については、住まいの再建状況等に関わらず長期的な視点で対応する必要がある。



住まいの再建支援 と 日常生活の支援 の質の違いに着目

「住まいの再建支援」は、復興事業局が担うことで、区役所や社協、支援団体は、日常生活支援やコミュニティ支援等に専念（通常の福祉施策や地域活動等へのつながりを念頭に）

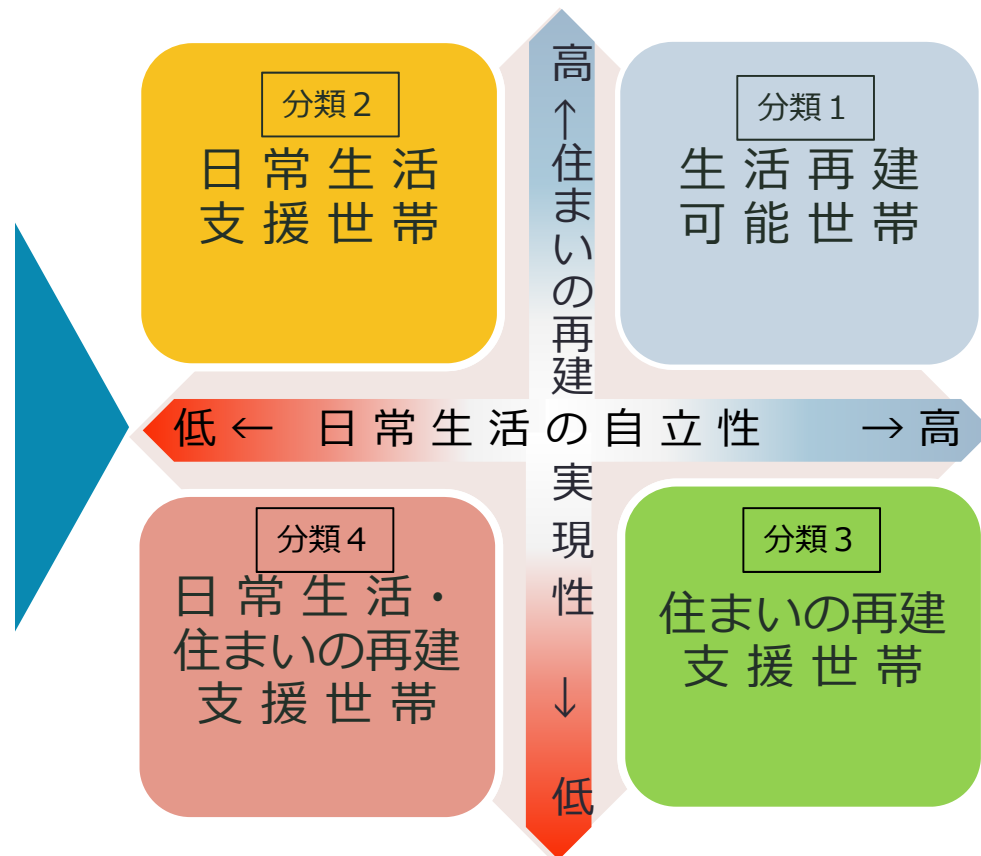
6.生活再建のためのプログラム策定



(3) 課題の切り分けに応じた新たな類型化の導入

- 戸別訪問等で把握した各世帯の生活状況や再建方針、課題等の整理・分析を通じて、効果的かつ実効性のある支援を行うため、平成25年10月から、新たに「住まいの再建の実現性」と「日常生活の自立性」を基軸とした類型化（4分類）を導入した。

対応方針	内 容
要支援	住まいの再建にあたり、市の支援が必要なもの。 例① 恒久的な住まい（復興公営等）への移転に関して手続き支援が必要なもの
経過観察	定期的に状況を確認する必要があるもの。 例① 現時点で住まいの再建方針が未定のもの 例② 住まいの再建方針は決まっているが、二重ローンや家庭内の問題等の問題を抱えており、仮設住宅からの退去時期が未定・不明のもの
対応不要	住まいの再建方針・再建時期が明確であり、支援が不要なもの。



6.生活再建のためのプログラム策定



(4) 支援者間の連携・協働を進めるための仕組みづくり

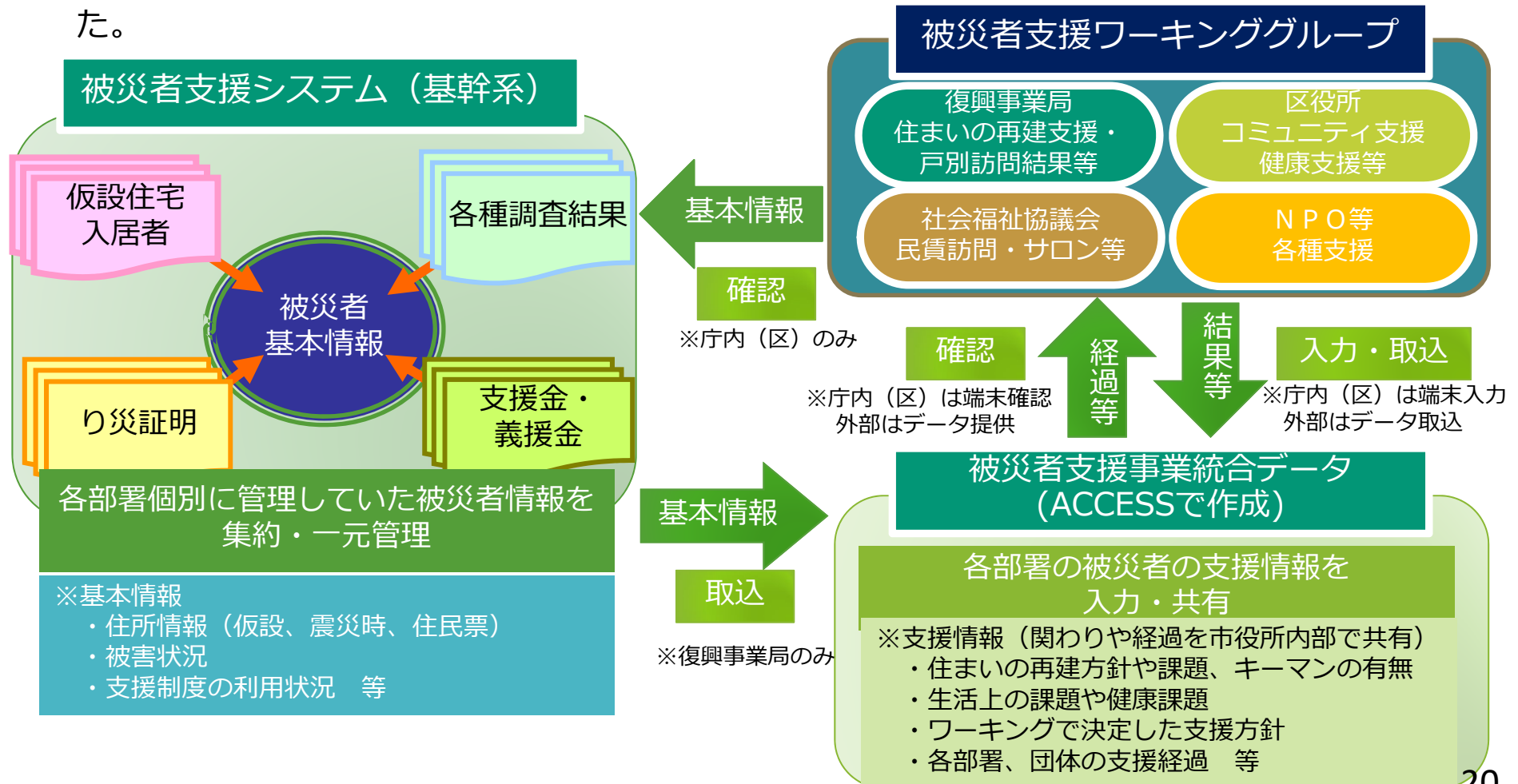
- 社会福祉協議会や支援団体等の連携・協働を前提に、庁内外の情報共有の仕組みを構築。



6.生活再建のためのプログラム策定

(5) 統合データを活用した個々の支援状況等の共有

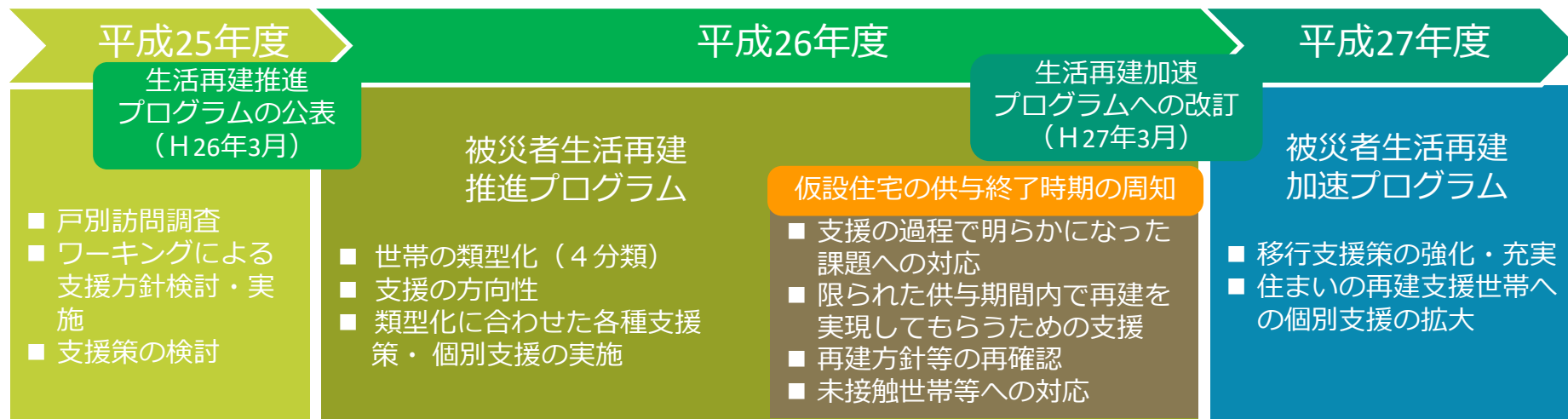
- 統合データの運用により、個々への支援状況等がよりタイムリーに共有できるようになった。



6.生活再建のためのプログラム策定

(6) 「推進」と「加速」 2つの生活再建プログラム

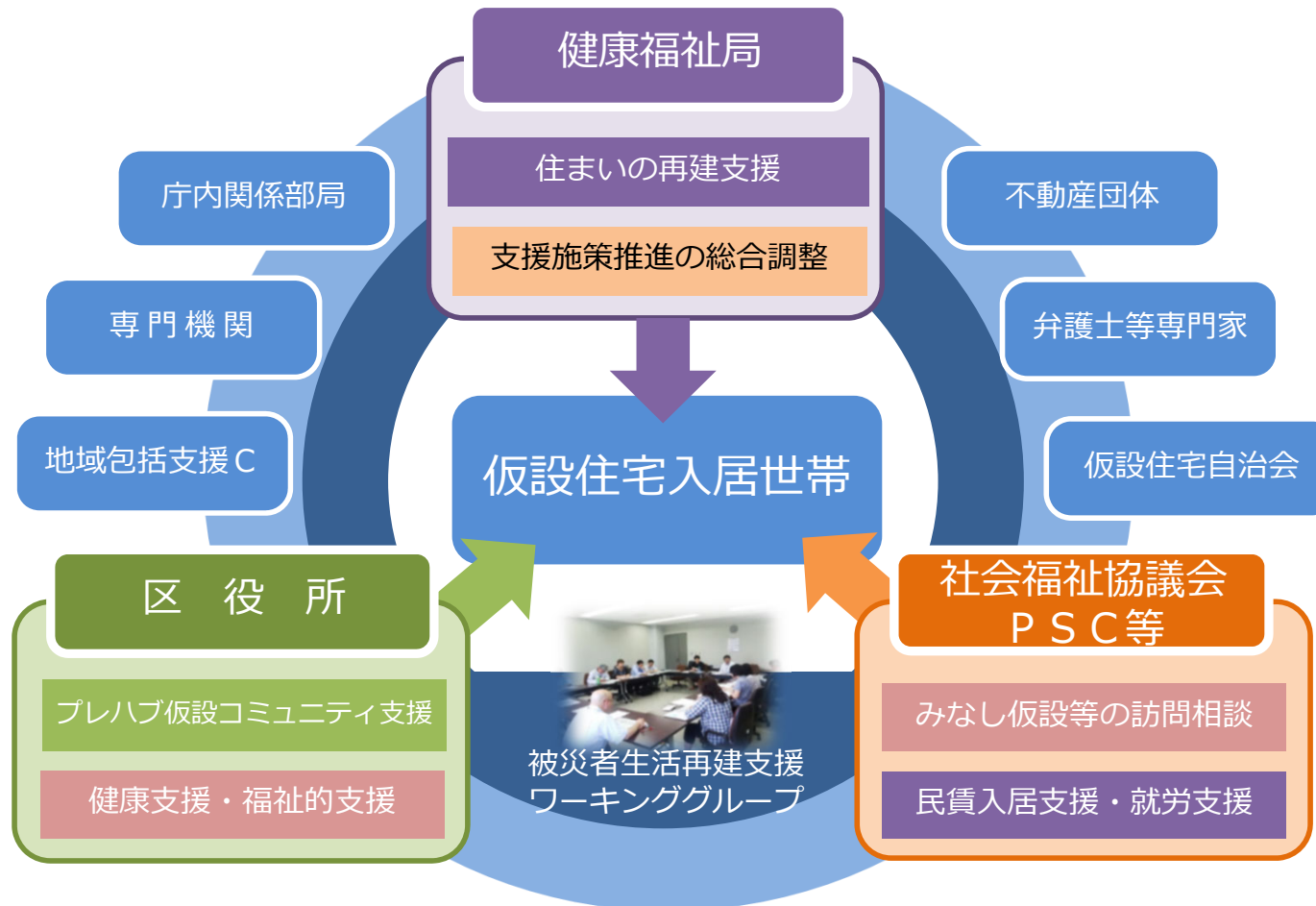
- 第一弾として、仮設住宅入居世帯の「住まいの再建方針」や「再建上の課題」等を整理・分析し、今後必要となる支援策や支援の進め方などを体系的に取りまとめた、「被災者生活再建推進プログラム」を平成26年3月に策定し、公表した。
- 仮設住宅供与期間の終了（5年間）と「特定延長制度の導入」を見据え、第二弾として支援の過程で明らかになった課題への対応策や、新たな住まいへの移行支援策を強化した「被災者生活再建加速プログラム」を平成27年3月に策定し、公表した。
- なお、「加速プログラム」への改訂は、推進プログラム策定時にあらかじめ計画していた。



7.生活再建プログラムによる支援の実践

(1) 生活再建支援ワーキンググループ

- ワーキンググループは、区ごとに3つのセクションの職員で構成され、被災者の状況に応じて関係機関・団体等が各セクションを通じて連携し、支援を実施した。



7.生活再建プログラムによる支援の実践



(2) ワーキング構成メンバーの主な役割

■ 構成メンバーと主な役割については下記のとおり。

組織・機関名	メンバー	主な役割	
仙台市	復興事業局 (後に健康福祉局)	生活再建支援室	支援に関する総合調整、ワーキングの運営、住まいの再建支援
	区役所	まちづくり推進課	プレハブ仮設住宅コミュニティ支援（後に復興公営住宅自治会立上げ支援）
		区民生活課	各種区民相談支援
		管理課、家庭健康課、障害高齢課、保護課、保健福祉課（宮城総合支所）	健康支援、各種福祉サービスの提供
	健康福祉局	精神保健福祉総合センター	健康支援（心のケア）※オブザーバー
仙台市社会福祉協議会	中核支えあいセンター 各区支えあいセンター	借上げ民間賃貸住宅の見守り、サロン開催（後に復興公営住宅コミュニティ支援）、訪問相談支援等	
パーソナルサポートセンター	絆支援員 住まいと暮らしの再建サポートセンター	一部のプレハブ仮設住宅及び借上げ公営住宅等の見守り、訪問相談支援、住居確保支援等	

7.生活再建プログラムによる支援の実践

(3) ワーキングを通じた支援方針の確認等

- 平成24年度年央～25年度は、全世帯への戸別訪問等で得た調査内容を基に、生活再建支援室が見立てた世帯分類や必要な支援内容、支援の実施主体等について、メンバーそれぞれのかかわり状況や知見から妥当性等を協議し、支援方針を決定。
- 26年度からは、支援の必要な世帯（分類2～4）への訪問や接触内容等を基に、世帯状況の変化や支援状況について共有し、支援方針の確認・変更を決定。

【年度毎の各区被災者支援ワーキング開催数】

(単位：回)

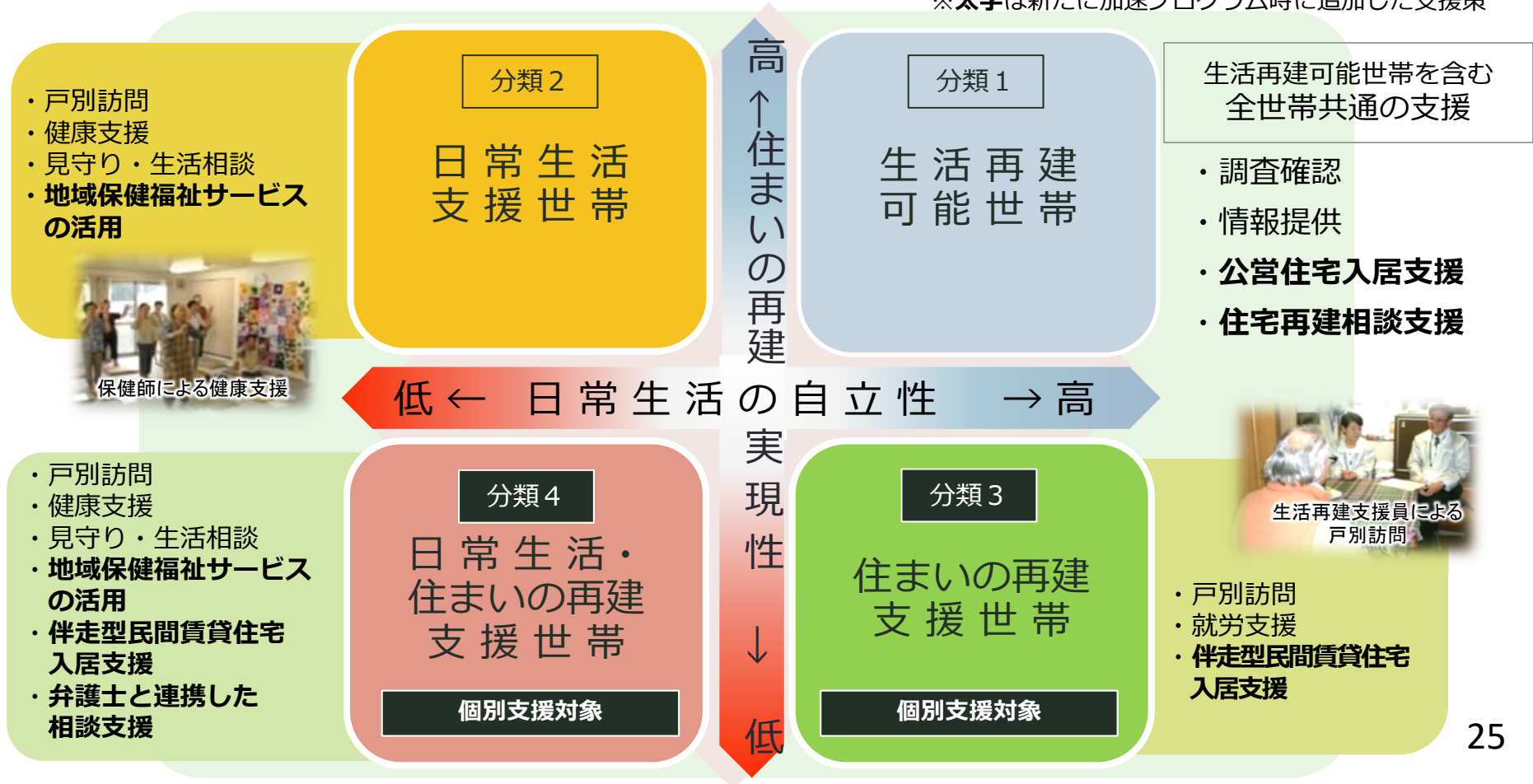
区	H24	H25	H26	H27	H28	合計
青葉区	－	12	5	5	1	23
宮城野区	6	12	10	6	2	36
若林区	12	17	10	7	2	49
太白区	3	8	6	6	3	26
泉区	－	10	5	4	1	20
合計	21	59	36	28	9	154

7.生活再建プログラムによる支援の実践

(4) 類型化による仮設住宅入居世帯への支援

- 世帯分類に応じて、生活再建プログラムではそれぞれの課題に即した支援を提供した。また、住まいの再建に課題のある世帯（分類3・4）には、個別支援を実施した。

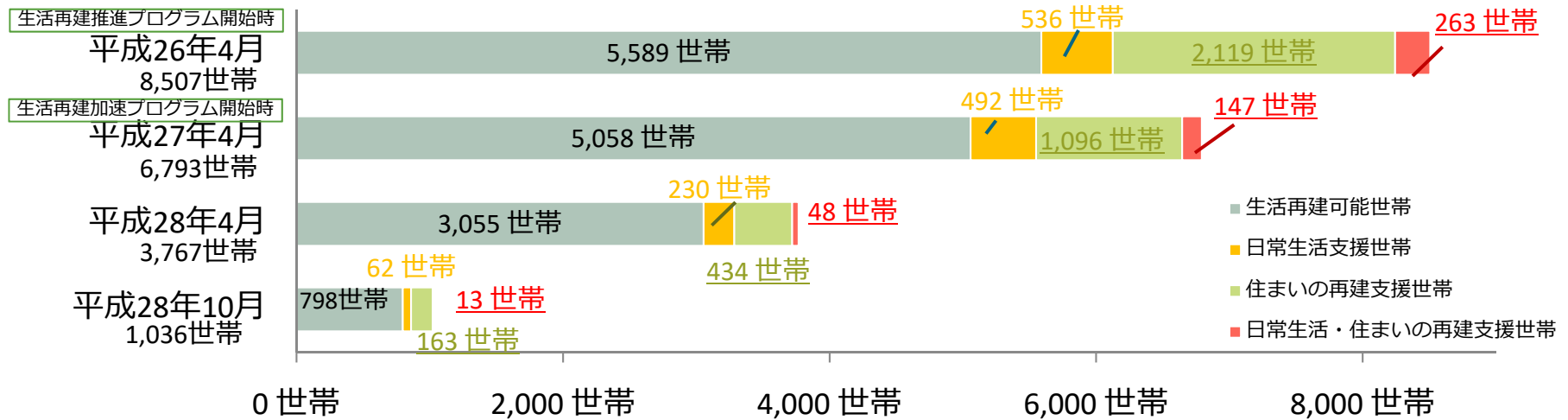
※太字は新たに加速プログラム時に追加した支援策



7.生活再建プログラムによる支援の実践

(5) プログラム開始以降の住まいの再建状況

- プログラムによる支援を開始した平成26年4月と比較し、5年の供与期間が終了した仙台市内被災世帯（平成28年春～夏が終了のピーク）を含め、平成28年10月には約9割近くの入居世帯が再建を果たされ、課題を抱える世帯の割合も減少。

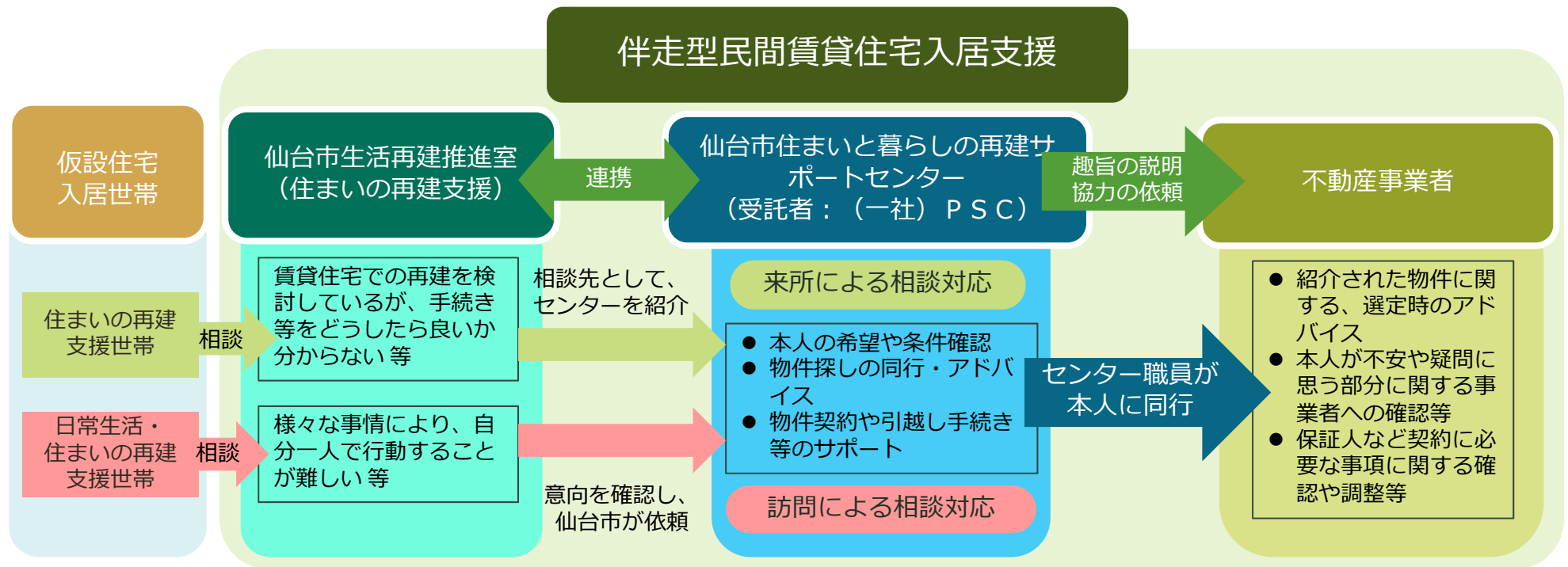


	分類	平成26年4月	平成27年4月	平成28年4月	平成28年10月
分類1	生活再建可能世帯	65.7%	74.5%	81.1%	77.0%
分類2	日常生活支援世帯	6.3%	7.2%	6.1%	6.0%
分類3	住まいの再建支援世帯	24.9%	16.1%	11.5%	15.7%
分類4	日常生活・住まいの再建支援世帯	3.1%	2.2%	1.3%	1.3%

7.生活再建プログラムによる支援の実践

(6) 再建先が決まらない世帯への支援

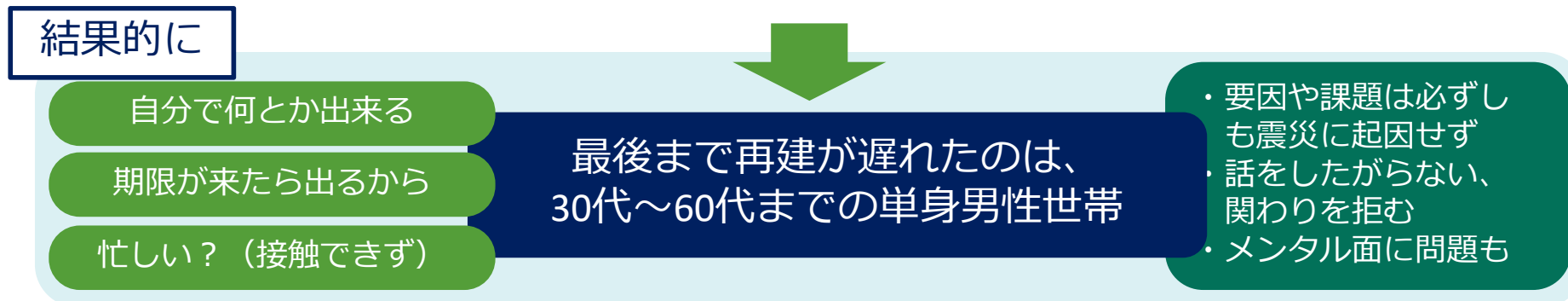
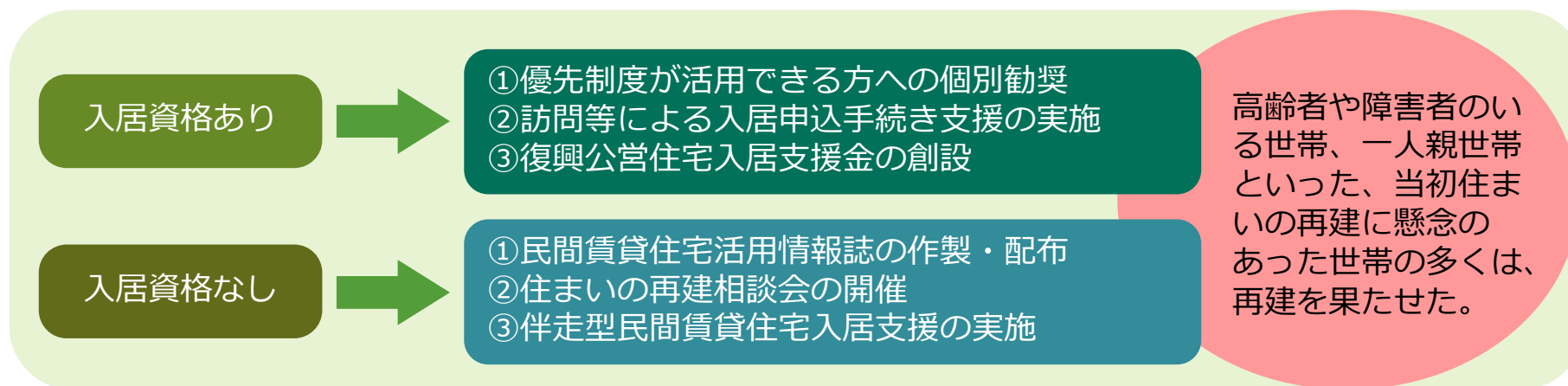
- 仮設住宅入居世帯の中には、様々な事情により、再建方針が決まらない世帯や、再建方針が決まっても独力で行動を起こせない世帯がいた。
- そのため、供与期間内に住まいの再建が果たせるよう、平成27年度から（一社）パーソナルサポートセンターに委託し、伴走型民間賃貸住宅等入居支援に取り組み、189世帯の転居を実現させた（29年度末事業終了）。



7.生活再建プログラムによる支援の実践

(7) 住まいの再建支援の取組みから

- 復興公営住宅の入居募集においては、入居資格に疑義のある方や、自分の生活圏域にこだわり高倍率の団地しか申込みない方などが、少なからず存在した。
- そのため、住まいの再建支援が必要な方には個別に訪問等を繰り返し、復興公営住宅の入居資格の確認勧奨や他の再建方法を提案するなど、早期から支援に取り組んだ。



7.生活再建プログラムによる支援の実践



(8) 復興公営住宅入居世帯の孤立防止①

- 公営住宅入居後、全ての世帯に対して生活再建支援員が戸別訪問し、生活状況等を伺うことにより、支援の必要な世帯を把握した。
- 把握した内容を「復興公営住宅ワーキンググループ」で情報共有し、必要に応じて健康支援や見守りなどを実施した。

➡ 仮設住宅入居世帯への個別訪問相談とワーキンググループの枠組みを活用

①復興公営住宅入居世帯への支援



引越し・入居開始

戸別訪問



生活再建支援員による聞き取り（復興事業局）

※状況に応じて生活支援システムの設置勸奨



状況報告

復興公営住宅ワーキング

- ◆健康福祉局
- ◆区役所・総合支所
- ◆区社会福祉協議会
- ◆支えあいセンター

- ・訪問結果の情報共有
- ・各世帯への対応協議

健康支援が必要

保健福祉センターによる個別訪問



見守り等が必要

支えあいセンターによる定期訪問



7.生活再建プログラムによる支援の実践

(9) 復興公営住宅入居世帯の孤立防止②

- 世帯個々の生活状況等の把握と並行して、区役所による町内会立ち上げの支援や、区社会福祉協議会や地域の支援者による交流会の開催などにより、入居者同士の支え合い活動の基盤となるコミュニティの形成支援を実施した。

②復興公営住宅のコミュニティ形成支援



平成29年5月までに全団地で町内会立ち上げ等が完了

単独町内会を設立 19団地

近隣町内会に加入 20団地

8.プログラムから発展した取り組み

(1) 孤立防止に向けた更なる取り組み

復興公営住宅入居世帯へのフォローアップ訪問

- 復興公営住宅の入居者の中には、時間の経過とともに顕在化するとされている心や体の健康状態の悪化や、家族構成の変化等による新たな課題も懸念されることから、入居当初に訪問し支援不要と見なした世帯へのフォローアップ（再訪問）などの取り組みを更に実施した。

①戸別訪問による復興公営住宅入居世帯のワーキング結果（平成29年度まで）

入居世帯	支援不要とされた世帯	計	支援につないだ世帯		
			健康支援	定期訪問	健+定
2,896 (100.0%)	2,104 (72.7%)	792 (27.3%)	231 (8.0%)	522 (18.0%)	39 (1.3%)

②フォローアップ訪問による復興公営住宅入居世帯のワーキング結果（平成30年度で終了）

対象世帯※	WG協議済世帯	支援不要とされた世帯	計	支援につないだ世帯		
				健康支援	定期訪問	健+定
1,191	1,187 (100.0%)	1,069 (90.1%)	118 (9.9%)	62 (5.2%)	50 (4.2%)	6 (0.5%)

※ H30訪問対象：高齢者のみの世帯／障害者のいる世帯等

フォローアップによる新たな対象世帯も含め、約3割が何らかの支援が必要

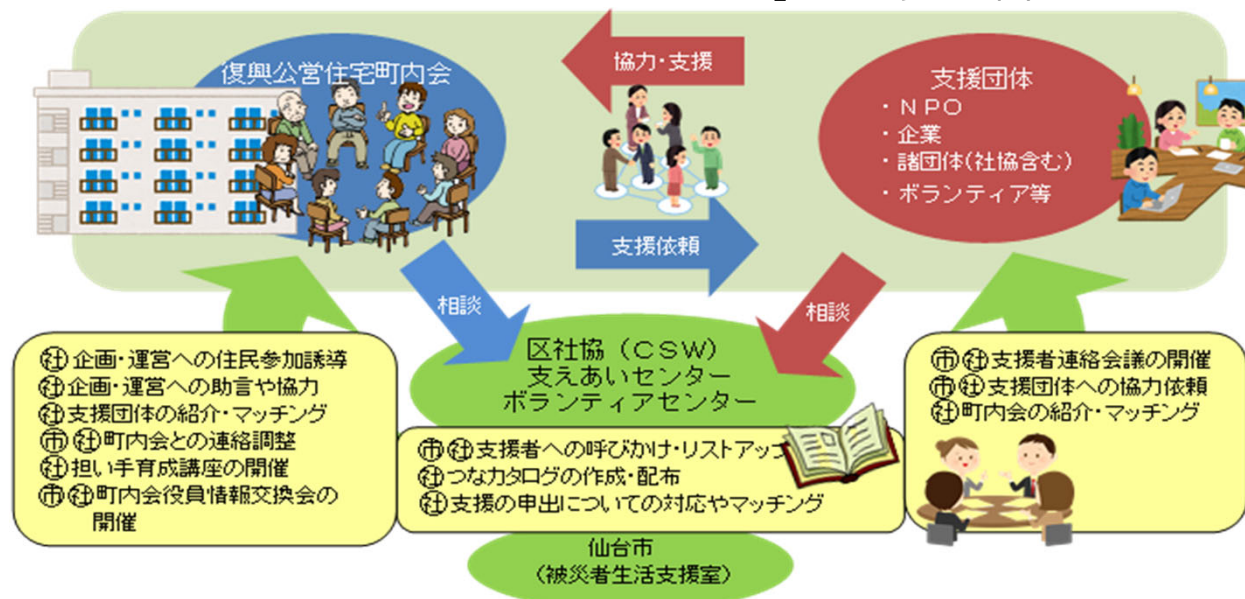
8.プログラムから発展した取り組み

(2) コミュニティの活性化に向けた取り組み

「つなぐ・つながるプロジェクト」の実施

- 仙台市社会福祉協議会と協働し、町内会活動の活性化に向けた支援として「つなぐ・つながるプロジェクト」を平成28年11月に立ち上げた。
- 支援を希望する団体の活動内容や、サロン等の活動経費等を対象とした助成制度等を掲載した「つなカタログ」の作成、それを活かした交流会等の開催支援、町内会役員等の情報交換の場の提供など、復興公営住宅に入居された方々が主体的・継続的にコミュニティ活動を行えるよう、人材育成やコミュニティ活性化に向けた仕組みづくりに取り組んだ。

「つなぐ・つながるプロジェクト」のスキーム図



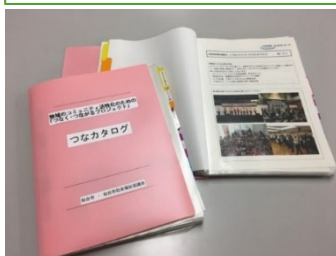
8.プログラムから発展した取り組み

(3) コミュニティの活性化に向けた取り組み②

「つなプロ」を通じた地域活動を支える「支援者への支援」

- 「つなプロ」は、仙台市社会福祉協議会が実施主体として、町内会役員や支援団体等に対する情報交換会の開催やサロン開催支援、つなカタログによる町内会活動促進等、地域活動を支える「支援者への支援」を行った。

つなカタログ



復興公営住宅町内会役員等の情報交換会



◇配布先

- ・復興公営住宅全町内会
- ・津波浸水想定区域内の町内会
- ・防災集団移転先町内会

◇掲載支援団体数

- ・32団体（H29.9.1更新）

◇その他、各種助成金等の紹介

《情報交換会を実施してみて》

- アンケートでは、参加された役員の多くから「とっても良かった」「良かった」との評価を頂いた。
- 具体的には、「同じ立場の人と話ができた」「参考になる話しが聞け、解決のヒントがもらえた」「皆同じ悩みがあることに安心した」「悩みを共有し心の支えになった」などの意見があった。
- 支援団体や関係機関を交えての情報交換会も開催して欲しいとの声も多かった。
- CSWの良い実践経験の場となっており、地域活動におけるコーディネーター育成の場としても効果がある。

9.被災者の生活再建支援を振り返って



(1) あらためて行政の役割を考える

行政にしかできないことがある

- 自治体は、法令等により様々な責任や義務が課されているが、その一方で、民間では把握が難しい幅広い情報と多くの権限を有している。
- 被災者支援をはじめ、自治体が住民を対象とした事業を民間と協働・連携して進める場合、個人情報を含め様々な情報を管理し、事業全体をコントロールできる立場にあるのは、行政しかないということを改めて自覚する必要がある。

協働において行政に求められること

- 上記を踏まえ、行政側が連携・協働する相手（社協や支援団体等）に対して、行うべきことは、概ね下記の4つと考える。
 - ① 到達目標や見通し、支援プロセス等について、共通認識・共通理解を図ること。
 - ▶ 適宜、到達状況や進捗状況の確認、説明研修等の場も必要。
 - ② 支援に必要な情報内容を相互に確認し、適切な共有手段を確保すること。
 - ▶ 共有を前提にした工夫も必要。情報セキュリティに関する啓発も。
 - ③ 行ってほしい業務や役割等を明確に示し、必要な財源確保等を図ること。
 - ▶ できる事・できない事がある。自主事業・委託により財源確保の方法はさまざま。業務を丸投げせず、困難ケース等へは介入やフォローを。
 - ④ 協議の場や意思決定過程への参加の機会等を確保すること。
 - ▶ 進捗や成果を共有できる場はお互いに重要。ノウハウの積み上げやフィードバックを。

9.被災者の生活再建支援を振り返って



(2) それぞれの地域の実情に照らし合わせて

支援の方法や実施体制はさまざま

- 仙台市が実施した戸別訪問や世帯の類型化といった支援の手法は、この間さまざまな被災地での生活再建支援において紹介されているが、あくまでも、仙台市の置かれた被災の状況、活用できるマンパワーや地域資源等の条件から形作られたものであり、これを外形的・一律的に引用することは、被災者や支援者の混乱を招きかねない。
- 人間関係が希薄な都市部のような地域と、人と人のつながりが強固な地域とでは、被災者自身の支援の受け止めや、ステイクホルダーの存在など状況等が異なることから、各自治体がそれぞれの地域の特徴を加味した支援方法や支援体制を想定しておくことが肝要。

地域の活動団体との連携の可能性

- 社会福祉協議会や地域包括支援センター、NPO等活動団体といった、現在自治体が業務上関わりのある地域活動団体との災害時の連携等について、常に意識しておく。
- さまざまな活動団体がある中で、こうした団体に関しては、本来の設立目的や活動フィールドが異なっても、被災者支援の際は力を発揮してもらえる可能性が高い。
- そのためにも、平時の業務においても行政と地域活動団体がコミュニケーションを図り、災害時においても業務を互いに補完し得意分野を活かせるよう、地域活動や福祉活動における協働の経験を、少しずつでも積み上げておくことが重要。

9.被災者の生活再建支援を振り返って

(3) 現在の状況と今後に向けて

プログラムによる支援のその後

- 発災から11年が経過し、既に多くの被災者が新たな住まいに移行して久しい現在においても、仙台市では「仙台市震災後の心のケア行動指針」（平成25年6月～、以下「行動指針」）に基づき、各区の保健福祉センターを中心に被災者のケアに取り組んでいる。
- 令和3年3月に策定された行動指針（継続版）では、この間の取り組みの成果の一つとして「積極的なアウトリーチによる要支援者の早期発見」を挙げており、結果として直接支援を要する被災者は減少したものの、今後の課題として以下の点を掲げている。

- ① 「自ら支援を求めない（必要との自覚がない）要支援者」の存在
- ② 生活環境の変化等による健康障害やアルコール依存、ひきこもり状態の遷延化、抑うつ状態からの自殺企画等の現れ方の複雑困難化
- ③ 配偶者を亡くすなど独居になる高齢者の増加

今般の福祉的課題に対して

- 上記の課題は、「8050世帯」「ひきこもり者」「自殺念慮者」の増加等として、今般大きな社会問題としても認知されており、これまで各地で行われてきた被災者支援のノウハウの活用は、今後の福祉活動の現場においても有用と考えられる。
- 「仮設住宅入居世帯」という一定の枠組みの中で行われてきた支援のノウハウを、こうした「支援希求のない世帯」の特定や支援等に、今後どのように活かせるか、行政と民間の支援団体が連携・協働し知恵を出し合いながら、取り組みを進めて行くことが重要。

災害名	年	M	震度	死者	全半壊	一損	備考
宮城県沖地震	S53	7.4	5	16	4,385	86,010	左記は仙台市の被害
阪神淡路大震災	H7	7.3	7	6,434	249,812	-	このほか全焼7,036
鳥取県西部地震	H12	7.3	6強	0	16,985	3,536	
新潟県中越地震	H16	6.8	7	68	16,985	-	
新潟県中越地震	H19	6.8	6強	15	7,041	37,633	
岩手・宮城内陸地震	H20	7.2	6強	17	176	-	
東日本大震災	H23	9.0	7	19,759	405,166	749,934	
熊本地震	H28	7.3	7	273	43,386	162,500	
鳥取中部地震	H28	6.6	6弱	0	330	15,095	
北海道胆振東部地震	H30	6.7	7	43	2,129	13,849	
福島沖地震	R3	7.3	6強		798	19,758	
福島沖地震	R4	7.4	6強	3	4,289	45,335	

※東日本大震災以外の数値は気象庁のホームページ等を参照

2000年以降に東北地方で発生した地震（震災から1年間のものを除く）
⇒震度5以上が27回。うち震度6以上が9回。