

《総合研究プロジェクト》

災害復興のレジリエンス

東日本大震災と平成28年熊本地震における被災者支援の比較研究

齋藤正子*¹ 藤田藍津子*² 齋藤麻子*³

Resilience in Post-disaster Reconstruction

A Comparative Study of Support for Affected Population between
The Great East Japan Earthquake and the 2016 Kumamoto Earthquake

Masako SAITO, Atsuko FUJITA, and Asako SAITO

1. はじめに

東日本大震災後7年が経過した現在も避難生活を余儀なくされている。特に甚大な被害を受けた宮城県内において応急仮設住宅やみなし仮設住宅で生活を送る被災者は1,141人¹⁾である。震災関連死は922名(2016年6月30日時点、復興庁)に上り、現在も増え続けている。

また、平成28年熊本地震では、熊本県の避難者数は502人(2016.9.13)、熊本県、大分県の震災関連死の認定は204人(2017.2.21、朝日デジタル)であり、そのうちの約3割が避難所などの生活の肉体的・精神的負担であり、慣れない環境での生活を長期間強いられることが負担となっていた。両震災ともにいまだに生活復興の最中にある。

生活相談支援員(地域により名称が異なる)は、応急仮設住宅やみなし仮設住宅で生活を被災者のもとへ訪問し、寄り添いながらつながりをつくり、そのなかで生活課題や福祉課題を把握し、早期支援に結びつける活動を行っている。さらに、要配慮者(高齢者、障がい者、乳幼児、妊産婦、外国人、慢性疾患患者)へのアウトリーチ(訪問)活動やサロン活動を行うことを通して、震災関連死の低減にも繋がることを期待されている。

東日本大震災1年後の生活支援・相談支援に関する報告³⁾によると、生活相談支援員へ業務と役割について、導入教育を行っている。生活相談支援員による活動から、被災者の生活課題や福祉課題として、把握やその解決に向けた支援は、生活相談支援員では、解決できないため、保健所や行政の機関の連携・ネットワークが必要である。今後の課題として、住民相互のボランティア活動、コミュニティづくりや地域づくりを進めることが重要である。コミュニティの復興については、復興のシンボルとなる地域文化の存在が重要であるが、課題として、地域文化の所在や価値

の認識、住民の地域への関心の持続し、住民と基礎自治体が復興をすすめられる体制の構築が報告されている⁴⁾。

コミュニティの復興および生活再建は、災害前とまったく同じ施設や機能を戻すことではなく、地域が災害に見舞われる前以上の復活力が、災害復興のレジリエンスとなる²⁾。自然災害が発生した際に、迅速に生活復興が行われるためには、文化や相互扶助などの地域性が明らかとなることで、災害復興のレジリエンスが高まるのではないかと考える。

そこで本研究では、震災後同時期における東日本大震災と平成28年熊本地震の被災者支援を行っている生活相談支援員の活動の比較を通して被災地の地域特性を活かしたレジリエンスを明らかにし、災害時の生活復興の支援の在り方を検討することを目的とした。

本研究の2年間の研究活動報告をする。1年目は熊本県の被災地にて生活復興の状況と研究対象者(応急仮設団地の支援者である生活相談支援員)の参与観察、ふるさと交流会への参加や生活支援相談員に同行して応急仮設団地へ同行してフィールドワークを行った。2年目は、宮城県と熊本県の生活支援を行っている生活支援相談員インタビューを行い、分析した結果を報告する。

2. 目的

東日本大震災と平成28年熊本地震の被災者支援の比較を通して、被災地の地域特性を活かしたレジリエンスを明らかにし、災害時の生活復興の支援の在り方を検討する。

3. 研究方法

- 1) 研究対象者：生活相談支援員および支援者
- 2) 研究期間：2017年6月～2019年3月
- 3) 具体的な研究方法：参与観察(フィールドワーク)後に面接調査を行い、内容分析する。内容分析は、生活

* 東京家政大学(Tokyo Kasei University)

復興や被災者のニーズの現状、生活支援相談員の活動、災害と地域の文化や風土、地域の課題について着目する。その結果から、東日本大震災と平成28年熊本地震の生活相談支援の支援について比較検討する。

4. 倫理的配慮

東京家政大学 研究倫理委員会へ倫理審査を受けた（狭2018-22）。

5. 熊本県の被災地でのフィールドワーク

東日本大震災の生活支援相談員の活動については、報告があるが、平成28年熊本地震の報告は、見当たらなかったため、熊本県の被災地の生活復興の状況や被災者の支援を行っている生活支援相談員の活動の現状を知るためにフィールドワークを行った。

1) A村第1回ふるさと交流会への参加

- (1) 日程：2017年6月4日9：00～14：30
- (2) 場所：熊本県A村社会福祉協議会
- (3) 活動の成果：

平成28年4月に発生した熊本地震により応急仮設団地等で避難生活を送るA村の被災者の交流会が開催された。A村第1回ふるさと交流会には、みなし仮設の住民60世帯94人が参加した。副村長からA村の復興の状況や今後の方針や見通しについて説明があった。

今回のフィールドワークでは、ハード面での復興とともに被災者の心身両面の健康状態を把握し、必要としている支援を提供できる場を作ることは、定期的なものだけでなく、イベントも必要であることを実感した。課題として、継続的な支援ができるようなシステム作りをしていくことが重要であることがわかった。

2) A村支え合いセンターにおけるフィールドワーク

- (1) 日程：2017年7月1日、8月9日～8月10日
- (2) 場所：熊本県A村、応急仮設団地
- (3) 活動の成果：A村地域支え合いセンターの職員2人にヒアリングを行った。

被災者の生活状況と生活相談支援員の現在、みなし応急仮設団地や仮設団地8カ所に401戸の被災者が入居している。その被災者を生活支援相談員10名が月～土（週6日）支援訪問していた。他の被災地域の応急仮設団地の被災者や生活相談支援員への生活や復興に対する思いや要望を聞いた。生活復興までの時間が必要であり、身体と心理および社会的なサポートが必要であることが分かった。

応急仮設住宅に住まれている被災者は、日中は、牛を飼育しているので不在だったり、入居していなかったりし

た。また、雨が降ると被災した家が心配だと自宅に戻る方が多い。このように、仮設団地を巡回しても、不在の家が多く、家の周囲がきれいに片づきすぎ実際に居住しているのか生活感が感じられない家が多いように感じた。夜間だけ戻る、用のある時だけ戻るなどの理由があると生活相談支援員から状況を聴取した。生活相談支援員の訪問先の仮設団地は、全員が住民を把握できるように固定はしていない。生活相談支援員による活動は、被災者を孤立させない重要な活動である。その役割や意義を支援者へ伝えることは、外部からの支援者の重要な関わりとなると考える。

雨が降ると玄関前のスロープ板の水溜まりになっている。また、雨や風が吹く日に訪問して、生活に不便なところを確認し、必要時生活相談支援員が役場に報告をしている。このように地道な活動が、被災者の生活の安全を守っている活動であることが分かった。

震災により、自宅が倒壊して住めないが、ローンが残っている。復興住宅へ移動すると家賃が発生する。新しい家を建てたくても2重ローンになってしまう。「なかなか、申請してもローンの減免をしてもらえないようだ。」と話していた。そのため、無料の弁護士に相談するように勧めた。このように社会的な制度の窓口の情報提供するサポートも必要となる。

訪問の巡回の頻度について、A村支え合いセンター独自のランク分類表を作成して、被災者をランク別に分類して、訪問の回数を決定していた。表1参照のこと。例えば、被災者への個別対応として、週1回の定期に見守りが必要な人をAと判断して、生活相談支援員で話し合いアセスメントを行い、見守り活動を継続していた。

また、サロン「カフェ」を各応急仮設団地で週1回実施していた。その活動にも参加し、被災者の話を傾聴した。参加者は4人と少なかったが、定着しつつあり、集まることでコミュニティが構築されていた。また、「カフェ」では、ラジオ体操、健康体操、筋力アップ体操、頭の体操、ゲーム、みんなで歌を歌うことで転倒予防・介護予防、楽しみの時間に繋がっていた。しかし、女性のみ4人の参加だったため、男性や多くの被災者の参加が課題に挙がっていた。

表1 訪問の頻度のランク分類

ランク	訪問の回数
Aランク	1回/週の訪問
Bランク	1回/2週の訪問
Cランク	1回/月の訪問 対象者全員
Dランク	不要：日中は自宅に戻り夜間のみ仮設団地で過ごす方 日中不在。訪問を希望しない人

3) A村地域支え合いセンターにおけるフィールドワーク

- (1) 日程：2018年3月5日
- (2) 場所：熊本県A村地域支え合いセンター
- (3) 活動の成果：社会福祉協議会のA村の復興状況や課題についてヒアリングを行った。

被災者が、自宅の再建について判断する時期に来ていた。また、応急仮設団地から買い物などの交通手段のバスが少なくなり、困っており、生活支援のニーズが高いことが分かった。この地域の特性として台風に対する防災対策は充分だったが、地震災害による土砂崩れなどへの対応は、整備されてなかった。また、A村は、山間部という地域から、震災前から「結」の会という、地域での相互扶助があり、住民（婦人会）による結び付きが強かったが、最近はその会に参加する人が少なくなっている状況があった。そのような中で、生活相談支援員数は、2018年4月から生活相談支援員が2人減の8人となる。これから復興（恒久）住宅への移転の時期を迎え、さらなるコミュニティづくりが課題となり、要配慮者への継続した身体的、精神的、社会的なサポートが必要である。

4) 参与観察（フィールドワーク）のまとめ

ふるさと交流会への参加や生活相談支援員に同行して、応急仮設住宅の被災者への巡回訪問や支援物資の配布、くまサロンへ参加して被災者の生活の様子を見学し、傾聴する機会を頂いた。これらのことから、生活相談支援員が、応急仮設団地を一軒ずつ回り、被災者へ情報提供や傾聴して寄り添われている活動は、一人一人を大切に個別性に合わせることで、また、ネットワークや地域特性の重要性を感じた。

6. 面接調査

東日本大震災と平成28年熊本地震の支援者へ面接調査を行った。

1) 面接調査の方法

インタビューガイドを作成し、半構造的面接を実施して、データ収集を行った。インタビューガイドの内容は、①地域の復興について②支援活動について③災害復興に活かされた地域の文化や伝統についてである。

2) 面接調査の期間

2019年1月～3月

3) 研究対象者の設定条件

宮城県および・熊本県の生活相談支援員などの支援者を対象とした。

4) 面接調査の結果

(1) 研究対象者の概要

研究対象者は、東日本大震災の支援者3人、平成28年熊本地震の支援者3人の合計6人だった。性別は、女性5人、男性1人だった。年齢は、全員が40歳台から50歳台だった。現在は、宮城県B町の社会福祉協議会および熊本県A村の地域支え合いセンターに所属していた支援者になってきっかけは、災害により失業が4人、災害前から社会福祉協議会に勤務されていたが2人だった（表2参照）。

(2) 東日本大震災の面接調査の結果

生活復興や被災者のニーズの現状は、被災者で難聴の高齢者へ連絡が2日間取れずに、安否確認のために災害復興住宅の窓を開けて入った。災害復興住宅のセキュリティが厳重になり、鍵の管理を家族が行っている。一人暮らしの場合には、生活相談支援員が見守り活動を行っているが、災害復興住宅の構造的な課題が明らかとなった。また、経済面として、災害復興住宅では、家賃や公益費が発生するため、年金では払えない生活困窮者の問題が挙がっていた。さらに、高齢化、家族、アルコールの問題などの個別の問題が多様化していた。

生活支援相談員の活動は、訪問、相談業務やイベントな

表2 研究対象者の概要

	A	B	C	D	E	F
災害	熊本地震	熊本地震	熊本地震	東日本大震災	東日本大震災	東日本大震災
地域	山間部	山間部	山間部	沿岸部	沿岸部	沿岸部
性別	女性	女性	男性	女性	女性	女性
年代	50歳	50歳	40歳	40歳	50歳	40歳
役割	生活支援相談員	社会福祉協議会	生活支援相談員	社会福祉協議会	生活支援相談員→ ライフサポート アドバイザー	生活支援相談員→ ライフサポート アドバイザー
期間	3年		2年	26年	7年	7年
資格	調理師	社会福祉主事		社会福祉士	資格なし	資格なし
自宅の被害状況	全壊	ライフライン	全壊	ライフライン	全壊	ライフライン
支援者になったきっかけ	災害により失業	社会福祉協議会の職員	災害により失業	社会福祉協議会の職員	災害により失業	災害により失業

表3 東日本大震災の面接調査の結果

カテゴリー	コード
生活復興や被災者のニーズの現状	<ul style="list-style-type: none"> ・ 難聴の高齢者へ連絡が2日間取れずに、災害復興住宅の窓を開けて入った。 ・ 家賃や公益費が払えない生活困窮者がいる。 ・ 高齢化、家族、アルコールの問題を抱えている。
生活支援相談員の活動	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害復興住宅に常駐していることで住民の安心に繋がる。訪問、相談業務やイベントなどによる見守り活動を行っている。内服の声かけ（インフォーマルサービス） ・ 支援は手厚いと思うが、住民主体の町づくりになっていない。前に出るのではなくて、住民に伴奏したい。生きがいづくり。ほっとバンクへの人材登録と活用。
災害と地域の文化や風土	<ul style="list-style-type: none"> ・ おすそわけや沿岸地域の「契約講」「結」という助け合いの文化や歴史がある。お祭りは災害復興住宅毎に行われている。 ・ 田舎の人は、手助けはするが助けてと手挙げをしない。 ・ 支援者名簿より誰がどこにいるか知る、誰が助けるか。
地域の課題	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害復興住宅と自立再建者の壁

どによる見守り活動や内服の声かけを行っていた。生活相談支援員が駐在することは、災害復興住宅に被災者の安心に繋がっていた。また、生活支援相談員が常駐する災害復興住宅では、震災関連死者がでていないという効果が見られていた。

活動の課題として、生活支援は手厚いと思うが、住民主体の町づくりになっていない。被災者の前に出るのではなくて、住民に伴走することが大切であり、「ほっとバンクへ」の人材登録し、活用することが生きがいづくりに繋がると考えていた。

災害と地域の文化や風土は、おすそわけや沿岸地域の「契約講」「結」というなどの沿岸地域の助け合いの文化があった。この地域では人の手助けはするが、「助けて」と手挙げをしない「遠慮の文化」があった。そこで生活相談支援員は、手挙げできない被災者を見逃さない見守り活動を行っていた。

災害時は、避難行動要支援者名簿より、誰がどこにいるか知っているの、誰が助けるかなどの顔の見える災害支援の体制を構築していきたいと考えていた。

地域全体の課題としては、災害復興住宅と自立再建者の壁があり、被災者間の交流が少ないことが挙がっていた（表3参照）。

(3) 平成28年熊本地震の面接調査の結果

生活復興や被災者のニーズの現状では、災害復興住宅の移転には、不安がある。具体的には、生活再建の場所の選択、応急仮設住宅で別居し、そのまま3世帯から核家族化へなど家族分離があり、家族の形の変化していた。また、災害復興住宅では、応急仮設住宅には、発生しない家賃の支払いなどの経済的な不安があった。さらに災害により、勤務先の仕事がなくなることや農家は、水脈がなくなり、田んぼがつかれないので食えない。失業による生計困難が



写真1 東日本大震災 災害復興住宅



写真2 平成28年熊本地震 応急仮設住宅

発生していた。

生活相談支援員の活動は、見守り活動、サロンや交流会開催により、被災者と信頼関係が構築できていた。また、コミュニティづくりができるように区長のサポートをすることや災害訓練してきたことが現在の支援活動に活かされていた。

災害復興のレジリエンス

表4 平成28年熊本県の面接調査の結果

	カテゴリー	コード
生活復興や被災者のニーズの現状	生活場所の移動による不安 失業による生計困難	・災害復興住宅の移転の不安がある。場所の選択、家族の形の変化 ・仕事がない。水脈がなくなり、田んぼが作れないので食えない。
生活支援相談員の活動	被災者との信頼関係の構築 コミュニティづくり 災害訓練の効果	・見守り活動、サロン、交流会開催により、被災者と信頼関係ができた。 ・コミュニティづくりができるように区長をサポートする。 ・災害訓練してきたことが支援活動に活かされた。
災害と地域の文化や風土	助け合い文化からのネットワーク活動 お祭りはコミュニティの場	・助け合い「結」「かちやり」「隣組」があり、減災は〇〇ネットワークになった。 ・神社やお宮がぺちゃんこになったが、再建されてお祭りに人が集まった。
地域の課題	被災に対する同地区内での温度差 自治会の再構築	・被災にあった地域と無かった地域の温度差が大きい。 ・区長の担い手がない。

表5 東日本大震災と平成28年熊本地震の比較

	東日本大震災	平成28年熊本地震
被災者の生活復興状況 (平成31年2月)	災害復興住宅への移転がほぼ完了した。 生活再建する場所が無く、山を切り崩すのに時間を要した。	応急仮設住宅から災害復興住宅への移転が始まった。
生活支援相談員の活動	災害復興住宅の集会所に常駐（14人）している。 相談、訪問、体操などのイベントの開催、 ボランティア団体の調整	地域支え合いセンターに所属（8人）している。 全地域の応急仮設住宅とみなし仮設の被災者の生活の見守り、相談 サロン（カフェ）の開催
被災者ニーズの繋ぎ方	社会福祉協議会→行政、包括、NPO などの各担当へ 地域の困りごとは自治会長へ	社会福祉協議会にて問題により担当者へ繋いでいる。 毎月1回の連携会議
文化や風土が 活かされたこと	沿岸地域の「契約講」「結」 おすそわけの文化 顔の見える関係	助け合い「結」「かちやり」「隣組」から 現在は〇〇ネットワークへ受け継がれている文化がある。
現在の課題	個別：生活貧困（経済）、鍵の管理、家族離散、生きがいつくり 集団：住民主体の町づくり、災害復興住宅と自立再建者の壁	個別：生活貧困（経済）、移転の不安、仕事がない、生活不活発 病、家族離散、アルコール問題がある。 集団：被災者と非被災者の温度差がある。

災害と地域の文化や風土は、昔から助け合い「結」、「かちやり」「隣組」があり、現在はネットワークとなった。神社やお宮が全壊したが、再建されてお祭りに人が集まってきた。お祭りはコミュニティの場となる。

被災にあった地域と無かった地域の温度差が大きい被災に対する同地区内での温度差があり、また、地区をまとめる役割を担う区長の担い手がない自治会の再構築が課題に挙げた（表4参照）。

7. 考 察

1) 東日本大震災と平成28年熊本地震の比較

被災者の生活復興状況（2019年2月）は、東日本大震災（以下：宮城県）では、災害復興住宅への移転がほぼ完了した。被害の甚大な沿岸地域は、生活再建する場所が無く、山を切り崩すのに時間を要していた。平成28年熊本地震（以下：熊本県）では、応急仮設住宅から災害復興住宅への移転が始まった時期である。災害復興住宅は宮城の地域とは違い、平屋の一戸建てが多かった。早い時期に応急仮設住宅を出て、災害復興住宅へ入ることは家賃が発生するため、住宅再建の場を選択するのに時間がほしいとの要望があった。

生活支援相談員の活動は、宮城県では災害復興住宅の集会所に常駐（14人）していた。相談、訪問、体操などのイベントの開催、ボランティア団体の受け入れの調整を行っていた。熊本県では、地域支え合いセンターに所属（8人）していた。全地域の応急仮設住宅とみなし仮設の被災者の生活の見守り、相談、サロン（カフェ）の開催を行っていた。

被災者のニーズの繋ぐ方法は、宮城県では生活相談支援員の情報を社会福祉協議会から行政、包括、NPO などの各担当へ随時、繋いでいた。地域の困りごとは自治会長へ繋いで一緒に解決に取り組んでいた。熊本県では、生活相談支援員の情報を社会福祉協議会から問題により行政の担当者へ繋ぐ、毎月1回の連携会議が行われていた。

現在の課題は、宮城県では生活貧困（経済）、鍵の管理、家族離散、生きがいつくりが、個別の問題として発生していた。また、住民主体の町づくり重要であるが、災害復興住宅と自立再建者の壁はあるという集団の課題が挙げた。熊本県では、個別として生活貧困（経済）、移転の不安、仕事がない、生活不活発病、家族離散、アルコールなどの問題が挙げられ、集団としては、被災者と非被災者の温度差が発生していた。

2) 地域特性を活かしたレジリエンス

宮城県では、おすそわけや沿岸地域の「契約講」「結」の助け合いを活かし、「助けて」と手挙げができない被災者を見逃さない支援である。熊本県では、「結」「かちやり」「隣組」があり、現在はネットワークとなっている助け合いを活かして、被災地内での温度差を少なくし、地域全体で行う生活復興が地域特性を活かしたレジリエンスと考える。

被災者は、応急仮設住宅から災害復興住宅へ生活場所が移動するときに不安が大きくなっていった。新しいコミュニティの構築に時間がかかることが起因していた。また、災害復興住宅へ移転することで、家賃が発生し、生活困窮者などの経済問題が顕著化していた。集団の課題は、宮城県の災害復興住宅と自立再建者の壁があり、熊本県でも被災者と非被災者の被災に対する考えの温度差があった。これらの課題は宮城も熊本も共通した課題だった。

生活復興と被災者のニーズや課題を踏まえて、生活相談支援員が活動していた。熊本県では災害訓練が支援活動に活かされており、円滑な安否確認やボランティアセンターの運営が行うことができていた。宮城県では、災害時行動要支援名簿よりも、災害発生時に住民の所在や誰が助けるかが重要であると考えていた。災害対策は、内閣府においても個別計画を推進している。代々、住み続けている地域では顔が見えるため計画も進むと思われるが、顔の見えない関係の地域では、別の対策が必要である。

文化や風土として相互扶助、助け合いがある地域では、被災後のコミュニティが形成しやすいことから宮城県や熊本県だからというよりも小さなコミュニティの有無が重要である。また、平時から集い場があるかどうか、そこへ参加するかが、生活復興の要点となっている。

生活復興には被災者のニーズを把握し、支援する生活支援相談員の役割は大きい。生活相談支援員の駐在する災害復興住宅では、震災関連死が発生していないことからアウトリーチ（訪問）活動やサロン活動の継続が被災者の身体的、精神的支援に寄与していたと考える。また、個人への

支援として、被災した中でもその人に応じた生きがいがづくりの支援が重要である。例えば、住民に得意なことをほっとバンクに登録して頂き、その人材を活用することで介護予防に繋がることから、個人の役割や生きがいを自ら考えて行動できるような支援が重要である。

行政では、住民主体のまちづくりを推奨している。しかし、高齢化、家族分離、疾病、役割や仕事の変化などにより、住民主体になるには時間を要することやそっと寄り添い、並走する支援が必要である。

宮城県、熊本県の生活復興にはまだまだ時間が必要である。今後も文化や風土などの地域特性を活かした災害復興のレジリエンスが高まる支援を検討していきたい。

8. 結 語

- 1) 本研究では東日本大震災（7年目）と平成28年熊本地震（2年目）の支援に携わる生活相談支援員の研究を行った。本研究の限界として、災害の種類や規模、地域特性、時間経過とともに違いがあるために単純には比較できなかった。しかし、今後、この研究を経年のに行い、同じ時期を比較検討していきたい。
- 2) 今回の研究の参与観察や面接調査を行った地域は、好事例だったと考えている。その理由は、災害前からの災害訓練が活かされていることや地域の「結」や支え合い、ネットワークがあることである。今後は、対象地域と対象者の検討が必要である。

文 献（参考・引用文献）

- 1) 応急仮設団地（プレハブ住宅）供与及び入居状況（平成29年1月31日現在）<https://www.pref.miyagi.jp/up/attachment/610466.pdf> 熊本県 loaded/attachment/610466.pdf
- 2) トム・ウッテン著 保科京子訳：災害とレジリエンス。
- 3) 東日本大震災 被災地社協における被災者への生活支援・相談活動の現状と課題～大規模災害における被災者への生活支援のあり方研究報告書～、<http://www.shakyo.or.jp/research/11support.html>
- 4) 麦倉 哲, 吉野英岐：岩手県における防災と復興の課題：社会学評論/64巻（2014）3号