

仙台市職員間伝承 eラーニング 「生活再建支援」

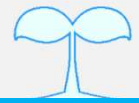


仙台市まちづくり政策局
防災環境都市推進室

(発行日：2024年1月)

クリックで次に進みます

ガイダンス

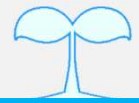


本資料では、東日本大震災の教訓を踏まえた本市の生活再建支援業務を学びます。

資料の流れは次のとおりです。

- ・ セクション1 『災害の教訓』
(東日本大震災で起きたこととそこからの教訓)
- ・ セクション2 『生活再建プログラム等、支援の概要』
- ・ セクション3 『生活再建プログラム等における留意事項』
- ・ セクション4 『学びの振り返り』

災害の教訓



セクション1では、東日本大震災より前の状況や震災でどのようなことが発生したかを振り返りながら、そこから得られた教訓について学びます。

【東日本大震災より前の状況】

- ◆ 高齢者や障害者、心身の健康に課題のある方、生活に困窮している方など、日常生活を送る上で支援が必要な方への対応については、主に区役所が窓口となり、相談に応じて必要な支援を行っていました。

【東日本大震災で起きたこと①（避難所での状況）】

- ◆ 避難者は、最大で105,947人（最大避難所数288か所）でした。交通機関の回復やライフラインの復旧、ボランティアによる個人宅の片づけ、プレハブ仮設住宅や民間賃貸住宅等への入居により避難者の減少が進む一方、より困窮度の高い方や複雑な事情を抱えた方が避難所に残る傾向がありました。
- ◆ 避難所からの退去を促すため、区民部職員と保健福祉センター職員が連携し、丁寧な聞き取りのもと各人に応じた福祉的支援を調整した結果、平成23年7月31日には全ての避難所を閉鎖することができました。





【東日本大震災で起きたこと②（応急仮設住宅）】

- ◆ 災害救助法の規定により、震災で住家を失い、自らの資力では住宅を確保できない方に対し、応急仮設住宅の供与を行いました。
- ◆ 応急仮設住宅は「プレハブ仮設住宅」、本市が市営住宅や県営住宅、国や企業の社宅の空き室を借り上げる「借上げ公営住宅等（みなし仮設住宅）」、県が民間のアパートなどを借り上げる「借上げ民間賃貸住宅（みなし仮設住宅）」の3種がありました。
- ◆ 市内の応急仮設住宅には最大で12,009世帯が入居していましたが、その8割以上が「借上げ民間賃貸住宅」であったことが本市の特徴です。
- ◆ 入居者には、県沿岸部で被災された世帯や、東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響を受け福島県内から避難してきた世帯も多くいました。
- ◆ 入居者の状況は一様ではなく、経済的な事情、心身の健康や家族関係など複合的な課題を抱える世帯も多く見受けられたこと、また、「借上げ民間賃貸住宅」は市内に点在していたことから入居世帯の生活状況や再建方針、課題等が把握しにくい状況でした。



災害の教訓



Question 1

東日本大震災で起きたことから、本市は支援が必要な方々の状況や課題を把握するためには、どのような対応が必要であると認識したのでしょうか？

次の2つから選んでください。

- ① 1万世帯を超える応急仮設住宅入居世帯の実態把握には、郵送による書面調査を行うことが効率的で有効な手段であると認識した。
- ② 1万世帯を超える応急仮設住宅入居世帯の実態把握には、書面調査だけでは実際の生活状況や課題等の詳細までは把握できないため、訪問による聞き取り調査を併せて実施することが有効な手段であると認識した。

災害の教訓



Question 1

東日本大震災で起きたことから、本市は支援が必要な方々の状況や課題を把握するためには、どのような対応が必要であると認識したのでしょうか？

次の2つから選んでください。

- ① 1万世帯を超える応急仮設住宅入居世帯の実態把握には、郵送による書面調査を行うことが効率的で有効な手段であると認識した。
- ② 1万世帯を超える応急仮設住宅入居世帯の実態把握には、書面調査だけでは実際の生活状況や課題等の詳細までは把握できないため、訪問による聞き取り調査を併せて実施することが有効な手段であると認識した。

災害の教訓



Question2

戸別訪問等で把握した課題や支援のニーズ等を踏まえた本市取り組みの実施体制はどのようなものだったのでしょうか？次の2つから選んでください。

- ① 生活再建に向けての課題は一様ではなく、支援ニーズも時間の経過とともに変化するため、区役所のみではなく、行政以外の関係機関とも連携を取り、それぞれのノウハウを生かした取り組みを行った。
- ② 生活再建に向けての課題解決に対応するためには、市民に身近な窓口である区役所が窓口となるのが最も有効であると判断し、区役所のみで対応を行った。



Question2

戸別訪問等で把握した課題や支援のニーズ等を踏まえた本市取り組みの実施体制はどのようなものだったのでしょうか？次の2つから選んでください。



- ① 生活再建に向けての課題は一様ではなく、支援ニーズも時間の経過とともに変化するため、行政以外の関係機関とも連携を取り、それぞれのノウハウを生かした取り組みを行った。
- ② 生活再建に向けての課題解決に対応するためには、市民に身近な窓口である区役所が窓口となるのが最も有効であると判断し、区役所のみで対応を行った。



次のセクション2では、阪神・淡路大震災の教訓も踏まえた本市の生活再建プログラムの策定やそれにつながるまでの取り組みについて学びます。

生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）



その1 阪神・淡路大震災の教訓

—仙台市が復旧・復興に係る施策を検討するにあたり、参考としたものの一つが、平成7年1月17日に起こった「阪神・淡路大震災」に係る記録誌でした。



□チェック✓を付けながら読み進めましょう

- 阪神・淡路大震災における事例では、心身の健康問題や経済上の問題等さまざまな理由により、応急仮設住宅の供与期間の終了間近になっても再建先を確保できない人が一定数存在し、応急仮設住宅の解消に多くの困難を伴ったことが報告されていました。
- 東日本大震災発災後の本市の避難所においても、困窮度の高い方や複雑な事情を抱えた方が避難所に残る傾向があり、個別の福祉的支援の調整が必要となったことなども踏まえ、本市も応急仮設住宅の解消には相当の労力を要することが予想されました。
- 阪神・淡路大震災では、入居者の生活再建が進み入居率が低下した応急仮設住宅において放火等の事件発生が報告されており、再建が進むという喜ばしい状況の一方で治安の悪化が懸念されました。
- また、阪神・淡路大震災では、応急仮設住宅退去後に復興公営住宅に移られた高齢単身世帯等の方の安否確認や地域住民とのコミュニティづくり等の課題が生じたことも報告されています。



生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）



その2 仙台市の応急仮設住宅における支援

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



□ ライフラインの回復や応急仮設住宅の設置が順次進んだこと等に伴い、避難所は徐々に集約され、平成23年7月31日をもって閉鎖されました。

□ その後、住家の流出等で避難所から応急仮設住宅に移られた市民の方々の生活の安定に向け、支援体制の構築に向けた検討が必要となりました。

□ 平成24年3月末ピーク時の応急仮設住宅入居状況

仮設種別	入居世帯数	割合
プレハブ仮設住宅	1,346 世帯	11.2%
借上げ公営住宅等 (みなし仮設住宅)	825 世帯	6.9%
借上げ民間賃貸住宅 (みなし仮設住宅)	9,838 世帯	81.9%
計	12,009 世帯	100.0%



震災時居住地	入居世帯数	割合
仙台市内	7,966 世帯	66.3%
市外（宮城県内）	2,864 世帯	23.9%
県外（岩手県）	57 世帯	0.5%
県外（福島県）	864 世帯	7.2%
不明	258 世帯	2.1%
計	12,009 世帯	100.0%

□ 入居者の方々は被災状況（津波か宅地被害か）や仮設入居時の世帯内の分離など、多様な課題を抱えており、支援策を検討するには入居者の方々の現状把握は急務でした。

生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）



その2 仙台市の応急仮設住宅における支援

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【応急仮設住宅入居世帯への日常生活、コミュニティ支援】

□ 安心見守り協働事業（平成25年度～被災者伴走型生活支援事業）の実施

平成23年6月より、一般社団法人パーソナルサポートセンターに委託し、主にプレハブ仮設住宅や一部の借上げ公営住宅等を対象に、戸別訪問による相談対応やコミュニティ活動支援を行いました。

□ 地域支えあいセンター事業の実施

市内に点在していた借上げ民間賃貸住宅の入居者は、一定数まとまって入居しているプレハブ仮設住宅入居者よりも各種被災者支援情報、生活関連情報が届きにくい状況にありました。そこで、仙台市社会福祉協議会（以下、社協）では、平成23年12月より各区に順次「地域支えあいセンター」を開設し、巡回相談を行うとともに、個別相談や、地域住民とのふれあいサロンを開催し、地域支援を行いました。



各事業により把握した相談内容等は、「被災者支援ワーキンググループ」（p12）でも共有されました



生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）



その2 仙台市の応急仮設住宅における支援

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【全戸訪問による聴き取り】

- 入居世帯の状況把握について、実態把握が遅れていたのは、市内に点在する借上げ民間賃貸住宅に入居する世帯でした。
- 平成24年2月6日から20日にかけて、全ての応急仮設入居世帯に対し郵送による「応急仮設住宅入居者現況調査及び就労に関する意向調査」を実施しました。
→書面だけでは詳細は見えて来ず、また、未回答の世帯にこそ課題があるという状況もわかってきました。
- そこで、上記調査票の回収と、さらに具体的な支援活動を行うため、平成24年3月から仙台市シルバー人材センターに入居世帯の訪問相談業務を委託。同年10月より「生活再建支援員」が応急仮設住宅入居世帯の全戸訪問を実施し、平成25年10月までに全市を一巡しました。
- 全戸訪問により、各世帯が抱える多様な課題や支援ニーズ等の把握につながりました。



生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）



その2 仙台市の応急仮設住宅における支援

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【情報共有の仕組みづくり】

- 複合的な課題を抱えている世帯を円滑な再建につなげるには、庁内のみならず、社協、NPO等との組織を超えた連携が必要でした。そのため、平成24年10月から区ごとに「被災者支援ワーキンググループ」を立ち上げ、各機関が訪問調査等により把握した世帯の状況を共有し、支援方針の検討等を行いました。
- 平成24年7月には、「被災者支援システム」として、各部署が個別に管理していた被災者の情報を集約・共有するシステムを構築しています。
- さらに平成25年12月からは、被災者支援システムを補完する形で被災者生活再建支援管理システムを構築し、被災者台帳をベースとした各種支援情報（被災者支援システム）と紐づける形で、支援記録や災害公営住宅入居者情報等の集約を行いました。
- 詳細な情報が得られるため、世帯の現状・傾向把握の分析も可能となり、「被災者支援ワーキンググループ」で共有され、有効な支援につなげる一助となりました。



生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）

その2 仙台市の応急仮設住宅における支援

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【支援体制の構築—応急仮設住宅入居者の現況調査で見えてきたこと】

- 生活再建支援員による戸別訪問（p11）では、経済的な事情に加え、心身の健康面など複合的な課題を抱え、再建に時間を要する世帯がいる一方で、自力で再建可能と思われる世帯が多数存在することも判明しました。

- 再建に向けた支援を効果的・効率的に行うために、個別の支援を必要とする世帯とそうでない世帯の振り分けを行う必要があり、①「住まいの再建の実現性」と②「日常生活の自立性」の二つの指標を基に類型化を進めました。
- 指標をもとに、対象世帯を右図のように4つに分類しそれぞれの状況に応じた支援を行うこととしました。



この分類を実施したことにより、住まいの再建に関する課題と日常生活に関する課題を切り分け、**住まいの再建**については限られた時間の中で**迅速に**、**日常生活に関する課題**に関しては**長期的に対応**することとし、支援の効率化が図られました！

生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）



14/25

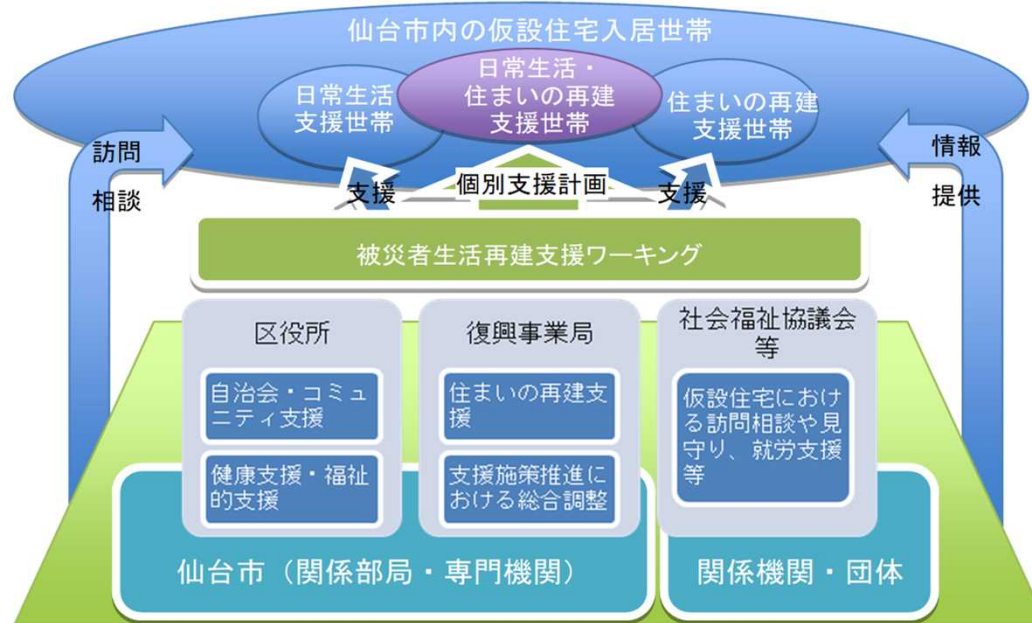
その3 被災者生活再建推進プログラム

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【被災者生活再建推進プログラムとは】

- 応急仮設住宅入居世帯の生活状況や課題等の聞き取り結果やこれまでの支援の経過を踏まえ、個々の生活再建後押しのために必要な支援施策や推進体制等について体系的にまとめたもので、平成26年度より実施されました。
- 関係機関・団体が連携し、それぞれの活動分野における知見やノウハウを活用することにより、実効性や柔軟性が高く重層的な支援を展開していきました。

支援対象世帯への生活再建推進体制



<プログラムによる取組概要>

- ①戸別訪問による生活状況や再建方針等の把握
- ②個々の世帯が抱える課題の整理・分析
- ③支援者間の情報共有と役割分担の明確化

生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）



その3 被災者生活再建推進プログラム

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【施策推進の基本的視点】

①. 一人ひとりの状況に応じたきめ細かな支援

- 住まいの再建支援については、「日常生活・住まいの再建世帯」（被災者生活再建加速プログラム（H27.3月策定）以降は、「住まいの再建世帯」も対象）に対して個別支援計画（カルテ）を作成し、個別訪問を行いました。

主な再建方針と支援内容

主な再建方針	主な支援内容
復興公営住宅	申込み勧奨 入居要件確認、手続きや転居に係る支援
民間賃貸住宅	家賃支払い能力、保証人有無の確認 相談会の案内、（H27.4月以降）仙台市住まいと暮らしの再建サポートセンター※へのつなぎ
住宅の修繕・購入	経済的面での実現可能性確認後、融資の無料相談会を案内
市・県営住宅	定期募集への申込み勧奨や書類提供（持参） 落選の場合を見据えた民間賃貸住宅への転居も促し、（H27.4月以降）仙台市住まいと暮らしの再建サポートセンター※へもつなぐ

※仙台市内の仮設住宅入居者が、希望する条件に合った民間住宅へ転居するときの困りごとについてサポートをする機関として開所。（受託者：一般社団法人パーソナルサポートセンター）

生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）



その3 被災者生活再建推進プログラム

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【施策推進の基本的視点】

②. 人と人とのつながりを大切にした支援

- 住まいの再建の進展により、プレハブ仮設住宅団地等の入居者が減少していくことから、団地内の自治組織が成り立たなくなることが想定され、入居者の孤立や防犯等安全面の低下が危惧されました。
- 自治活動に支障をきたす可能性のある団地に対しては、区役所が自治会役員と連携しながら交流行事等の継続を支援していきました。
- 安全面に関しては、平成24年9月より実施していた、「ひとり暮らし高齢者等生活支援システム※」の設置対象を拡大しました。
- 団地の集約にあたっては、自治会や入居世帯の意向を丁寧に聞き取り調整を進めました。
- また、復興公営住宅に移った場合は、区役所や社協の地域支えあいセンター等が見守り活動を行うほか、入居者同士、周辺住民との交流イベントを開催するなどのコミュニティ支援を展開していきました。

※ひとり暮らしの高齢者などへの緊急時の通報や安否確認、日常会話のサービスを提供するシステム。



復興公営住宅での交流行事の様子

生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）



17/25

その4 生活再建の推進から加速へ～被災者生活再建加速プログラムの策定

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【被災者生活再建加速プログラム】

- 平成27年3月に、「被災者生活再建推進プログラム」を改訂し策定。原則5年である応急仮設住宅の供与期間や、個々の世帯の生活状況の変化等の課題も踏まえて支援策を強化し、復興公営住宅や防災集団移転先におけるコミュニティの再生を促進することを目的に、引き続き関係機関・団体と連携した取り組みを行いました。

類型化による仮設住宅入居世帯への支援



生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）

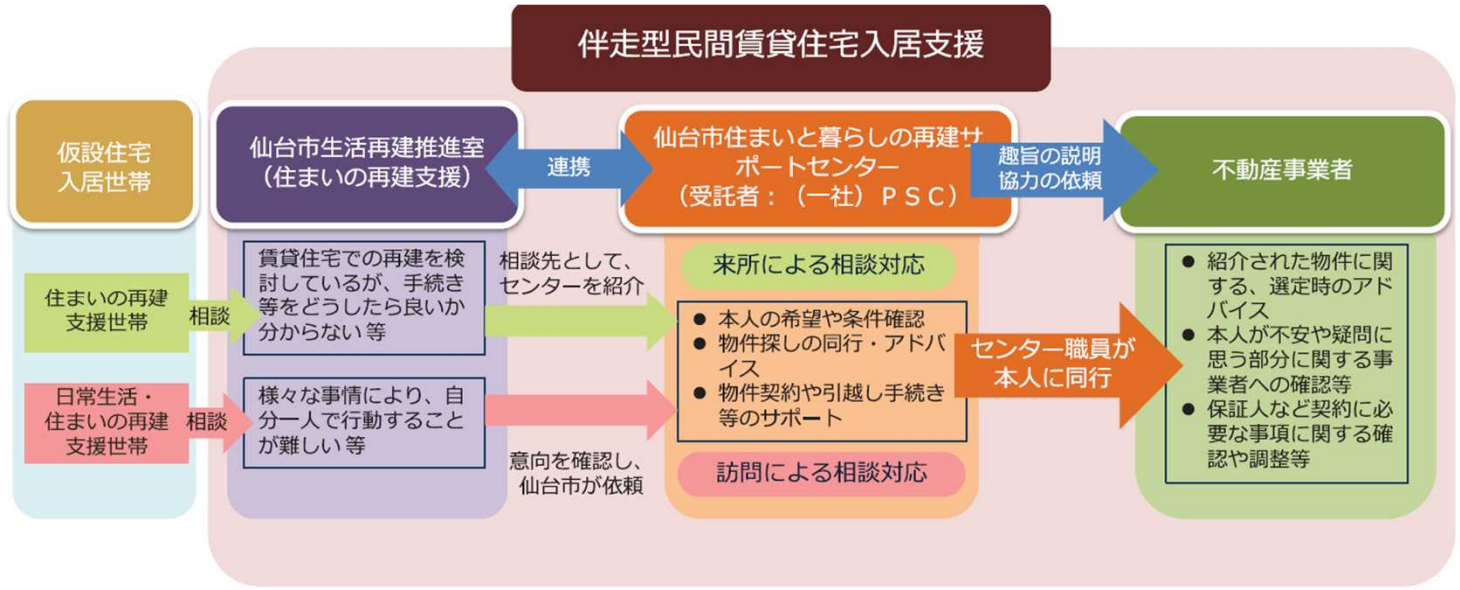
その4 生活再建の推進から加速へ～被災者生活再建加速プログラムの策定

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【再建先が決まらない世帯への支援】

- 民間賃貸住宅への転居を希望しているものの、心身の健康問題等の課題から自力での転居が困難な世帯に対しては、平成27年4月より「伴走型民間住宅入居支援」を実施し、要支援者への丁寧な聞き取りを行い、住まい探しやその手続き、転居後の福祉サービス等生活全般にわたるサポートを行っていきました。
- 支援開始以降、189世帯の転居を実現しました。





生活再建支援の概要（教訓を踏まえた対策）

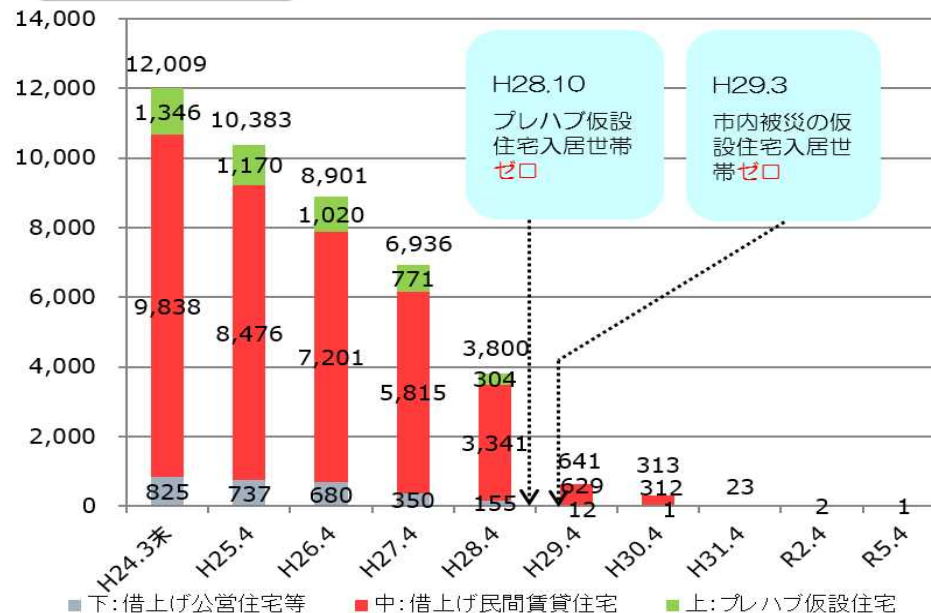
その4 生活再建の推進から加速へ～被災者生活再建加速プログラムの策定

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【仮設住宅入居世帯の推移】

- 各種支援が進み、平成29年3月末までにプレハブ仮設住宅は全て解体されました。
- 市内で被災された世帯は平成29年3月末までに全て再建され、令和5年12月1日現在、借上げ民間賃貸住宅に市外で被災された世帯のみが入居しています。
- 仮設住宅入居世帯はピーク時（平成24年3月末）の0.01%まで減少しています。

入居世帯の推移



生活再建支援業務における留意事項



これまでのスライドでは、生活再建に関する本市の支援の概要を説明しました。

セクション3では、実際の現場ではどのような課題があったのか、東日本大震災の事例を参考に留意事項を学びます。

生活再建支援業務における留意事項



ポイント1：生活再建支援の目的

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【課題の切り分け～仙台市の考え方】

- 仮設住宅入居世帯にとって、住まいの再建は切実な課題であり、限られた期間内に実現していただく必要がありました。
- 一方で、健康面など日常生活で支援を必要とする世帯については、上記に関わらず長期的な視点で対応する必要があると考えました。

【ポイント】

- 住まいの再建支援と日常生活の支援の質の違いに注目し、世帯状況を分類化（p13）し、効果的に支援を行いました。
- 「被災者支援ワーキンググループ」（p12）でも支援体制の認識を共有することで、住まいの再建支援は、主に市役所本庁に置かれていた被災者生活支援室が、日常生活支援は、区役所や各団体が行う、という役割分担を明確化しました。
- これらにより、支援の効率化が図られ、市内の生活再建が当初の想定よりも早く進んでいきました。



生活再建支援業務における留意事項



ポイント2：新たに見えてきた課題への対応

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【新たな支援策の必要性】

- 世帯状況の分類化や戸別訪問などの細やかな支援により、当初住まいの再建に時間を要すると考えられていた高齢・障害・ひとり親世帯の再建が早期に進んでいきました。
- 一方で、訪問を重ねても本人と接触ができないなどの理由で、稼働年齢層の単身男性世帯の再建の遅れが顕在化しました。

【ポイント】

- アプローチが難しく信頼関係の構築に時間がかかった世帯は、再建後のコミュニティでも孤立してしまう懸念があります。
- 復興公営住宅等の新たなコミュニティでも社協等の支援団体との連携など、息の長い取り組みが必要となってきます。



生活再建支援業務における留意事項



23/25



ポイント2：新たに見えてきた課題への対応

【個別ケースの事例－支援機関に対し拒否的・高圧的なケース－】

- ◆ 個人情報が出るのではないかと過度の心配や、「行政の委託だから相談しても何もしてもらえないだろう」という思い込みにより、支援機関の訪問を拒否する方もいたそうです。
- ◆ このような場合は、市職員が訪問に同行するなど、まずは相手の主張をじっくりと聞き、丁寧な対応を心掛け、次回の訪問につなげることに努めました。
- ◆ また、「被災者支援ワーキンググループ」(p12)でも情報共有し、生活状況や家族の問題、健康面の問題などについてこれまで関わりのあった機関がないか確認し、今後の支援について検討しました。

⇒訪問を何度か重ね、話を聞いていくうちに、支援機関等への拒否的な対応や高圧的な対応は、住まいの再建ができないことへの不安や心配の裏返しであることが見えてきました。

⇒そのため、信頼を得た市職員が不動産事業者に同行したり、転居先の候補となる物件への内覧に同行したりするなど、丁寧な伴走型支援を行いました。

生活再建支援業務における留意事項



ポイント3：災害救助法上の権限

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

【救助権限の問題】

- 災害救助法で救助権限は都道府県知事に限定されていたため、発災直後の本市のプレハブ仮設住宅の設置に時間を要しました。
- 東日本大震災では、民間賃貸住宅を借上げて応急仮設住宅とする「借上げ民間賃貸住宅」供与が本格的に行われ、本市は入退居の受付事務を行いました。
- こちらも一旦県が物件を借り上げて被災者に提供する形をとったため、入居事務が煩雑で手続きに時間を要し、市が本来他の復旧復興事業にあてるべきマンパワーを投入せざるをえない状況となってしまいました。

【ポイント】

- 被災者への救助は迅速性が求められるものであり、本市の自立的・自発的な救助・救援の実施を可能とするため、指定都市市長を災害救助法の救助の実施主体と位置付けるよう指定都市市長会を通じ国に対し要望を行いました。
- 国、県、市間による協議・検討が重ねられた結果、平成31年4月1日付で、災害救助法の改正が施行され、本市は内閣総理大臣より救助実施市として指定を受けました。
＜参考＞地域防災計画も、指定にあわせて改正済。



学びの振り返り

25
25

□チェック✓を付けながら読み進めましょう

最後のセクション4で、今回学んだポイントを振り返ります。

- 本市は、阪神・淡路大震災の教訓なども踏まえ、「被災者生活再建推進プログラム」と「被災者生活再建加速プログラム」を策定し、支援の道筋や具体的な手立てを明確化しました。
- 「生活再建支援員」が戸別訪問で丁寧な聞き取りを行ったことにより、個々の世帯が抱える課題やニーズの把握につながり、上記の生活再建プログラム策定にあたって大いに活用されました。
- 区ごとに関係課や社協、NPO等をメンバーとした「被災者支援ワーキンググループ」を立ち上げ、関係機関が共通の認識のもと支援できる体制を構築し、生活再建を望む世帯の意向に応じた柔軟な対応が可能となりました。
- 応急仮設の解消に向けては、心身の不調等の事情を抱え再建方針が定まらない世帯に対しては「伴走型支援」等の住まいの確保に向けた支援を積極的に展開しました。
- 新たな住まいへの移行後（再建後）の孤立防止のためのフォローアップや、自治組織形成までの支援といった、コミュニティ形成支援にも注力しました。
- 東日本大震災の経験から被災者への救助は迅速性が求められるものであることを再認識した本市は、災害救助法における救助権限の委譲を国に求め実現させました。



コラム「東日本大震災の対応にあたった新規採用職員の声」

～平成22・23年度採用職員へのアンケートより～

震災直後の平成22・23年度に採用された職員の方を対象として、令和2年3月に「東日本大震災への対応に関するアンケート調査」を実施しました。その中から、生活再建支援に関連した業務を経験した方の声を一部ご紹介します。

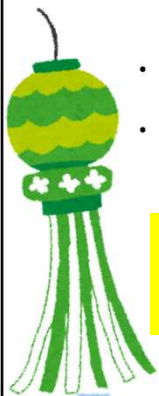
【震災時の経験を通じて、今も自身の中に生きている教訓や心掛けていることは？】

- ・異動の度に災害時の対応について確認すること
- ・ひとつひとつの業務が、全て仙台市民のためになるものと考えて働いていること
- ・他都市で震災が発生した際は、真っ先に手を挙げて応援に行くこと
- ・できるだけ早めの対応を行うことを心掛けている



【それはなぜですか】

- ・いつ災害が起きても動けるように心がけているから
- ・震災時は、市民と直接やり取りをする機会が多く、本来の市役所業務はこれだと感じたから、またそれを望んで入庁したから
- ・他都市からの応援に感謝の想いが強かったから
- ・自分の対応が奏功して、市民から感謝されたり、関係機関から信頼を寄せられた経験があるため



災害で住居を失うなど、生活基盤に多大な被害を受けた方に対しては、一刻も早い支援が求められます。生活再建支援に係る業務は、発災時の自治体の業務全てに係ってくると言っても過言ではありません。市職員として、心構えが求められます。



本編は以上で終了です

それでは最後に

「東日本大震災クラスの災害はもう起きない」

と思っていませんか？

東日本大震災は想定をはるかに超えて起こりました

災害は今後も発生するものと認識した上で

今回学んだことから

新たな災害への対応などに活かせるところがないか

考えてみましょう！

