

## 第2部 住まいと暮らしの再建



## 第3章 応急仮設住宅



## 第1節 応急仮設住宅の設置

### 1. 概要

応急仮設住宅の供与は、災害のために住家が全焼、全壊または流失した者のうち自らの資力では住宅を確保することができない者に対し、原則2年を限度として、簡単な住宅を仮設し、一時的な居住の安定を図ることを目的に行われるものである。

なお、今回の震災では、住家に直接被害がなくても、市町村長の避難指示等を受けた場合など、長期にわたり住家に居住できない場合も対象とされた。

本市の地域防災計画では、応急仮設住宅に係る業務は、財政局、市民局、健康福祉局、都市整備局、監査事務局が担当することとなっていた。

災害救助法による救助は都道府県知事が実施することとされているが、被災者の救助を迅速に行うため、必要があると認めるときは政令で定めるところにより、救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うことができる。今回の震災では、平成23年3月25日に借上げ公営住宅等の供与が一部事務委任されたが、プレハブ仮設住宅と借上げ民間賃貸住宅については同日付で管理事務委託協定を締結し、入居申し込みの受け付けなどの管理事務のみが委託された。

なお、同年10月26日にプレハブ仮設住宅の供与が一部事務委任されたが、借上げ民間賃貸住宅の供与については平成28年3月末時点でも事務委任されていない。

### 2. プレハブ仮設住宅

#### (1) 概要

本市内では、平成23年3月28日から6月15日までの約3カ月間にわたり、県によりプレハブ仮設住宅の建設が進められた。

震災前、財政局財産管理課がプレハブ仮設住宅の建設用地をリストアップしていたが、発災後、都市整備局都市景観課と東西線沿線まちづくり課が建設用地の候補地と

して、区画整理事業の保留地や公園、学校用地、国有地、大規模民有地等、100カ所以上、計75ha以上をリストアップした。

被災地への近接性や集団での移転が可能な規模の平坦地の有無、水はけ、インフラ整備の可能性、生活利便性のほか、区役所を通して伝えられた被災者の要望等を総合的に勘案し、最終的に適地2,000戸分、適地としてはやや難あり2,000戸分、計4,000戸分の用地を選定した。

なお、高齢者等の日常生活上特別な配慮を必要とする方を入居させるため、居宅介護サービス等を利用しやすい構造や設備を備えたプレハブ福祉仮設住宅については、平成23年4月末時点、福祉避難所や集約後の避難所にいる被災者のうち、プレハブ福祉仮設住宅への入居が適当と思われる方をおおむね60名と見込んだが、その後の精査により数人となったため、本市ではプレハブ福祉仮設住宅を建設しないこととした。

#### (2) 建物の概要

応急仮設住宅の必要戸数については、発災翌日の3月12日に県から照会があり、津波被害を受けた仙台東部道路よりも東側に点在する地区の世帯数を根拠に推計し、3,000戸と積算した。そのうち、プレハブ仮設住宅は1,000戸、残り2,000戸は公営住宅や企業社宅、民間賃貸住宅を借り上げる方針とし、3月14日に県へ伝えた。その後、被害状況や避難者数を詳細に把握できたことから、4月19日にプレハブ仮設住宅の必要戸数を1,000戸から2,500戸に改めたが、借上げ民間賃貸住宅への入居申し込みが大幅に増えたことから、最終的に1,505戸が建設された。

県は、一般社団法人プレハブ建築協会と震災前に締結していた災害時の被災者のための応急仮設住宅の供給建設に関する協定に基づいて、3月14日にプレハブ仮設住宅

10,000 戸の建設を要請し、3月17日から県内被災市町の巡回調査を開始した。また、3月23日には第1次着工予定表を公表し、県内13市町で計1,110戸のプレハブ仮設住宅を28日から順次着工することを発表した。

当時は建設資材や労働力の不足が予想されたことから、県は市町間で格差が生じないように、同じスケジュールで建設することとし、第1次着工分の建設戸数は、各市町それぞれ100戸程度とされた。本市も他市町と同様、3月28日からの着工となり、あすと長町38街区（太白区）で第1次建設が開始された。

4月1日、県は3月17日から行った被災市町への巡回調査の結果を基に、県内ではおおむね30,000戸のプレハブ仮設住宅が必要と見込み、プレハブ建築協会に対し、20,000戸の追加の建設要請を行ったが、その後、市町村に行った建設戸数に関するニーズ調査の結果を踏まえて必要戸数を検証し、5月18日に建設戸数を23,000戸に修正した。

あすと長町38街区は、震災前から土地区画整理事業によって宅地造成が進められており、早期着工が可能なこと、敷地面積が市内建設候補地の中で最大だったこと、また、駅や商店街が近く、被災者の生活の便が良いことなどを考慮し、第1次建設場所とした。

本市では、6月15日までに全7次にわたりプレハブ仮設住宅が建設され、あすと長町38街区以外のプレハブ仮設住宅については、津波被害を受けた宮城野区と若林区に建設された。

県においては、県内全域を見据えた広域的な対応が必要との観点から、市町間の建設の足並みをそろえる調整がされていたため、発災後1カ月が経過した時点で、本市におけるプレハブ仮設住宅の着工戸数がわずか350戸程度にとどまっており、被災者からは本市の取り組みが遅いのではないか

との批判が数多く寄せられた。

### 写真 あすと長町38街区のプレハブ仮設住宅



※平成23年5月26日撮影

### （3）住環境の整備

被災者がプレハブ仮設住宅で実際に生活を始めると、さまざまな面で不便さを感じることとなった。

例えば、玄関にひさしがなく、降雨時の出入りの際に濡れてしまうほか、敷地内の水はけが悪く、すぐに水溜りができてしまう、また、冬の寒さ対策が不十分など、建設時には想定できなかった問題が発生し、居住環境の改善が必要となった。

居住環境の改善に係る追加工事に必要な経費は、原則、災害救助法による応急仮設住宅の供与に係る費用として国庫補助の対象となり、玄関先へ風除室を設置したほか、敷地内の通路や駐車場の舗装、排水用の側溝整備、壁や天井、床下の断熱対策、暖房便座の設置などを行った。

また、平成24年4月17日付け厚生労働省通知「東日本大震災により建設した応急仮設住宅における更なる居住環境改善について」（社援総発0417第2号）では、風呂の追い焚き可能なものへの交換や物置を設置して良い旨が示され、同年10月から県で追加整備を行った。

## 写真 プレハブ仮設住宅の風除室



### 3. 借上げ公営住宅等

借上げ公営住宅等とは、市営や県営などの公営住宅、民間企業の社宅、国家公務員の宿舎などを借り上げて被災者に提供する応急仮設住宅をいう。

前述したように、借上げ公営住宅等の供与に関する事務は、平成23年3月25日に県から本市に一部事務委任され、本市では4月上旬から県、東日本旅客鉄道株式会社、東日本電信電話株式会社、独立行政法人都市再生機構、株式会社日本政策投資銀行および財務省東北財務局と協定・契約等を締結し、公営住宅や社宅、宿舎などの提供を受けた。

### 4. 借上げ民間賃貸住宅

#### (1) 概要

借上げ民間賃貸住宅とは、民間賃貸住宅を借り上げて被災者に提供する応急仮設住宅をいう。借上げ民間賃貸住宅は、既存の住宅ストックを活用できるため、新たに建設するプレハブ仮設住宅と比べ、建設用地の確保や住宅の建設、ライフラインの整備などが不要であり、より迅速に救助が行える、居住性が高いなどのメリットがある。

平成24年3月31日のピーク時における市内の応急仮設住宅に入居していた12,009世帯のうち、借上げ民間賃貸住宅入居世帯は9,838世帯と全体の約8割を占めることとなった。

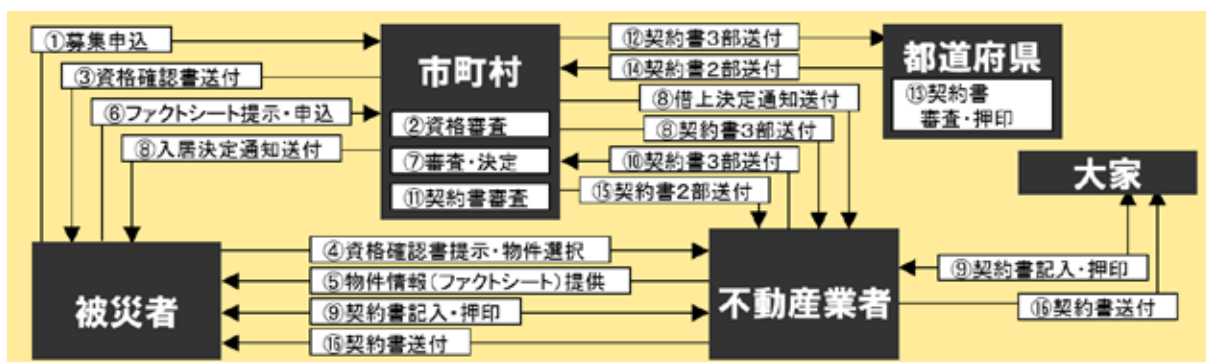
#### (2) 現物給付の原則

災害救助法による救助は、原則、現物給付により行うこととされている。その考え方として災害救助事務取扱要領では、災害が発生すると生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさないことが多いこと、また、金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、法による救助を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱があるとは考えにくいこと、などが理由にあげられている。

借上げ民間賃貸住宅の供与に関しても、この考え方に沿って運用されることとなり、県は貸主等（大家や管理会社等）から物件を賃借し、当該物件を県から被災者（入居者）へ無償で提供する三者契約を締結することとなった。しかしながら、この借上げ方式は契約完了まで16段階にも及ぶ手続きが必要となり、膨大なマンパワーの確保、県から貸主等への賃料支払事務の遅滞、被災者や貸主等への事務手続きの遅延などの問題が発生し、多くの課題が残った。

本市では、国に対して、借上げ民間賃貸住宅の供与に関し金銭給付の導入など、事務の簡素化に配慮した制度の見直しを求める要望を行っているが、現物給付の原則は、平成28年3月31日現在も変わっていない。

図表 3-1-1 現物給付の原則による借上げ民間賃貸住宅の契約手続きの煩雑さ



※新規契約の際の手続き

## 5. 入居募集

### (1) 入居募集の準備

平成 23 年 3 月 13 日から健康福祉局保険年金課、財政局用地課、監査事務局による応急仮設住宅第 1 次募集の募集要項等の検討を開始した。募集要項では、阪神・淡路大震災で問題となった孤独死や従前コミュニティの崩壊を防ぐため、複数世帯が一緒に入居できるよう、コミュニティ単位（団体）で申し込むことができることとした。

4 月 1 日、本市は第 1 弾として提供可能な応急仮設住宅の概要と戸数を発表、4 月 8 日には入居申し込み説明会を開催した。説明会では、応急仮設住宅の概要や入居資格、入居に係る費用、コミュニティ申し込みと世帯単独申し込みの方法等について説明を行った。

### (2) プレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等の入居募集

#### ①第 1 次募集（平成 23 年 4 月 11 日～18 日）

第 1 次募集では、阪神・淡路大震災の教訓から、従前コミュニティの維持を目的とした申し込み方法を採用し、あすと長町 38 街区に建設中のプレハブ仮設住宅 233 戸と、市営住宅 48 戸、JR 東日本社宅 90 戸の借上げ公営住宅等 138 戸の計 371 戸を募集し、全てコミュニティ単位での申し込みとした。申し込みは「10 世帯以上」を条件としたが近所の人と連絡が取れなくなってしまっ

たこと、同じ団地に入居を希望する知人を探すことが困難であったことなどから、条件を満たすことが難しかった。

このため、申し込みは低調となり、申込件数は 8 件にとどまった。なお、あすと長町 38 街区には 3 件 25 戸、借上げ公営住宅等には 5 件 58 戸を入居決定した。

#### ②第 2 次募集（平成 23 年 5 月 9 日～18 日）

第 2 次募集では、コミュニティ要件の見直しを行い、「10 世帯以上」から「5 世帯以上」へとコミュニティ単位を変更した。さらに、新規に建設されたプレハブ仮設住宅 17 カ所の申し込みをコミュニティ申し込みとしたが、うち 11 カ所には、高齢者や障害者のみで構成される世帯に限り、世帯単独でも申し込みができる優先枠を設けた。

第 2 次募集では、プレハブ仮設住宅 1,480 戸と借上げ公営住宅等 459 戸の計 1,939 戸を募集し、954 件の申し込みがあった。なお、コミュニティ申し込みは 27 のコミュニティで 302 件であり、申込件数が少なかったため、抽選は行わず、希望していた住宅への入居が決まった。入居申し込みが少なかった理由としては、借上げ民間賃貸住宅の申込件数が 5 月 20 日時点で約 3,000 件まで増加しており、借上げ民間賃貸住宅への入居が進んだためと考えられる。



**③第3次募集(平成23年7月8日～7月19日)**

第3次募集では、被災者の応急仮設住宅への入居が進んでいたことや、この時点でいまだ応急仮設住宅へ入居できていない被災者の入居を促進するという観点からも、コミュニティを形成しての申し込みの必要性は低くなったと判断し、コミュニティ要件を廃して全ての申し込みを世帯単独とした。

第3次募集では、プレハブ仮設住宅 689戸と借上げ公営住宅等 509戸の計 1,198戸を募集し、496件の申し込みがあった。

**(3) 借上げ民間賃貸住宅の入居募集**

本市では、県からの物件情報を基に第1次募集で提供する借上げ民間賃貸住宅を約800戸と発表したが、公益社団法人宮城県宅地建物取引業協会が県に提供した物件情報は取り急ぎ収集されたもので参考程度であったはずが、県からは既に確保された物件として伝えられた。また、間取りや場所等についても考慮されていなかった。さらに、情報提供された民間賃貸物件は市場に流通しているため、申し込みを検討しているわずかの時間にも他の申込者が決定してしまうなど、応急仮設住宅のためだけに確保することはできない状況であった。

**①第1次募集(平成23年4月11日～18日)**

市内に流通している民間賃貸物件の確保が困難な状況であったことから、宮城県宅地建物取引業協会の提案を受け、一定数の物件を事前に県が借り上げて確保することとした。本市は県と協議し、平成23年4月15日に267件、5月1日に130件を追加し、合計で397件を借り上げたが、民間賃貸住宅へ入居を希望する1,048世帯の入居決定は進まず、5月初旬までに入居決定した世帯は100世帯程度にとどまった。

入居が進まなかった理由としては、1,048世帯の半数以上が津波被害を受けた沿岸部の被災者であり、その大半が宮城野区や若

林区の物件を希望する一方で、県が借上げた397件のうち、両区にある物件は29件のみであったこと、また、場所だけでなく物件そのものに対する希望も強く、広さや間取り、築年数、交通や買い物等の立地条件でも合意が得られなかったことなどが考えられる。

**②随時募集(平成23年4月27日～6月10日)**

平成23年4月30日、国は岩手県・宮城県・福島県の知事に対し、発災以降に被災者が自ら契約して入居している民間賃貸物件も一定の手続きを経れば応急仮設住宅とする旨の通知を出した。

本市では、随時募集の受付開始以降に被災者が自ら物件を探し三者契約を締結するものを新規契約とし、発災後、被災者が自ら契約した物件を県が借主になる契約に切り替えるものを切替契約として区分した。

民間賃貸住宅の活用は、プレハブ仮設住宅の完成を待たず、早急に応急仮設住宅を提供するという観点や居住性の観点から極めて有効であった。

なお、切替契約を行った場合、県は当初、県名義の契約に切り替えた平成23年5月1日以降の家賃等を負担することとしたが、7月7日付けの厚生労働省通知を受け、遡及して家賃等を負担することとし、平成24年2月に対象者あてに通知した。ただし、遡及は応急仮設住宅としての供与期間の始期を早めることとなり、それに伴い供与期間の終期も早まるため、遡及の手続きをするかは被災者の判断によることとした。

**(4) 避難勧告世帯向け募集**

今回の震災では、津波被害のほか、昭和30年代から昭和40年代にかけて造成された住宅団地を中心に宅地被害が発生し、被災宅地危険度判定を行った結果、危険または要注意と判定された宅地のうち、二次災害の可能性があり、特に危険と判断される宅地の居住者の安全を確保するため、災害

対策基本法に基づき、3月14日に警戒区域（43世帯）を設定し、3月28日から6月29日にかけて青葉区、太白区、泉区の207世帯に避難勧告を行った（第1章第1節参照）。

本市では、避難勧告を受けた住民が一時的に使用できる住宅として、プレハブ仮設住宅1カ所と借上げ公営住宅等28カ所へ

の入居募集を6月16日から7月8日まで行ったほか、既に個人で契約した民間賃貸住宅や新たに民間賃貸住宅を探す場合も県による借上げ手続きを取ることで応急仮設住宅としての取り扱いを受けられることとした。

避難勧告前に応急仮設住宅に入居していた世帯もあり、入居決定は29戸となった。

図表 3-1-2 プレハブ仮設住宅入居状況（単位：戸）（平成24年3月31日現在）

名称	所在地	供給戸数	入居戸数
仙台港背後地6号公園	宮城野区中野二丁目5	100	100
荒井土地区画整理事業小学校用地	若林区伊在字東通34	194	193
鶴巻一丁目東公園	宮城野区鶴巻一丁目6-1	47	46
港南西公園	宮城野区蒲生字南屋ヶ城1-9	42	41
福田町南一丁目公園	宮城野区福田町南一丁目7-1	62	62
岡田西町公園	宮城野区岡田西町2-1	82	82
若林日辺グラウンド（多目的広場）	若林区日辺字沖田東15	63	63
高砂一丁目公園	宮城野区高砂一丁目23-1	32	32
扇町四丁目公園	宮城野区扇町四丁目9-1	80	79
扇町一丁目公園	宮城野区扇町一丁目4-1	131	130
七郷中央公園	若林区蒲町字東39-2	60	60
六丁の目中町西公園	若林区六丁の目中町9-1	19	19
荒井2号公園	若林区伊在字南通7	24	24
荒井7号公園	若林区荒井字揚戸1-1	15	15
若林日辺グラウンド	若林区日辺字沖田東15	134	134
卸町五丁目公園	若林区卸町五丁目4	95	95
卸町東二丁目公園	若林区卸町東二丁目4-1	92	92
あすと長町38街区	太白区あすと長町三丁目1-1	233	231
(18カ所)		1,505	1,498

※入居戸数は、入居決定または鍵渡しの戸数

**図表 3-1-3 借上げ公営住宅等入居状況（単位：戸）（平成 24 年 3 月 31 日現在）**

借上げ公営住宅等	入居戸数
市営住宅	307
県営住宅	20
東北財務局宿舎	142
N T T 東日本社宅	174
J R 東日本社宅	80
都市再生機構住宅	48
日本政策投資銀行社宅	6
県住宅供給公社賃貸住宅	22
合 計	799

※入居戸数は、入居決定または鍵渡しの戸数

**図表 3-1-4 借上げ民間賃貸住宅の募集種別入居決定戸数（単位：戸）（平成 24 年 3 月 31 日現在）**

募集種別	入居決定戸数
第 1 次募集（三者契約）	156
第 1 次募集（二者契約）	86
随時募集（新規契約）	4,782
随時募集（切替契約）	3,582
避難勧告募集	13
合 計	8,619

**図表 3-1-5 仮設住宅入居世帯数の推移（単位：世帯）**

区分	H24. 3. 31	H25. 4. 1	H26. 4. 1	H27. 4. 1	H28. 4. 1
プレハブ仮設住宅	1,346	1,170	1,020	771	304
借上げ民間賃貸住宅	9,838	8,476	7,201	5,815	3,341
借上げ公営住宅等	825	737	680	350	155
計	12,009	10,383	8,901	6,936	3,800

※借上げ民間賃貸住宅には他都市受け付け分を含む

※借上げ公営住宅等には雇用促進住宅を含む

## 第2節 応急仮設住宅の管理

### 1. 概要

#### (1) 管理体制

本市では、平成23年5月1日の人事異動時に、発災以降、健康福祉局保険年金課、財政局用地課、監査事務局で行っていた応急仮設住宅の入居に伴う事務を健康福祉局内に集約した。

その後、借上げ民間賃貸住宅の入居申し込みは増加を続け、それに合わせて膨大な業務量が発生し、順次、臨時職員、庁内応援職員、他都市短期応援職員や外郭団体応援職員など庁外の応援職員の増員を図り対応した。そのような中、さらなる体制強化のため、7月1日に健康福祉局内に新たに「仮設住宅調整室」（課相当）を設置した。

平成24年4月1日に新設された復興事業局に「仮設住宅室」が設置され、以後、復興事業局仮設住宅室が応急仮設住宅の入退去等の管理の業務を行った。そのほか、プレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等の維持管理については、都市整備局市営住宅課が担当し、修繕や退去時の立ち会いについては市営住宅課から業務委託された公益財団法人仙台市建設公社（以下、「建設公社」という。）が担当した。

#### (2) 自治組織

さまざまな被災者が入居するプレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等では、入居者相互の親睦を深めるとともに、団地内の良好な環境づくりを目的に自治会が組織された。自治会は入居者にごみ出しのルールを守らせたり、団地内の除草や除雪、各種イベント等のコミュニティ活動を行うなど、本市が管理する部分以外の役割を担った。なお、各区まちづくり推進課の地域連携担当職員等が中心となって自治会への各種支援を行った（第4章第2節参照）。

被災前に同じ地区に住んでいた住民が多いところでは活発な自治活動が行われたが、

出身地区がばらばらの住民が多いところでは、自治活動の運営が難しい面もあった。

### 2. 入退去等管理

#### (1) 入退去事務

##### ①入居手続き

応急仮設住宅の入居受付は、借上げ民間賃貸住宅は市内全ての避難所が解消された平成23年7月末日で、プレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等はおおむね空き住戸がなくなった平成23年9月末日で、それぞれ終了した。

以後の入居受付は、借上げ民間賃貸住宅の延長契約更新時における貸主等不同意により他の応急仮設住宅に転居しなければならない場合や、特段の事情により他のプレハブ仮設住宅または借上げ公営住宅等に転居する場合などに限定した。

##### ②退去手続き

#### A. プレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等

住戸を返還するときは、入居者は退去する1カ月前までに建設公社に連絡し、荷物を移動させ、住戸内を清掃するなど原状回復を行うほか、光熱水費の契約解除と精算を済ませる。退去時の立ち会い検査の際には、応急仮設住宅返還届の提出と貸与した全ての鍵を返却させて返還手続きが完了となる。

ただし、市営住宅の戻り入居者（全壊した市営住宅から他の応急仮設住宅扱いの市営住宅に一時的に転居し、建築・修繕等完了後に元の市営住宅へ戻る入居者）や、市内の復興公営住宅への入居者は、同時期に一斉に退去することから、返還手続きを効率的に行うため、退去後に貸与した全ての鍵を返却させ、その後に住戸の検査を行った。

立ち会い検査を行わず鍵も返却しないまま退去する、壊れた給湯器の修繕に難色を

示す、荷物を放置していくなど、住戸の返還手続きについて対応に苦慮する事例も多かった。

#### イ. 借上げ民間賃貸住宅

住戸を返還するときは、退去する月の前月の1日までに入居者は市町村(平成27年8月以前は入居受付市町村)窓口を経由して、県に解約申出書を提出した。

#### (2) 仮設間転居と住戸の追加提供

応急仮設住宅に入居すると、その時点で救助が完了したものとみなされ、以後は、別の応急仮設住宅への転居や追加提供は認められない。しかし、今回の震災では、入居後に家族構成や身体状況の変化、隣人とのトラブル発生などにより、住戸の変更希望や相談が多数寄せられた。そこで、特段の事情が認められ、かつ、プレハブ仮設住宅または借上げ公営住宅等の空き住戸の状況から住戸の提供が可能な場合に限り、仮設間転居や追加提供を認めた。この場合の事例としては、被災者同士が結婚する場合や、新たな介護・障害認定等に伴い継続した居住が困難となり、スロープ棟や広い間取りの住戸が必要となった場合、被災時の学区の小中学校に通学する場合などがあった。また、借上げ民間賃貸住宅では、供与期間の延長に伴い貸主等から再契約の同意が得られなかった場合は、借上げ民間賃貸住宅も含めて新たな応急仮設住宅への転居を認めた。

その他、応急仮設住宅として供与していたNTT角五郎第2社宅を本市が買い取り、平成26年度に改修工事を施した上で復興公営住宅とすることが決まったことから、改修工事前の平成25年8月下旬から入居者に説明を行い、平成26年1月から4月までの間に他のプレハブ仮設住宅または借上げ公営住宅等に転居させた事例がある。

#### (3) 空き住戸の利活用

空き住戸の利活用について、本市では、自治会の活動場所や入居者の生活物資の共同保管場所、被災者の支援団体等の活動拠点として活用したほか、借上げ民間賃貸住宅の貸主等不同意に伴う転居先や住戸の追加提供先、その他特段の事情による応急仮設住宅間の転居先としても活用した。

#### (4) 供与期間の延長

##### ① 供与期間の延長と発災地主義

応急仮設住宅は、原則2年を限度として供与されるが、東日本大震災については特定非常災害に指定されたことから、地域の復興状況を踏まえ、住宅の需給状況等の要件を満たした場合、県が国と協議した上で供与期間を延長することが可能であった。

なお、プレハブ仮設住宅の供与期間は住宅の建設完了日から起算されるが、借上げ公営住宅等の供与期間は提供主体との協定・契約等で定める日から、借上げ民間賃貸住宅は個々の契約始期から起算される。

供与2年から3年目の延長は国で決定したが、4年目以降の延長については、毎年、被災市町村の復興状況等を踏まえ、県が国と協議した上で認められてきた。災害救助法は被災時に居住していた市町村での再建を前提としており、他市町村へ避難した場合でも、被災時に居住していた市町村の供与期間が適用される(発災地主義)。

##### ② 延長に伴う事務

#### ア. プレハブ仮設住宅

平成23年3月25日、宮城県知事と仙台市長とで管理事務委託協定が締結された。当初契約は、宮城県知事が入居者と使用貸借契約を締結し、本市は入退きの受付事務等を行った。その後、同年10月26日、災害救助法に基づき、宮城県知事から仙台市長に供与事務が委任され、供与2年から3年目への契約更新手続きは、仙台市長が入居者と契約を締結し、その際、供与期間を

自動更新する旨が明記された。

### イ. 借上げ公営住宅等

平成 23 年 3 月 25 日、公営住宅や社宅、宿舎などの借上げ公営住宅等については、災害救助法に基づき、宮城県知事から仙台市長に供与事務が委任され、借用可能な物件の使用貸借協定・契約を仙台市長が提供主体と締結した。また、仙台市長が入居者と使用貸借契約を締結した。3 年目以降の供与期間の延長に伴う契約締結は、毎年、仙台市長が提供主体と協議し、了承を得たうえで入居者と 1 年ごとに契約更新手続きを行った。

### ウ. 借上げ民間賃貸住宅

平成 23 年 3 月 25 日、宮城県知事と仙台市長とで管理事務委託協定が締結された。借上げ民間賃貸住宅は、県と貸主等、被災者（入居者）が三者契約を締結し、本市は入退きの受付事務等を行った。供与期間の延長に伴う契約更新手続きは、県が貸主等と入居者の意向を確認した上で、1 年ごとの契約更新手続きを行っている。

借上げ民間賃貸住宅の供与期間の延長については、貸主等の同意が必要となるが、建物の建替えや修繕を予定している場合や、契約手続きの煩雑さを感じている場合などを理由として、貸主等が再契約に同意しないこともあった。その場合、他の応急仮設住宅への転居が認められるため、本市でも貸主等不同意となった入居者に連絡し、新たな転居先の入居申し込みを受け付けた。

転居先については、プレハブ仮設住宅の空き住戸への転居を優先するものと県から示されたが、本市の借上げ民間賃貸住宅には多数の入居者がおり、最初の更新時期に、全ての貸主等不同意者にプレハブ仮設住宅を提供することは困難と見込み、県に相談した結果、借上げ民間賃貸住宅を第一の転居先にすることが認められた。その後も供与期間が長期化するにつれ、入居者ごとに

通勤、通学、通院などの生活圏も形成されていることを踏まえ、プレハブ仮設住宅の空き住戸を優先するのではなく、入居者の事情を確認して対応した。

## 3. 施設の維持管理

### （1）日常的な施設管理

#### ①役割分担

プレハブ仮設住宅や借上げ公営住宅等の入居者からはさまざまな要望が寄せられたが、そのうち、住戸の設備や共用箇所の修繕が必要な場合については建設公社が対応した（夜間・休日の受付窓口も設置）。その他については、内容に応じて、仮設住宅室、市営住宅課および区まちづくり推進課などが連携して対応した。

#### ②災害時の対応

台風や大雨等の際には、仮設住宅室、区まちづくり推進課等で、プレハブ仮設住宅等を巡回し、人的被害や建物の破損、浸水等の被害状況を確認した。

扇町一丁目公園プレハブ仮設住宅では、大雨の際に排水溝から水が上がり、駐車場等に水がたまる事象が見られたことから、排水溝の清掃を行う等の対応をした。

### （2）施設修繕等

本市では、入居者の意見を踏まえ、団地の駐車場等に外灯やセンサーライトを設置した。

また、供与期間の長期化に伴い、プレハブ仮設住宅の敷地外周の木杭の柵の劣化や借上げ公営住宅等の排水管、案内板の腐食等に対する修繕を行った。

県では、平成 27 年度に応急仮設住宅の供与から 5 年目を迎え、基礎や屋根、外壁などに一部劣化が生じていることなどを踏まえ、プレハブ仮設住宅の一斉点検を実施したが、本市では修繕が必要と判断されるプレハブ仮設住宅はなかった。

## 写真 設置したセンサーライト



### (3) 入居者減少に伴う対応

住まいの再建の進展により入居者が減少するプレハブ仮設住宅の団地内のコミュニティや防犯等、今後対応が必要な事項を把握するため、平成26年8月、9月に団地ごとに本市職員と自治会役員や入居者との意見交換会を実施した。その中で、退去により夜間に電灯がつかない住戸が増え団地内が暗いとの意見があり、平成26年度から27年度にかけ9団地に防犯灯を追加設置した。また、入居者が自治活動として行ってきた団地内の除草が困難になり、本市が状況に応じ除草を実施した。さらに平成27年8月から、警備業者による全プレハブ仮設住宅の毎日の夜間巡回業務を開始した。

入居者減少による防犯上の懸念を訴える意見があったものの、他団地への転居や他団地からの入居者の受け入れなどの環境変化に対する戸惑いの声も多かった。これら入居者の意向や本市のプレハブ仮設住宅の5年の供与期間の満了が一定期間に集中することなどから、計画的、画一的な集約は行わないこととした。

### (4) 応急仮設住宅共同施設維持管理等補助金

応急仮設住宅の集会所や談話室の光熱水費、外灯の電気料金、共有部分の修繕等の維持管理等に必要な経費については、県から団地の維持管理事業を行う協議会に対して補助金が交付された。本市では、本市職

員と各プレハブ仮設住宅自治会長で構成する仙台市応急仮設住宅共同施設維持管理等推進協議会を設置し、補助金の交付を受けるとともに、これに関する事務を行った。

## 4. 入居者への対応

### (1) 入居者対応

#### ①住民の各種問題への対応

さまざまな被災者が入居した応急仮設住宅では、自治会が中心となり自治活動に取り組んだが、騒音や異臭、ペットの飼育、ごみの不適切な廃棄、共用スペースの不適切な利用、区画外駐車等の各種問題が発生した。日常生活上の問題は、自治会を中心とした住民同士での解決が基本であるが、入居者が病気や障害等を抱えている場合は、各区の障害高齢課や家庭健康課等の関係機関も対応した。自治会での対応が困難な場合、仮設住宅室で必要な指導を行い、場合によりほかのプレハブ仮設住宅や借上げ公営住宅等への転居、ごみの撤去等を行った。

#### ②安否確認

単身の入居者について、最近姿を見ない、郵便物等がたまっている等の情報が仮設住宅室に入り、緊急に住戸への立ち入りが必要と判断した場合は、親族や関係機関に連絡するとともに所轄交番へ連絡し、警察官立ち会いのもと管理用の鍵で（場合によりガラス窓や鍵を壊して）住戸へ立ち入った。ひとり暮らし高齢者等生活支援システムの対象ではないが、周囲との交流が少なく持病のある入居者宅に立ち入るケースも多く、なかには救急搬送された事例もあり、高齢者以外の人についても必要に応じて区役所の保健師等が訪問を行った（第4章第2節参照）。

#### ③居住実態不明者への対応

被災者が応急仮設住宅に入居してから数カ月が経過すると、職員等が訪問しても入居者に会えないなど、生活状況が把握でき



ないケースが散見されるようになった。平成 24 年 2 月に本市が実施した全仮設住宅入居者に対する現況調査で回答のなかった世帯に対して、電話や訪問などで聞き取りを行い、すでに住まいを再建済みだった場合には、電話や訪問、文書などで退去勧奨を行った。

その後も、プレハブ仮設住宅、借上げ公営住宅等の契約更新手続きに際し郵送した書類の返戻などを機に居住実態の調査を行ったほか、区役所や生活再建支援員の訪問時の状況報告などを踏まえ、住宅の水道、都市ガスの使用量の照会、職員による現地調査、本人からの電話での聞き取りなどを実施して、実態調査を行った。

居住実態不明者の大半は、再建などで別の場所に居所を移しているのに、仮設住宅に荷物や不用品等を置いたままにしている倉庫利用であった。電話や文書での退去勧奨に応じない場合、日中にとどまらず、休日夜間も含め再建先を訪問したり、親族へ協力を依頼するなどして交渉した。

地道な対応によって、住戸の返還は着実に増えていったが、一方で随時新たな居住実態不明者が発生するなど、平成 28 年 3 月 31 日現在も退去に向けた対応が続いている。

#### ④借上げ民間賃貸住宅の不法占有者への対応

借上げ民間賃貸住宅において、再契約の際に貸主等不同意となったことに納得できない等の理由で、契約期間満了後も退去せずに不法占有状態となった事例が発生した。県では、不法占有者に対し、住宅の明渡しを求める民事調停や訴訟を行った。本市では、不法占有者に関する情報共有を行うとともに、福祉的支援が必要な者には転居先の情報提供や契約手続きの支援を行うなど、県と協力して対応した。

#### (2) 感謝状の贈呈

平成 27 年度に入ると応急仮設住宅から防災集団移転先地の団地や復興公営住宅等

への転居が進み、プレハブ仮設住宅団地においては入居者の減少により自治会に解散の動きが見られた。

本市は、入居者同士や近隣住民等とのコミュニティ形成・維持に多大な貢献をした仮設住宅団地の自治会長や周辺町内会等に感謝の意を表すため、自治会長 25 人、周辺町内会等 3 団体に感謝状を贈呈した。

### 5. 特定延長の導入

#### (1) 制度概要

応急仮設住宅の供与期間の延長については、対象になる市町で被災した入居者は一律で延長とされたが、5年から6年への延長は、被災者の需要に対応する住宅がおおむね充足する市町においては、特定の要件に該当するのみを対象に供与期間を延長する「特定延長」の導入が平成 27 年 5 月に県によって決定された。供与期間の終期は契約ごとに異なっていたが、特定延長においては、平成 29 年 3 月末を超えないよう統一が図られた。

県が示した特定延長の要件は以下の 2 点である。また、対象となる公共事業は市町の状況に応じることとされ、本市が行う公共事業による自宅の再建は以下の 3 点とした。

図表 3-2-1 特定の要件

要件 1	災害公営住宅への入居や防災集団移転等、公共事業による自宅の再建先は決まっているが、工期等の関係から供与期間内に仮設住宅を退去できない方
	〔仙台市が行う公共事業〕 ①復興公営住宅への入居 ②防災集団移転先地での自宅の建築 ③仙台市施工の宅地復旧工事後の自宅の建築・修繕
要件 2	公共事業以外で、自宅の再建（再建先・再建時期）は決まっているが、工期等の関係から供与期間内に仮設住宅を退去できない方



## (2) 実施にあたっての調整

### ①本市の住宅状況と供与期間の関係

平成 25 年 8 月に本市の供与 4 年目の延長が決定されたことを受け、本市では、供与の終了時期の予測と、それまでに必要となる対応の検討を始めた。延長の判断材料となる本市の住宅状況は、平成 27 年度末には住まいの再建事業が完了し、復興公営住宅への入居等により借上げ民間賃貸住宅として供与されていた物件が流通し始めるなど、供与 5 年目の終盤には被災者の住宅の需要に対応する住宅が不足する状況はおおむね解消すると見込まれ、供与期間の 5 年から 6 年目への延長の必要がないと県から判断される可能性があった。しかし、防災集団移転先の団地で自宅を建築中であったり、復興公営住宅への入居時期の関係から、5 年の供与期間内に再建先に転居できない被災者が生じることが予想された。これらの被災者を救済する方法について、新潟県中越地震において住宅の工期などの理由で供与期間内に退去できない世帯のみを延長した先行事例を参考に、延長の方法について検討を始めた。

### ②県との調整

仮設住宅室は、公共事業等の工期の関係から供与期間内の退去ができないなどの条件に該当する者のみを延長する案をまとめ、平成 26 年 6 月に県が主催した仮設住宅担当者会議にて、仮設住宅の供与終了を見据え特定延長を行うことについて提案した。県では、本市の提案を基に特定延長の必要性の有無を他の市町に照会した。必要有りと答えたのが 12 市町、必要無しと答えたのが 2 市町であった。特定延長の必要有りと回答した主な理由としては、災害公営住宅や区画整理の完成時期が市町内で大きく異なっており、最も遅い時期に合わせて画一的に供与を行うことは好ましくないなどであった。

本市からの提案や県内市町に対する調査

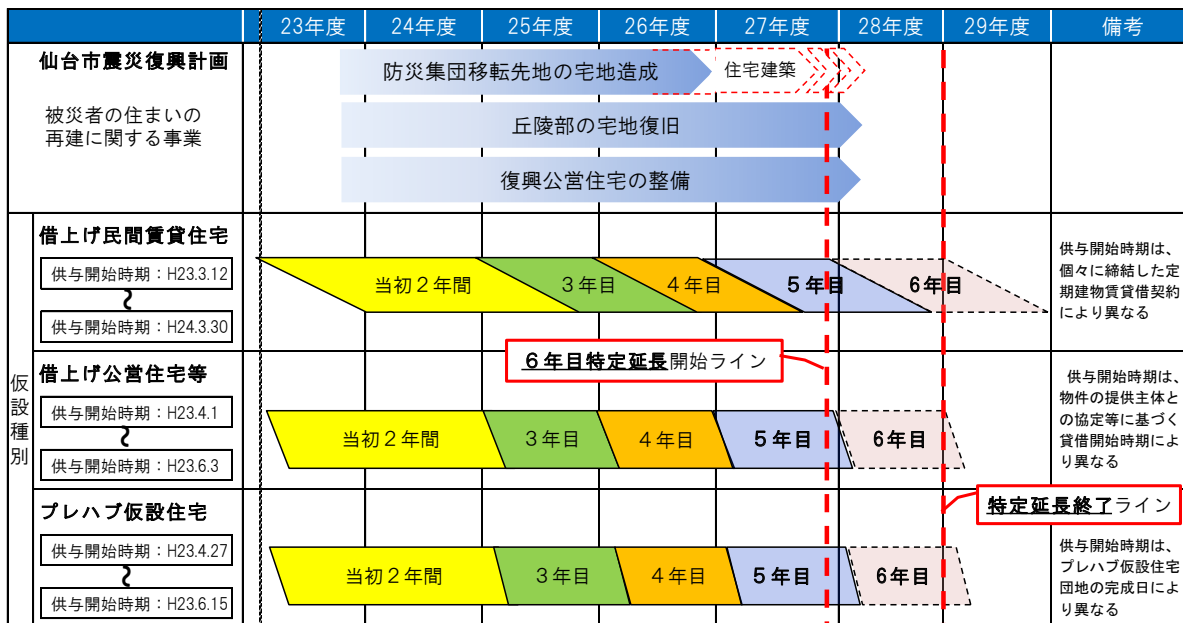
結果を受け、県は平成 26 年 8 月の県内市町の仮設住宅担当者会議にて、6 年目延長について市町と協議の場を設けることを提案した。その後数回協議を重ね、その内容を参考に県は草案を作成し、国と調整を行った。

### ③実施の決定

県は、平成 27 年 1 月 21 日に、6 年目の延長については、これまでの市町単位の一律延長に加え、「特定延長」の考え方を導入することとして国との延長協議を進めると公表した。本市は、これを受け、1 月 27 日に、「特定延長」の導入に向け県と協議を進める方針を公表した。

その後、県の協議に対して国が同意し、県が 5 月 27 日に一律延長、特定延長について公告した。それをもって本市の供与 6 年目の特定延長が確定した。

図表 3-2-2 復興期間と供与期間相関図



(3) 特定延長の実施

①入居者への通知

本市では、平成 27 年 3 月 27 日に、本市で被災した市内および市外の応急仮設住宅入居者と、他市町で被災した市内の応急仮設住宅入居者に対して、応急仮設住宅の供与に関して、特定延長を導入する予定である旨を通知した。また、本通知に年 1 回実施している世帯状況や再建方針を確認するための現況調査も同封し、提出を求めた。

その一週間後の 4 月 3 日に、本市で被災し応急仮設住宅へ入居している 4,776 世帯に対して送付した通知には、特定延長の詳しい対象要件や注意点を記載した。また、特定延長の届出書類の提出期限を平成 27 年 6 月 30 日とした。

さらに、提出漏れが生じないように特定延長に該当する可能性がある世帯に対し、生活再建支援や公共事業の各担当課が分担して電話、訪問により制度の説明を行い、要件に該当する場合は届け出を勧奨した。

②届出受付・対象者の特定

提出された届出書類の内容が特定延長の要件に該当するかを判断するため、公共事業による自宅の再建については、事業担当

課が公共事業の対象者かを確認し、仮設住宅室が自宅建築・修繕の工期が 5 年の供与期間を超えるかを届出者に電話で確認して対象者を絞り込んだ。公共事業以外の自宅の再建については「建築請負契約書」などの挙証資料により要件の確認を行ったが、締め切りの 6 月 30 日までに挙証資料の提出が間に合わず、県への報告期限間際まで調整を続けたケースもあった。

特定の要件に該当しない入居者からの届け出もあり、その中で再建先未定などの理由で延長を求めた世帯には、5 年の供与期間内での住まいの再建に向け生活再建支援を行った。

仮設住宅室で要件の確認を行った後、特定の要件ごとに事業担当課と仮設住宅室で組織する判定会議部会を実施し、対象者の特定を行った。それぞれの部会で精査した対象者を各事業担当課の課長級職員で構成する判定会議全体会にかけ、県に報告する特定延長対象者 394 世帯(平成 27 年 8 月 7 日時点)を決定した。その後県から 8 月 19 日付けで特定延長対象者の決定通知がなされ、本市から対象者に確認結果通知を送付した。

### ③実施上の問題点

本市が特定延長の案内を被災者に通知してから県に特定延長対象者を報告するまで4カ月の期間しかとることができず、本市の制度周知、対象者の特定作業もぎりぎりの日程中での作業であった。特定延長の制度設計時に県へ手続き期間を十分にとるよう要望したが、借上げ民間賃貸住宅の契約作業、また他県との調整上、7月末に対象者を決定する必要があるという理由で認められなかった。

また、8月の対象者の確定後に、復興公営住宅への繰り上げ当選者や自宅建築の工期が遅れた方から特定延長を認めてほしいとの相談があったが、上記の理由で認められなかった。

特定延長（供与6年目）の契約を締結した後、予定していた復興公営住宅への入居を辞退するなど特定の要件に該当しなくなった対象者には、その都度特定延長の非該当通知を送付し応急仮設住宅からの退去を要請したが、既に延長契約を締結済みとして退去に応じず、対応に苦慮するケースもあった。

## 第3節 応急仮設住宅の解消

### 1. 入居者が減少するプレハブ仮設住宅等に関する対応方針

本市被災者の5年の供与期間が平成28年3月以降順次終了し、その後急激に応急仮設住宅の入居者が減少していく一方で、6年目も供与が続く市外被災者を中心に、プレハブ仮設住宅や借上げ公営住宅等に入居を続ける人もいることから、プレハブ仮設住宅等の今後のあり方を考える必要が生じてきた。さらに全ての入居者が退去した後は、防犯・防火の安全面や公共財産の速やかな機能回復の観点から、プレハブ仮設住宅の解体等を効率的に行う必要があった。

このため、本市では、より安全で安心できる住環境の確保を第一に考え、平成28年2月にプレハブ仮設住宅等の集約と全ての入居者が退去した後のプレハブ仮設住宅解体の方針を決定し、プレハブ仮設住宅等の解消のために必要となる対応を進めた。

### 2. 供与終了者への対応

特定延長対象者を除く本市被災者は、平成28年3月以降順次供与期間の終了時期を迎えることから、対象者への周知を繰り返し行ってきた。

平成27年8月には供与期間の終了に関する通知を行っていたが、平成28年2月に市内プレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等の入居者に、改めて供与期間の終了時期を通知するとともに、再建時期や再建方法を返信用はがきで連絡してもらうこととした。平成28年3月には、供与期間の終了まで残り1カ月になっても再建時期が未定の入居者に、改めて供与期間の終了時期をお知らせする通知を送付した。

なお、直接確認が必要な入居者には郵送せず、夜間、休日も含め自宅を訪問し、説明を行った。

### 3. プレハブ仮設住宅等の集約

#### (1) 入居者減少に伴う個別転居

平成27年8月に特定延長対象者が決定したことから、本市の応急仮設住宅の入居世帯数の予測を行ったところ、平成28年10月以降は市内プレハブ仮設住宅と一部の借上げ公営住宅等において各団地で1世帯から3世帯のみが居住する見通しとなった。平成26年度に計画的・画一的な集約は行わないこととしたが、この状態は防犯・防火の安全面上好ましくないとされたことから、集約の検討を始めた。

集約対象は団地の入居全世帯ではなく、再建が平成28年10月以降となる世帯のみであったため、対象世帯と個別に調整を行うこととし、平成27年12月に仮設住宅室の職員が訪問等により入居者減少に伴う対応について説明し、各世帯の事情や移転についての意見を聞き取った。生活環境の変化への不安や転校、通勤経路の変更の課題があったが、より安全で安心できる住環境の確保を第一に考え、借上げ公営住宅等3団地への集約の方針を平成28年2月に決定し、対象者に協力を求めた。聞き取り等により再建時期が早まった世帯等が除かれ、集約対象世帯は19世帯となった。最終的に11世帯が転居に同意し、残りの世帯は、住宅着工時期を早めるなどの協力を得ることができ、平成28年10月までの退去の見通しとなった。

転居時期は、平成28年度の各団地の供与終了時期や最後の入居者が退去するタイミングとしたが、子どもの進学や転校の関係から、平成28年3月に2世帯が転居した。

#### (2) 移転費用の公的支援

県の「応急仮設住宅共同施設維持管理等補助金」の補助項目に応急仮設住宅間移転費が平成27年度から追加されたことに伴い、3月に実施した2世帯の転居は本市が

この財源を活用し業務委託により引越業者を手配した。

また、プレハブ仮設住宅の供与が終了する市町に避難している他市町からの避難者が避難元市町のプレハブ仮設住宅に入居する場合も集約の一環と整理され、その場合、移転業務の主体は避難元の市町となった。本市においては、この枠組みを利用し、平成 27 年度に 2 世帯が避難元の市町のプレハブ仮設住宅に転居した。

#### 4. 不正使用者等への対応

本市では、応急仮設住宅に居住実態がないことを確認した場合、使用者に対し退去勧奨を行ってきたが、長期にわたり返還されないケースへの対応が課題となった。それらのケースを図表 3-3-1 のように類型化し、個別に対応方針を検討した。

対応困難ケースについては「仙台市被災者のための専門家による相談支援事業」を利用し、弁護士から法的なアドバイスを受け、対応の参考にした。

図表 3-3-1 不正使用者の類型化

類型化	状態
行方不明	居所不明、音信不通
倉庫利用	転居済だが、仮設住宅に荷物を置いたままにしている
単身の入居者が死亡	遺族等からの返還に時間を要している
収監中	長期不在

##### (1) 返還命令

これら不正使用者等については、応急仮設住宅の 5 年目の供与終了を控えた平成 28 年 2 月においても退去に至らない案件が多数存在した。本市では、平成 27 年度末の不正使用者等の解消を目指し、これまで実施してきた退去勧奨に応じない者に対し、応急仮設住宅使用貸借契約に基づく返還命令の通知を行うこととした。通知は 2 種とし、そのうち不誠実な対応を取り続ける者に対

しては、返還に応じない場合、法的措置を執る可能性がある旨を併せて通知した。

しかし、通知により返還に応じる案件はまれで、大半は対面により返還交渉を行っている。

##### (2) 法的措置

不正使用のうち、特に住戸内に荷物を置いたまま行方不明になった者については、本人と交渉をすることができず、住戸の明け渡しについて法的に解決を図る必要があった。平成 27 年度にプレハブ仮設住宅の不正使用等について県と市町との間で意見交換を行い、それを参考に県において明け渡しに向けた対応方針が示され、法的措置の提訴主体については、プレハブ仮設住宅は所有権に基づき県が明け渡し請求を行うことと整理された。

本市のプレハブ仮設住宅で、平成 24 年から使用者の居住実態がなく、行方不明の状態であった住戸の明け渡しについて、県と協議を進めてきたが、平成 28 年第 1 回県議会に住戸の明け渡しを求める訴えの提起に係る議案が提出された。その後、対象者との接触に成功し返還届が提出されたため、結局提訴には至らなかった。

##### 5. 借上げ公営住宅等の返還

本市が棟単位で借り上げていた社宅のうち、日本政策投資銀行の社宅は、平成 27 年 6 月 29 日に最後の入居者が退去したため、その後住宅の原状回復に取りかかり、平成 28 年 3 月 31 日に日本政策投資銀行に返還した。

住戸単位で借り上げた公営住宅や社宅、宿舎などについては、退去後に原状回復を行い随時返還した。

## 6. プレハブ仮設住宅の解消

### (1) 什器備品とプレハブ仮設住宅本体の無償譲渡

#### ① 什器備品

県は平成 26 年 4 月 1 日以降の退去者に対し、自己使用したエアコンや暖房器具等の什器備品のうち希望するものを無償譲渡することとした。これに準じて、本市も借上げ公営住宅等に本市が設置した什器備品について、希望するものを無償譲渡することとした。

平成 27 年 3 月、県は什器備品の更なる利活用を進めるため、無償譲渡の対象を市町村、自治会等にも拡大した。

無償譲渡を希望する市内各課には、平成 27 年 12 月から譲渡を開始した。また、市連合町内会正副会長会や各区連合町内会長協議会への説明を行ったうえで、平成 28 年度前半に希望する自治会に譲渡することとした。

### 写真 自治会への什器備品の譲渡



#### ② プレハブ仮設住宅本体

平成 27 年 3 月、県は什器備品のほかにプレハブ仮設住宅本体も、市町村、自治会等（個人を除く）に無償譲渡する方針を示した。

本市のプレハブ仮設住宅本体については、入居状況を勘案し、平成 28 年度に県で募集をすることとした。

### (2) 団地内放置物への対応

応急仮設住宅の退去者が増えるにつれ、プレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等の敷地内には所有者が特定できないさまざまな放置物が見られるようになった。良好な住環境を確保するとともに、平成 28 年度内に予定するプレハブ仮設住宅の解体工事も見据え、以下の対応を行った。

図表 3-3-2 無償譲渡の内容

仮設種別	無償譲渡の対象となる什器備品
プレハブ仮設住宅	エアコン、電気ストーブ、電気こたつ・電気こたつ布団セット、電気カーペット、電気カーペットマット、照明器具、ガスコンロ、カーテン（レースカーテンを含む）、物置、消火器、暖房便座、ポスト、ガスストーブ（※）
借上げ公営住宅等	エアコン、照明器具、カーテン、ガスコンロ（※）

※印は入居者のみに無償譲渡

図表 3-3-3 団地内放置物への対応

時期	対応内容
平成 27 年 6 月～11 月	団地を見回り放置物を確認
平成 27 年 12 月～平成 28 年 1 月	放置物の処分を入居者に周知
平成 28 年 2 月～3 月	団地ごとに放置物を集積、処分の告知
平成 28 年 3 月	放置物を数団地に集約（処分は 4 月）

なお、平成28年度前半にプレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等の退去がピークを迎えるため、今後改めて各団地の見回りと放置物の処分を行うこととした。

不用品の処分は本来所有者自身が行うべきものであり、入居者には入居時に説明し、自治会を中心にごみ出しのルール遵守を呼びかけるとともに、放置物の所有者が判明した場合は、所有者に引き取りを指導する等の対応をしたが、結果的に多数の放置物（家電製品、家具、生活雑貨、雑誌、バイク、自転車、その他ごみ類等）が発生した。また、自治会が受け取った支援物資や備品についても、破損や老朽化等で新たな移転先の自治会で引き取れないものも多数発生した。

### （3）解体撤去・原状回復に向けて

入居者がいなくなり供与が終了したプレハブ仮設住宅については、所有者である県が解体撤去・原状回復工事を行うことが原則であるが、平成28年度以降は県内のプレハブ仮設住宅解体戸数が激増することから、工事の遅れが懸念されていた。

平成27年6月3日の応急仮設住宅市町担当者会議において、県より市町に対し解体工事の代理施工の協力依頼があった。

その後、県および庁内関係課と調整を重ね、公園等市民利用施設を原状回復する場合、地域の実情や利用実態等も踏まえた早期回復が求められることから、公園施設等に建設された15団地については本市がプレハブ仮設住宅の解体と建設用地の原状回復を行うこととした。建設時の原状が更地であった仙台港背後地6号公園、荒井土地区画整理事業小学校用地は県が、リース方式により設置されたあすと長町38街区はリース業者が解体撤去を行うこととした。

本市で行う解体撤去は、仮設住宅室が県との連絡調整、庁内調整を担当し、都市整備局市営住宅課が予算および事業調整を、営繕課、設備課が工事を担当して実施する

こととした。原状回復は、公園、スポーツ施設の所管課である宮城野区公園課、若林区公園課、市民局スポーツ振興課が予算および工事を、建設局公園課が公園復旧に係る事業調整を担当することとした。



## 第4節 総括

災害救助法上の救助権限は都道府県知事に限定されているため、総合的な災害対応力がある指定都市であっても市長が自らの判断で迅速に救助活動を行うことができない。発災直後、県に対してプレハブ仮設住宅の建設に係る事務委任を打診したが、県内全域を見据えた広域的な対応が必要との観点から事務委任は行われなかった。このことが、本市におけるプレハブ仮設住宅の設置に時間を要した要因となった。

また、今回の震災では、民間賃貸住宅を借り上げ、応急仮設住宅とする借上げ民間賃貸住宅の供与が本格的に行われた。借上げ民間賃貸住宅は、既存の住宅ストックを活用できるため、新たに建設するプレハブ仮設住宅と比べ、建設用地の確保や住宅の建設、ライフラインの整備などが不要であり、より迅速に救助が行えることに加え、居住性も高く、被災者にとってメリットが大きい。今回、東日本大震災においては、プレハブ仮設住宅の建設に比べてコストを低く抑えることができたほか、解体が不要であることから環境面でも効果があるといえる。しかし、現物給付の原則に従い物件を県が借り上げて被災者へ提供したため、入居事務が煩雑となり、手続きにかなりの時間を要することとなった。また、被災者や貸主等にも負担となったほか、自治体側としても本来、他の復旧復興事務にあたるべき膨大なマンパワーを長時間投入せざるをえない状況となった。

応急仮設住宅の設置に関しては、災害救助法上の救助権限や現物給付の原則による救助について課題が残る状況となっている。今後の災害に備えて、今回の救助活動をさまざまな角度から検証し、より迅速な救助を行うため、都道府県、指定都市、市町村、それぞれにおける救助権限の在り方や民間賃貸住宅を活用する場合の家賃補助など現金給付を含めたより簡便な対応策を早急に

検討する必要がある。

特定延長制度の導入は、本市震災復興計画に基づく住まいの再建事業の進捗や生活再建支援の取り組み状況等を踏まえ、本市被災者にとって最も適切と考えられる供与期間を確保することができたほか、災害救助法による応急仮設住宅の供与の終了に向けた対応として、広く認知される制度となった。

また今回の震災では、県内他市町や岩手県、福島県から、それぞれ事情や課題を抱える被災者が本市の応急仮設住宅に入居することとなった。特に、被災者が一カ所にまとまって暮らすプレハブ仮設住宅や借上げ公営住宅等については、発災地主義により供与期間が異なる被災者への対応を考え、早い段階からプレハブ仮設住宅等の解消に向けた取り組みをどのように進めるか検討を行ってきた。

プレハブ仮設住宅や借上げ公営住宅等の集約、それに伴う移転費用の在り方、プレハブ仮設住宅の解体等に向けた事前準備や県との役割分担の整理など、関係部署や関係機関等と協議を重ねながら、震災から5年が経過する本市震災復興計画の最終年度にプレハブ仮設住宅の解消に向けた取り組みを整理することができた。



## 第4章 生活再建支援



## 第1節 避難所における支援

### 1. 避難所の開設等

#### (1) 開設

震災前の地域防災計画において、避難所の開設と運営は、各区の保健福祉センターの6課と戸籍住民課の職員が当たることとなっていた。発災直後に設置された各区災害対策本部では、指定避難所の開設を決定し、上記職員が避難所開設要員として指定避難所の開設に向かった。指定避難所（小学校や中学校などをあらかじめ指定）の多くは避難所開設要員が到着するよりも前に、施設管理者である校長の判断で避難者を受け入れ、既に避難所として開設されていた。また、市民センターやコミュニティ・センター、集会所等の指定避難所以外の公共施設でも、多くの市民が避難したこと、施設管理者の判断で避難者に施設を開放したところもあった。

#### (2) 避難者の把握

深刻な被災で避難所の開設が長期化することが予想される中、必要な支援を確認するためにも、避難所における避難者の情報の把握に取り組む必要があった。

発災当時の本市の避難所運営マニュアルでは、避難所開設時に避難者に避難者カードを記入してもらい、情報を把握することとしていたが、大勢の避難者で混乱した避難所開設直後には大まかな人数の把握を行うにとどまり、詳細な把握は難しかった。停電したため避難者カードの印刷ができず、手書きなどで簡易的に対応した避難所もあった。

本市内の避難者数は、発災翌日の3月12日に最大の105,947人となり、避難所数は3月14日に最大の288カ所となった。

避難者の中には、親族を津波で亡くしていたり行方が分からず捜索中の人もあり、家屋が流される様子などを目の当たりにするなど、精神的に大きく打撃を受けた人も

いたことから、生活支援策や今後の生活再建へ向けた相談はもとより、心のケアやカウンセリングなどの支援が必要となった。

### 2. 巡回相談

#### (1) 実施状況

震災前の地域防災計画では、災害後のそれぞれの段階における市民意識や市民ニーズを把握し、市民生活の不安解消を図るため、避難所における移動巡回相談を実施すると定められていることから、市民局は災害にかかる広聴相談活動の一環として、各区と連携し発災直後から4月末までの間に3回ずつ、各避難所で被災者への個別相談を実施した。

#### (2) 相談内容

相談内容は、経済・生活支援に関するもの(58.9%)と、住宅の確保・再建に関するもの(41.1%)に大別された。経済・生活支援に関する相談では、生活再建支援制度や市民税や固定資産税等の減免、災害弔慰金や見舞金に関する事、国民健康保険・国民年金に関する事の順に多く、このほか、高齢者支援や生活保護に関する相談もあった。また、住宅の確保・再建に関する相談では、応急仮設住宅に関する事が最も多く、次いで、がれきの処理・家屋の解体、民間住宅等への移転、り災証明に関する事の順となっていた。

### 3. 生活環境・衛生活動

#### (1) 避難所の生活環境改善

避難生活が長期化し、避難所が生活の場となるにつれ、避難者からは物資や設備等へのさまざまな要望が上がるようになる。

これらの要望の多くは、避難所における生活環境の改善を求めるものであり、それらの改善を図ることは避難所の健康管理上や衛生管理上、有益なことも多い。

生活環境の改善について検討する頃には、各避難所の避難者の数も少なくなってきたことや、指定避難所等で実施できる改善にも制約があったことから、電子機器や畳等の設備の調達などの環境改善の実施は、避難所を集約する4月以降に集約先の避難所で行うこととし、集約後は、まず避難者からの要望が多かった仮設シャワーや洗濯機等の設置、パーテーションや畳の設置等から行った。

物資の確保については、使用期間を考慮し、運送費用、設置費用、処分費用がかからないレンタルの利用も検討し、避難世帯ごとの簡易照明、衣装ケースや寝具等は購入し、必要となる台数が多い仮設シャワーは原則レンタルにより対応した。

## （2）避難所の衛生対策

多くの避難所では避難者がそれぞれのスペースを使用していたため全体的な掃除が十分にできず、換気が不十分で埃の多い環境になっていた。また、発災直後は断水による水不足のため、手洗いやうがいなども実施することが難しい状況だったことから、インフルエンザや感染性胃腸炎などの流行が懸念された。

感染症予防策として、消毒用の薬剤およびマスクの配布や手洗いの指導、正面玄関に消毒剤散布マットを置き土足厳禁として室内に泥を持ち込まないこと、寝具類の定期的な交換、避難スペースおよびトイレの清掃の徹底、保健所職員による消毒作業など、衛生環境の改善に積極的に取り組んだ。

一部の避難所ではインフルエンザや感染性胃腸炎等の発生も見られたが、その際には咳や下痢等の症状別の部屋を確保し発症者に療養してもらうなどの配慮をすることで、医療チームとの連携のもと感染拡大を防止することができた。

## （3）地域連携担当職員の配置

本市では、震災の発生前より、地域づく

りに対するきめ細かい支援体制を構築するため、地域の関係団体等と区役所をつなぎ、地域のさまざまな情報の収集・整理や、地域に対する助言・情報提供といった日常的な支援を担う「地域連携担当職員」の配置を検討し、平成23年度当初から全市的に展開する予定としていた。

しかし、発災により、被災者に対する支援が本市としての重要課題となったため、平成23年5月、全市への一斉配置を見送り、特に被害が甚大であった宮城野区および若林区にそれぞれ6人の地域連携担当職員を集中的に配置し、被災者支援を優先して取り組むこととした。

地域連携担当職員は、避難所においては、避難所担当職員や他都市の応援職員、ボランティアや支援団体等と連携しながら、避難所の居住環境の改善のために、居住スペースごとの間仕切りや洗濯場の設置、支援物資の搬送、避難者からのさまざまな相談等にあたった。

また、被災者が応急仮設住宅等へ生活の場を移してからは、主にプレハブ仮設住宅において、その後、復興公営住宅や防災集団移転先においても、コミュニティの基礎となる町内会の設立等の支援等に取り組んだ（第4章第2節参照）。

## 4. 保健活動

### （1）健康相談活動

発災直後から3日間は、被災者の安全確保や津波被害による寒さ対策、食料や生活用品の確保、被災者の健康状態の悪化防止や感染症予防が重要課題であった。平成23年3月14日からは、災害対策基本法に基づき、全国の自治体から派遣された保健師等の応援を受け、避難所で滞在型や巡回型の健康相談活動を開始した。この健康相談により、避難者の健康状態を把握し、必要に応じて巡回医療チームやこころのケアチームに早期につなぐことができたほか、持病が悪化している避難者など緊急の対応が必

要な人を発見し、医療機関への移送や、福祉避難所、他施設への搬送につながることができた。

避難所での生活が長期化するにつれ、避難生活のストレスや、狭いスペースでの生活により生活機能が低下する避難者が多くなることが心配されたことから、健康相談での個別面談を通じて、心のケアのほか、介護予防や生活不活発病の予防、感染症の拡大防止のための対策や啓発を行った。

活動に際しては、平成21年3月に策定した災害時の保健活動をフェーズごとに具体的に示した「仙台市災害時保健活動実務マニュアル」および、全国からの応援保健師を受け入れるにあたり本市の概要や依頼する業務などを示した「外部応援保健師の赴任準備マニュアル」が活用された。それぞれのマニュアルは震災を受けて改訂されている（第11章第10節参照）。

## （2）口腔ケア

断水による水不足等により、歯磨きや義歯の清掃ができない状況下では、口腔内を清潔に保つことが難しく、抵抗力が弱い高齢者等は、誤嚥性肺炎を発症する恐れがあることから、平成23年3月16日までに全国から寄せられた歯ブラシをはじめとする口腔清掃用具を避難者へ配布するとともに、歯科的ニーズの把握に努めた。あわせて、ラジオやホームページを通じて、少量の水でできるうがいや効果的な歯磨き方法など、誤嚥性肺炎予防の呼びかけを行った。

3月19日からは、一般社団法人仙台歯科医師会や宮城県歯科衛生士会のチームと区保健福祉センターの歯科医師・歯科衛生士等が各避難所を巡回し、口腔清掃用具の配布とともに口腔ケア指導を実施した。4月上旬には8割の歯科診療所が診療を再開したことから、診療再開の情報提供を行った。

避難生活による食生活の偏りや生活習慣の変化は、子どものむし歯や歯周病等の発症や進行にも影響を与えるため、避難所閉

鎖時期まで歯科健康相談や健康教育を継続して実施し、避難住民の歯と口の健康支援に努めた。

## （3）食生活支援

各区保健福祉センターの栄養士は、発災直後から避難所運営業務を優先して行い、状況に応じて順次避難所を巡回して食事の相談や啓発活動を展開した。

避難所の生活が長期化する中で、水分の摂取不足による脱水症状、高齢者の食事量の減少、支援物資の菓子類の過食による体重増加が懸念されたため、水分を小まめに取ること、食事の際にはゆっくり噛み、腹八分目を心掛けて食べること、食事やおやつは時間を決めて食べること等について避難者への声掛けに努めたほか、食事の際の衛生管理等を明記したポスターを各避難所に掲示し、啓発を行った。また、糖尿病や高血圧、脂質異常症など、食事に配慮が必要な避難者に対し、限られた食環境での具体的な食事の取り方をアドバイスするなど、それぞれの状況に応じた支援を行った。

## （4）感染症対策

避難所におけるインフルエンザや感染性胃腸炎の流行が懸念されたことから、平成23年3月15日より感染症発生動向調査を開始し、避難所ごとの患者および有症状者数を把握した。

避難者に症状が見られた場合は、早めに医療機関の受診を勧めたり、巡回診療につないだりするとともに、学校の教室等を利用して感染症罹患者を他の避難者と別の部屋にするなどの対策を講じた。

## （5）心のケア

今回の震災では、精神科医、保健師、看護師、臨床心理士、精神保健福祉士など3～5人1組で構成される災害時のメンタルヘルスの多職種チームであるこころのケアチームが結成された。こころのケアチーム

には仙台市精神保健福祉総合センターの職員のほかに、厚生労働省を通じた全国自治体派遣職員や市内医療機関等、多数の専門家が参加した。

心のケア支援の対象者は、震災前から精神的な症状があった被災者や、震災により新たに心理面の問題が生じた被災者だけでなく、それらの人々を支える支援者や自治体職員も対象となる。今回の震災において、こころのケアチームは、避難所での避難者への相談対応や精神疾患に関する診察、薬の処方、震災後の心の健康に関する普及啓発活動、支援者へのメンタルヘルス対策などを行った（第5章第1節参照）。

## 5. 避難所の集約・閉鎖

### （1）集約

最大 288 カ所を数えた避難所は、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付けの開始などに伴い減少し、市内のほぼ全域で水道水の供給が再開した平成 23 年 3 月 29 日には 71 カ所となり、最大 105,947 人だった避難者数は 4,372 人となった。

本市では、避難所の運営を効率的なものとし、生活環境や衛生環境を改善する目的に加え、避難所となっている学校では新学期を控え、再開が必要な時期となっていたことから、主に学校以外の大規模体育館や市民センター等に避難所を集約する方針を固めた。また、津波被災からの救出後に地域と関係の薄い避難所へ身を寄せることになった人も多かったため、地域情報や支援情報が伝わりにくい状況を改善する意図もあった。3 月下旬より避難者の意向調査を行って個別事情を把握の上、集約化を実施し、4 月 18 日までに避難所の数は市内で 23 カ所、避難者数は 2,409 人となった。

なお、3 月 28 日から順次プレハブ仮設住宅の建設が開始され、阪神・淡路大震災の教訓となった孤独死の問題や、従前コミュニティの維持の重要性が認識されていたこ

とから、募集にあたっては、複数世帯が同一のプレハブ仮設住宅に申し込みをする場合に、優先的に入居できるコミュニティ入居の制度を創設し、孤立防止や従前からの対人的なつながりの維持を図った（第3章第1節参照）。

### （2）閉鎖

平成 23 年 4 月の避難所集約後は、プレハブ仮設住宅や借上げ民間賃貸住宅等への入居が進んだことから、避難者が減少したが、より困窮度が高い方や複雑な事情を抱えた方などが避難所に残る傾向が見られた。また、避難所では食事の準備や光熱費が不要だが、応急仮設住宅に移れば自分で用意しなければならなくなり、こういった事情も避難所から離れられない一因となっていた。こうした避難者を避難所から退去するよう促すためには、区民部職員と保健福祉センターの職員が連携し、その人たちが抱えている課題や生活状況など個別の事情を把握し、それぞれに応じた福祉的支援を行う必要があった。また、中には応急仮設住宅への入居要件がない人も避難所に残っていたため、避難者に対しては丁寧な聞き取りを行い、福祉的な支援に向けた調整を進め、7 月 31 日をもって本市の避難所は全て閉鎖した。

## 第2節 応急仮設住宅等における支援

本節では、応急仮設住宅における生活の安定に向けた支援や情報提供、再建に向けた相談会の開催、戸別訪問による再建課題等の把握・分析による体系的な支援の在り方、支援体制の構築に向けた検討など、次節「被災者生活再建プログラム」の策定につながるまでの取り組みについて記載する。

また、応急仮設住宅入居世帯の中には、津波等により著しい被害を受けた県沿岸部や、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、市内の応急仮設住宅入居世帯のうち、本市以外で被災した世帯が3分の1を占めた。

### 1. 応急仮設住宅と生活再建

#### (1) 応急仮設住宅の状況

被災者の生活再建においては、恒久的な住まいの確保に向けた取り組みに加え、心身のケアや孤立防止、コミュニティの再生、雇用機会の確保などが重要であり、「一人ひとりの暮らしを支える」生活復興プロジェクトは、本市震災復興計画において復興をけん引する「10の復興プロジェクト」の1つに位置づけられた。

本市における応急仮設住宅は、「プレハブ仮設住宅」、本市が市営住宅や県営住宅、国の官舎、NTTやJRの社宅などの空き室を借り上げて応急仮設住宅とした「借上げ公営住宅等」(みなし仮設住宅)、県が民間アパートなどを借り上げて応急仮設住宅とした「借上げ民間賃貸住宅」(みなし仮設住宅)の3種類に分類される。そのうち、借上げ民間賃貸住宅が8割以上を占めたことが本市の大きな特徴である。

図表 4-2-1 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%

※平成 24 年 3 月末ピーク時

図表 4-2-2 応急仮設住宅入居割合  
(震災時居住地別)

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%

※平成 24 年 3 月末ピーク時

応急仮設住宅には、高齢者や障害者、ひとり親の世帯などのほか、震災により家族を失った世帯など、特別な配慮を必要とする世帯も少なくなかった。そのため、応急仮設住宅における見守り等の支援を行うにあたっては、こうした状況を踏まえた体制づくりが必要であった。

#### (2) 支援体制の構築

被災者の生活再建に関連する施策は多くの部局にまたがることから、組織的な連携体制のもとで、被災者が再建するまでのさまざまなフェーズに合わせた支援策等の検討が必要であった。このため、平成 23 年 6 月に「被災者生活再建プロジェクトチーム」を立ち上げ、9 月までに計 15 回会議を開催して、復興計画の策定に向けた被災者生活再建支援施策の全体像の整理や、生活再建に係る諸課題について検討や調整を行った。

また、関係局・区の連絡調整体制の一層

の充実を図るため、平成23年9月に「震災復興推進本部」の下部組織として関係局区長級による「生活再建支援部会」を設置し、その下部組織として次部長級の「生活再建支援部会幹事会」を設置した。後に、幹事会の下部組織として、課長級の「生活再建支援部会ワーキンググループ」を設置し、震災復興計画期間における生活再建支援を推進した。

### （3）応急仮設住宅入居世帯の状況把握

応急仮設住宅の入居者は、平成24年3月末のピーク時において1万2千世帯を超え、津波被災や宅地被災といった被災状況の違いや、震災前は同居していた世帯が震災後分かれて入居するケースがあるなど、それぞれが多様な課題を抱えていた。このため、支援施策を検討する上で被災者の置かれている状況を把握するため、戸別訪問や郵送による調査を実施した。

#### ①借上げ民間賃貸住宅入居者への訪問等調査

応急仮設住宅のうちプレハブ仮設住宅については、被災者が団地ごとにまとまって居住していることから、入居者の実態把握がしやすく、区保健福祉センターの保健師等の戸別訪問による健康支援が早くから進められていた。一方で、借上げ民間賃貸住宅については、市内に点在していたことから、実態の把握が遅れていた。

そこで先行して、借上げ民間賃貸住宅入居世帯のうち、発災時に津波で被災した地域に居住していた1,843世帯を対象に、平成23年8月6日、7日の2日間、被災者の世帯状況や健康状態等の把握、生活支援に関する情報提供を目的に、市職員による戸別訪問調査を実施した。調査は全局区の課長級職員等が担当し、居所不明や訪問拒否を除いて1,707世帯に対して実施し、1,471世帯から調査票を回収した。

続いて平成23年9月12日から26日にかけて、上記調査の対象を除く借上げ民間賃

貸住宅入居者7,313世帯に対して郵送による調査を行い、4,151世帯から回答を得た。世帯状況や収入状況、健康状態、今後の生活設計に係る意向等を調査し、また、市外の応急仮設住宅へ転居した世帯については、転居先の状況や仙台に戻る意向の有無などについても確認した。

#### ②応急仮設住宅入居者に対する現況調査

その後、平成24年2月6日から20日にかけて、全ての応急仮設住宅入居世帯に対して、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」を実施した。なお、世帯状況や被災時の状況、住まいの再建方針、収入状況などに関する当現況調査は、再建の方針などが変化する可能性もあるため、毎年一回実施することとした。また、初回の調査では、就労支援の希望の有無を確認し、支援を希望した人へは特定非営利活動法人POSSEの「お仕事探し応援センター」を紹介して就労を後押しした。

#### ③生活再建支援員

応急仮設住宅入居者に対する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し、「生活再建支援員」として18人が業務を開始した。復興事業局生活再建支援室のフロア内に支援員の事務スペースを設け、職員への報告や適切な支援ができるよう、連携を密にして業務を進めた。

#### ア. 現況調査の調査票の回収

生活再建支援員の当初の業務は、平成24年2月に郵送した調査票の未提出者への電話による提出勧奨や回収作業であった。

#### イ. 全戸訪問による生活状況や再建方針の把握

現況調査の調査票では実際の生活状況や住まいの再建に向けた課題等の詳細までは把握できないため、平成24年10月から、



生活再建支援員2人1組による応急仮設住宅入居世帯への全戸訪問を実施し、面談による調査を開始した。若林区を皮切りに、宮城野区、太白区へ対象を広げ、平成25年4月からは青葉区、泉区を含め全市に拡大し、平成25年10月までに全市を一巡した（平成25年11月1日時点での訪問率は97.5%）。

訪問では被災者の住まいに関する再建方針や、就労状況、家族の健康状態や困りごとの聞き取りを行い、その内容に応じた情報提供を行った。また、さまざまな支援機関から届く文書を見ていなかったり、必要な申請や調査票を提出できない人もいたことから、生活再建支援員はそれらの文書内容の説明や、提出の勧奨も行った。

訪問によって聞き取った内容は、その日のうちに生活再建支援員から生活再建支援室の職員に報告された。聞き取り内容は、各世帯への生活再建支援に係る情報を閲覧できるシステム（本章第7節参照）で管理され、被災者支援担当課および支援団体で応急仮設住宅入居世帯の支援の方向性を協議するため定期的に開催している「被災者支援ワーキンググループ」での課題の整理や支援内容の確認等に活用した。

また、生活再建支援員は全戸訪問が一巡してからも必要に応じて応急仮設住宅を繰り返し訪問し、各種情報提供や相談対応を行った。特に復興公営住宅の入居申込時期には、申し込みの勧奨や手続き支援を行った。当初18人で業務を開始した生活再建支援員は、業務の増加に伴い2度増員され、平成25年度には33人体制となった。なお、全戸訪問を平成25年9月までに終了させる予定としていたことから、7月から9月までの3カ月間については、土日の訪問や夜間の電話による対応のため、さらに11人増員し、最大44人体制で支援にあたった。

また、生活再建支援員に対しては、被災者に正しい情報を適切に提供できるよう、年1～2回の全体研修会を実施している。

訪問を重ねる中、生活再建支援員の支援力も向上し、応急仮設住宅入居者の住まいの再建に大きく寄与した。

## 2. 応急仮設住宅入居世帯への生活支援

### （1）区役所による支援

プレハブ仮設住宅での生活が始まると、入居者からはさまざまな相談が寄せられた。集会所への手洗い場の設置や玄関の段差の解消、手すりや雨どい、軒や風除室の設置、風呂の追い炊き機能の追加、通路や駐車場の舗装等、生活全般にわたる内容で、区まちづくり推進課の地域連携担当職員（第1節および本節4.（1）①参照）や臨時的任用職員などが巡回の際に要望を聞き取り、担当課に伝えた。プレハブ仮設住宅の設置については県所管であるため、住宅構造に関わる部分は県の対応を待つ必要があり時間を要したが、市で直接できる部分については速やかに対応し、環境改善に取り組んだ。また、警察署への防犯活動強化依頼、ボランティア団体との橋渡しなど、関係機関との連絡調整も行い、被災者の暮らしをサポートした。

応急仮設住宅での避難生活が長引くにつれ、環境に慣れないことや生活再建の見通しが立たないことに不安を感じ、体調を崩す被災者も出てきた。そういった方への健康支援を行うため、区保健福祉センターでは保健師や看護師、精神保健福祉士などが応急仮設住宅への訪問や、現況確認のための電話連絡を行った。

### （2）中核支えあいセンターによる支援

平成23年8月に実施した市職員による借上げ民間賃貸住宅入居者への訪問調査により、借上げ民間賃貸住宅の入居者に各種支援情報が届きにくい状況が判明したため、本市から社会福祉法人仙台市社会福祉協議会（以下、「市社協」という。）へ借上げ民間賃貸住宅への支援を働きかけた。市社協においても、平成23年8月11日に開催し

た「安心の福祉のまちづくり懇話会」において「借上げ民間賃貸住宅への生活支援が大きな課題である」との意見が多数出された。これらの動きを受け、市社協では借上げ民間賃貸住宅への支援について検討を始め、県を通じて国の復興予算が確保されたため、本市との協力体制のもとに中核支えあいセンターを設置して、12月1日から「地域支えあいセンター事業」を開始した。

### ①地域支えあいセンター事業の概要

中核支えあいセンターの当初の業務は、主に、

- ・巡回相談・個別訪問事業
- ・被災者支援情報コーナー設置運営事業
- ・地域交流事業

であった。中核支えあいセンターは、地区社協、町内会、民生委員児童委員協議会、その他被災者支援団体、区役所などの被災者支援担当課と連携して事業に取り組むこととした。

当初は借上げ民間賃貸住宅入居世帯のみを支援対象としていたが、平成26年度からは、本市からの依頼により一部の借上げ公営住宅等の入居世帯も支援の対象に加えた。

### ②借上げ民間賃貸住宅入居世帯対象の巡回相談

中核支えあいセンターは、中学校区あたりおおむね200世帯以上の借上げ民間賃貸住宅入居者がいる地域において、借上げ民間賃貸住宅入居世帯を対象に、近隣の市民センターを会場とする巡回相談を実施した。巡回相談は平成23年12月より全市で開始し、週1回程度の頻度で行った。宮城野区、若林区、太白区では平成24年10月まで、青葉区、泉区では継続の要望が強かったことから、平成26年3月まで実施した。

借上げ民間賃貸住宅入居者の中には市外からの避難者も多く、会場が分からなかったり、周知不足により、当初は相談者が少なかった。そこで、平成24年2月から「お茶飲みだけでも来てください」とサロン形

式にした。平成24年5月からは、各区に常設の支えあいセンターを設置し、相談を受け付けることとした。

### ③生活支援相談員による訪問

市民センター等で開催した巡回相談は、体調不良や、相談会場まで行くのが難しいなど、さまざまな理由により参加しない人も多かった。そのため中核支えあいセンターでは、平成24年5月から個別訪問事業を開始した。対象者は、本市が平成23年度に行った借上げ民間賃貸住宅入居者への調査で市社協への情報提供に同意した約6,000世帯である。

中核支えあいセンターでは嘱託職員を「生活支援相談員」として新たに約40人雇い、2人1組体制で訪問を行った。ただし約6,000世帯を約20組で対応することとなるため、優先順位をつけて訪問した。優先順位は(1)～(3)のとおり(※)である。

- (1) 高齢者を含む世帯 (2,358世帯)
- (2) 15歳以下の子どもを含む1人親世帯 (128世帯)
- (3) 30～64歳の1人暮らし世帯 (1,218世帯)

※(1)および(2)は平成24年3月15日時点、(3)は平成24年11月20日時点の世帯数。

平成24年5月から(1)高齢者を含む世帯と(2)15歳以下の子どもを含む1人親世帯の訪問を開始し、平成24年8月から、(3)30～64歳の1人暮らし世帯の訪問を開始した。その他の世帯へは、はがきで訪問希望の確認を行い、希望した世帯を訪問した。当初は住まいに関する相談や、ストレスによる不眠、アルコール問題などの健康面の不安、近親者がいない孤独感や近所との交流がないなど、地域社会との関わりについての不安などが主な相談内容だった。平成25年度以降は、復興公営住宅入居申し込みに関する情報提供も行い、入居希望世

帯が申請を忘れることがないように、声掛けに努めた。

中核支えあいセンターでは、震災後に生活支援相談員として雇用した嘱託職員の相談の質の平準化を図るため、平成24年5月に「個別訪問支援活動ガイドライン」を策定した。平成24年8月には「個別訪問継続支援基準」を策定し、支援を継続するか客観的に判断できるようにした。訪問の結果は、被災者支援ワーキンググループや個別のケアカンファレンスで本市やその他の支援団体と共有し、複合的な問題を抱える世帯などは本市の福祉担当課につなぐなどした。

#### ④活動を振り返って

支援活動を円滑に行うためには被災者のニーズの変化に合わせた支援体制をつくる必要があったが、前例のない活動であり、長期的な見通しを持つことが難しかった。また、中核支えあいセンターの事業は国の補助金を財源としており、年度ごとの予算であったため、長期的な事業の見通しを立てにくかった。

#### （3）安心見守り協働事業（被災者伴走型生活支援事業）

平成23年6月から、プレハブ仮設住宅等に入居している被災者を支援する活動として「安心見守り協働事業」を一般社団法人パーソナルサポートセンターに委託し実施した（平成25年度より「被災者伴走型生活支援事業」に名称変更）。当初は、被災者を「絆支援員」として雇用し、プレハブ仮設住宅等入居者の生活支援やコミュニティ支援などの取り組みを行った。

本事業では、市内外を含むさまざまな地域から入居し、主に自治会が形成されていないプレハブ仮設住宅や借上げ公営住宅等の一部を対象とした。平成23年度から平成26年度までは緊急雇用創出事業補助金を財源とし、平成27年度からは地域支え合い体

制づくり事業補助金を財源とした。平成23年度から27年度までに絆支援員として活動した者は延べ100人に上る。

なお、伴走型支援については、本章3節にも記載している。

#### （4）ひとり暮らし高齢者等生活支援システム

平成24年9月より、応急仮設住宅に入居するひとり暮らしの高齢者などに対し、緊急時の通報や安否の確認、日常会話といったサービスを提供することで、毎日安心して生活が送れるようにする、ひとり暮らし高齢者等生活支援システムを導入した。

対象者は、応急仮設住宅に入居する「65歳以上のひとり暮らしの方」、「身体障害者（1級または2級）のうち、18歳以上でひとり暮らしの方およびこれらに準ずる方で市長が認める方」とした。

同システムでは、「緊急通報サービス」、「見守り（安否確認）サービス」、「日常会話サービス」の三つのサービスを提供した。

緊急通報サービスは、室内に設置した機器から緊急通報を行うと、直ちに警備会社が確認の連絡を行い、必要に応じて現場に急行するサービスであり、外出時も、貸与されている携帯電話から緊急通報が可能である。また、自宅の火災報知器やガス漏れ感知器が異常を検知した場合にも、警備会社が確認連絡を行い、必要に応じて現場に急行した（消防等への通報も行った）。

見守り（安否確認）サービスは、トイレのドアに開閉センサーを取り付け、12時間ドアの開閉のない場合、警備会社へ自動通報されるサービスとし、通報があった場合、警備会社が確認の連絡を行い、必要に応じて現場に急行した。

日常会話サービスは、被災者が不安なときや寂しいときに、貸与された携帯電話を通じて専用のコールセンターとさまざまな日常会話を楽しめるサービスとした。スタート当初は1日2回、1回あたり30分を限度とし、365日24時間（平成26年4月か

らは9時～22時まで) 利用可能とした。

また、高齢者の中には、緊急通報機器や携帯電話の操作に不慣れな方が多いことから、システムを有効活用してもらえるように、コールセンターから直接利用者に電話をかけ、利用勧奨を行うとともに、機器の操作に困っている場合は、現地訪問して操作説明等も行った。

なお、平成26年度には、復興公営住宅の単身高齢者等へ設置対象を拡大した。

事業の財源は、宮城県地域支え合い体制づくり助成事業費補助金(10/10)となっている。

### (5) 防犯・安全対策

プレハブ仮設住宅の団地内には、プレハブ仮設住宅を建設した際に設置した外灯のほかに、東北電力株式会社やテルウェル東日本株式会社から寄贈を受けた外灯も設置されていたが、その後、個々の生活再建が進み入居世帯が減少したため、平成26年度に、復興事業局仮設住宅室において、市内にあるプレハブ仮設住宅18団地中9団地に、計68基の防犯灯を設置し、さらなる防犯・安全対策を図った。

## 3. 健康支援

### (1) 保健師等による健康調査と訪問支援

プレハブ仮設住宅がある宮城野区、若林

区、太白区は、応急仮設住宅の入居時期に合わせて、平成23年6月頃から区の保健師等による全戸訪問を実施して健康状態の把握を行った。

借上げ民間賃貸住宅に入居した被災者に対しては、職員による訪問や、郵送で回収した世帯調査票から、体と心の健康面から支援が必要な対象者を抽出して、保健師等が家庭訪問により健康状態を把握した。

健康状態等により継続的に支援が必要と判断される被災者へは、その健康課題に合わせて、保健師、看護師、栄養士、歯科衛生士、地域包括支援センターなど地域の保健福祉関係機関と連携し、心のケアも含めた個別支援を実施した。

平成27年度は、生活再建が進み支援件数は減少したものの、新たな環境で生活を始めることによる心の健康面の悪化、入居者のさらなる高齢化により、継続した支援が必要と思われたため、健康支援は生活再建先の地域や復興公営住宅の場でも継続している。震災から5年目を迎え、一定程度生活再建を果たした世帯が見られる一方で、依然として生活再建の見通しが立たず将来の不安を抱える人もいるため、平成28年度以降も地域との交流促進や健康支援に取り組む必要がある。

図表 4-2-3 平成23年度 応急仮設住宅種別ごとの健康支援世帯数

	全体	プレハブ 仮設住宅	借上げ 民間賃貸住宅	借上げ 公営住宅等
全入居世帯数	12,009	1,346	9,838	825
うち継続支援中の世帯数	2,426	576	1,664	186

※平成24年3月末時点

図表 4-2-4 平成 27 年度 応急仮設住宅等の健康支援世帯数

	応急仮設住宅合計				復興公営住宅	地域在宅者等
	プレハブ仮設住宅	借上げ民間賃貸住宅	借上げ公営住宅等			
全入居世帯数	3,800	304	3,341	155	2,835	
うち継続支援中の世帯	909	62	834	13	249	218
うち定期見守り他機関紹介	465	58	363	44	128	30

※平成 28 年 3 月末時点

図表 4-2-5 支援延べ回数の推移

	総数	プレハブ仮設住宅	借上げ民間賃貸住宅	借上げ公営住宅等	復興公営住宅	地域在住者等
平成 24 年度	24,978	8,057	14,351	2,049		521
平成 25 年度	21,122	6,187	11,475	1,644	38	1,778
平成 26 年度	17,810	4,180	9,401	931	917	2,381
平成 27 年度	13,808	1,713	5,964	250	3,088	2,793

(2) 健康講座・運動教室等

①健康講座・健康相談会

プレハブ仮設住宅や借上げ民間賃貸住宅などに入居した被災者は、狭い住宅や慣れない土地で暮らすことによる心身機能の低下、失業や生きがい喪失などによる閉じこもり等、さまざまな課題を抱えている。区保健福祉センターでは、そうした課題を解決するため、プレハブ仮設住宅の集会所や地域の市民センターで、健康講座や健康相談会などを開催した。健康づくりや心のケアの情報発信をするとともに、被災者同士や地域の人との交流の機会づくりを支援した。

青葉区や泉区は、他市町村からの被災者も多かったため、特に閉じこもりによる心身の健康状態の悪化を防ぐことを目的に、健康講座を出身地別に開催した。

市社協や地域包括支援センターが主催するサロンなどに区保健福祉センターの職員が参加し、健康に関する講話を行うこともあった。

図表 4-2-6 健康講座・健康相談会等の実施状況

	開催回数	参加延人数
平成 24 年度	724 回	9,646 人
平成 25 年度	636 回	8,619 人
平成 26 年度	453 回	6,676 人
平成 27 年度	348 回	4,916 人

※中核支えあいセンターとの共催も含む。

②被災者向け介護予防運動教室

平成 23 年度から、生活不活発病や閉じこもりの予防のため、被災者向け介護予防運動教室をプレハブ仮設住宅の集会所で開催した(平成 26 年度からは復興公営住宅の集会所などでも実施)。本事業は、平成 23 年度は、本市の指定管理業務として、公益財団法人仙台市健康福祉事業団(以下、「事業団」という。)により実施され、平成 24 年度からは、県の地域支え合い体制づくり補助金を活用し、事業団への委託事業として実施された。

本事業は、事業団と区保健福祉センターが共同で実施するほか、地域包括支援センター、民生委員なども参加し、軽運動や、



簡単なゲームを被災者と共に行うことで、心身機能の維持や、被災者同士の交流を図った。

また、本市では平成 18 年度から、高齢者が住み慣れた地域で運動や介護予防ができる機会を増やすことを目的として、介護予防自主グループの育成・支援に取り組んできた。東日本大震災の発災時にはすでに 133 グループが活動していたが、これらの中には、プレハブ仮設住宅での介護予防教室に参加して活動をサポートしたグループもあり、本市で震災前から取り組んできた介護予防自主グループへの支援が被災者支援に生かされることとなった。



### (3) 被災者健康診査

若林区保健福祉センターは、東北大学と共同で、若林区のプレハブ仮設住宅入居者を対象に、半年ごとに健康に関するアンケート調査を実施している（厚生労働科学特別研究事業）。事業期間は平成 23 年度から 10 年間継続して行う予定である。

調査は、平成 23 年 9 月より年 2 回実施し、さらに、平成 24 年、平成 25 年の 2 月に詳細に調査するため、追加の健康診査を実施した。調査結果より得られた課題に対しては、解決に向けた取り組みとして、調査結果の説明会や健康講話を実施している。この間の調査結果を見ると、要介護認定状況が横ばいで推移しており、閉じこもり予防や運動等の支援の取り組みによる一定の効果があつたものと考えられる。

### (4) 「健康と生活に関するアンケート調査」

県は、応急仮設住宅入居者の健康状態の把握を目的に、郵送により「健康と生活に関するアンケート調査」を平成 24 年度から実施している。当該調査では、県の調査内容を基礎に、被災市町が希望する調査項目を追加ができることから、本市では、借上げ民間賃貸住宅入居者について調査を依頼し、さらに平成 27 年度からは復興公営住宅入居者についても、調査を追加で実施している。アンケートの結果は県の施策に使用されるほか、本市にも情報提供され、区保健福祉センターではアンケートの結果を基

図表 4-2-7 介護予防運動教室実績

	開催箇所数	開催延数	参加延数
H24	12 カ所	123 回	1,510 人
H25	11 カ所	152 回	1,449 人
H26	7 カ所	145 回	1,312 人
H27	7 カ所	82 回	1,036 人

※平成 23 年度は開催していたが、実績は出していない。

### 写真 介護予防自主グループの運動教室の様子



に、訪問などの支援を行うこととしている。調査は、病気の治療状況のほか、不安や抑うつ傾向を判断する質問項目、災害を思い出して気持ちが動揺することがあるか、地域の交流はしているか、飲酒の頻度はどのくらいか、などの心の健康に関する質問項目で構成される。病気の治療を中断している人、不安の強い人や飲酒の頻度が高い人など、心身の健康状態が悪いと判断される人などについては、個別の訪問などの健康支援につなげている。

#### 4. 交流・コミュニティ支援

##### (1) プレハブ仮設住宅におけるコミュニティ支援

###### ①地域連携担当職員による支援

地域連携担当職員は、地域の関係団体と区役所をつなぎ、地域のさまざまな情報を収集・整理することなどを目的として平成23年度当初より全市的に配置する予定であったが、震災の発生により、被災者支援を優先するため、平成23年5月、特に被害が甚大であった宮城野区および若林区へ集中的にそれぞれ6人配置し、避難所やプレハブ仮設住宅において、被災者に対してきめ細かくサポートした。

宮城野区では、入居者から、プレハブ仮設住宅のスロープが雨や雪で滑るとの意見を受け、滑り止めを設置したほか、宮城野区福田町南一丁目プレハブ仮設住宅に被災地支援として熊本県から贈られた「みんなの家」のストーブの薪として、塩害による枯れ木を伐採し使用できるようにするなど、さまざまな支援を行った。

若林区では、プレハブ仮設住宅団地内に郵便ポストを設置してほしいとの要望を受けたことから、日本郵便株式会社（当時、郵便事業株式会社）と調整し、平成24年3月に卸町五丁目公園仮設住宅、卸町東二丁目公園仮設住宅、若林日辺グラウンド仮設住宅の3カ所に郵便ポストが設置されるなど、幅広い生活環境改善に努めた。

平成24年度からは、当初に予定していた業務に加えて、プレハブ仮設住宅や復興公営住宅等を抱える区や総合支所において、被災者同士あるいは周辺住民との交流行事の開催等によるコミュニティ支援や、新たな町内会形成等の支援等を行ったほか、先行して配置した宮城野区および若林区以外の区、総合支所へも地域連携担当職員を配置した。

太白区のあすと長町プレハブ仮設住宅においては、地域連携担当職員が滞在することが多かったため、相談や依頼をしやすい関係が築けており、各種支援金に関する相談から、害虫やネズミ退治、電球交換に至る生活全般に関する相談に応じた。

また、町内会等と連携しながら、仮設住宅の連絡協議会や懇談会、交流行事などの開催支援を行ったほか、近隣町内会や区の関係部署との各種調整、ボランティア等の受け入れ調整などの支援を行った。

なお、若林区や太白区のプレハブ仮設住宅においては、臨時職員を常駐させ、地域連携担当職員と連携しながら、住民からの相談に応じ、情報提供や見守り、コミュニティづくりへの支援を行った。宮城野区では、住民自治を尊重し、臨時職員は置かず、地域連携担当職員が直接サポートした。

地域連携担当職員は、入居者のさまざまなニーズに対して、素早く、きめ細かく、時には自ら図面を引くなど生活環境がより良くなるよう努めたことから、入居者から大きな信頼を得ることができ、コミュニティの基礎となる町内会の形成等に果たした役割は多大であった。

###### ②送迎支援事業

特定非営利活動法人 POSSE では、一部のプレハブ仮設住宅に入居する高齢者など、移動に困難を抱えている人の通院や、買い物など生活に必須となる移動を支援する送迎事業を平成23年8月から平成28年3月まで実施した。

主にマイクロバス1台とワゴン車2台を使用し、通院や買い物のほか、健康維持のための体育施設やコンサート、農作業への送迎なども実施し、被災者の生活の利便性の向上を図った。

なお、本事業は国の助成金を活用し運営された。それぞれの年度における活用事業は次のとおりである。

**図表 4-2-8 送迎支援事業助成金**

	事業名
平成24年度	社会的包摂・「絆」再生事業
平成25年度	
平成26年度	社会的包容力構築・「絆」再生事業
平成27年度	地域コミュニティ活動を活用した被災者生活支援事業

### ③みんなの家

「みんなの家」は、東日本大震災において、家を失い避難を余儀なくされた被災者に、精神的な安らぎを感じてもらえる空間を提供しようと、熊本県と県内建築関係団体などが協働で取り組んだ、熊本県の建設・文化事業「くまもとアートポリス」の一環として建設されたもので、宮城野区福田町南一丁目プレハブ仮設住宅地内に設置された。

宮城野区まちづくり推進課や入居者等との意見交換などを経て、平成23年9月13日に開催された起工式には、熊本県から駆け付けた大工や、家具の制作に携わった学生、座布団づくりや建物周りの花壇づくりに参加した地元住民など、多様な人々が集まった。10月26日に完成した後は、常に多くの人々が集う仮設住宅の憩いの場として使用された。

福田町南一丁目プレハブ仮設住宅の入居者は新浜地区出身が7割を占めたことから、平成28年度の仮設住宅の解体に伴い、「みんなの家」を、震災の経験を後世に伝える

とともに、地域活動の促進を目的とする施設として、岡田新浜地区に移築することとしている。

### ④プレハブ仮設住宅集会所でのサロン

プレハブ仮設住宅には、従前コミュニティのまとまりで入居した団地がある一方で、市内外のさまざまな地域の被災者で構成される団地もあった。入居直後は自治会もなく、コミュニティの形成がなされていない団地もあったことから、交流促進と孤立防止のために、区役所や地域包括支援センターのほか、さまざまな被災者支援団体がプレハブ仮設住宅の集会所で茶話会などのサロンを開催した。

生活再建の進捗状況は人によってさまざまであり、それぞれに孤独や不安を感じたり、悩みごとを抱えたりする様子も見られたが、サロンは、気がねなく過ごせる場があることで、前向きな気持ちになったり、生活に張りが出たりするなど元気の回復につながるとともに、お互いに支え合う仲間づくりの機会ともなった。

## (2) 借上げ民間賃貸住宅におけるコミュニティ支援

### ①同郷サロン

市内の応急仮設住宅入居者は、平成24年3月31日のピーク時において、他市町村からの避難者が約3分の1を占めた。東京電力福島第一原子力発電所の事故に関する悩みや被災した地元の話などを、その地域の出身者同士で共有したい、という声が個別訪問などの際に聞かれたことから、同郷同士の情報交換や孤立防止などを目的に、福島県、宮城県・岩手県沿岸部などからの避難者を対象とした同郷サロンが開催された。同郷サロンは区保健福祉センターのほか、中核支えあいセンターなども主催し、市内各地で開催された。



## ②中核支えあいセンターのサロン活動

中核支えあいセンターでは、借上げ民間賃貸住宅入居者の孤立防止を目的に、さまざまなサロンを開催した。主に地域の市民センターを会場に、その地域の民生委員や地区社会福祉協議会にも参加を呼び掛けで行われた。借上げ民間賃貸住宅入居者の中には、自分の住む地域の民生委員と面識がなく不安に感じていた方もいたが、サロンでの交流を通じて安心を得られたケースもあった。

中核支えあいセンター主催の同郷サロンの取り組み例としては、平成24年5月に開催された福島県出身者を対象とした「福島お茶飲みサロン」のほか、宮城県北部沿岸部出身者、県南部沿岸部出身者のサロンも行われた。また、太白区役所が主催していた石巻市出身者のサロンも、平成27年度からは「支えあいセンターたいはく」が引き継いで開催した。

平成24年9月には、社会福祉法人南三陸町社会福祉協議会からの依頼を受けて、本市に避難している南三陸町出身者の同郷サロンを開催し、中核支えあいセンターは広報や会場の確保等の支援を行った。その後、市社協は支援活動の範囲を拡大し、被災した12市町の社協に、本市内で同郷サロンを開催する場合には、広報や会場確保の面で協力する旨を伝え、気仙沼市や山元町の社協と連携し、サロンを共催した。同郷サロンで得られた交流は、その後も被災者同士の大切なつながりの一つになっている。

図表 4-2-9 支えあいセンターのサロン  
実施件数

	回数	参加人数(人)
平成24年度	304	4,731
平成25年度	399	7,019
平成26年度	306	6,146
平成27年度	167	3,144

## (3)被災者へのさまざまな交流支援

### ①被災者交流支援事業

被災者交流支援事業は、応急仮設住宅等入居者など被災者のコミュニティ形成を図ることを目的として、町内会や民生委員、地区社会福祉協議会、各種サークル等とのネットワークを持つ各区役所が中心となり、それぞれの地域特性に応じた被災者交流活動を支援するため平成24年度から開始した。

本事業は、各区・総合支所が、応急仮設住宅入居者同士や周辺住民との交流の機会づくりにつながる事業を直接企画・実施する「被災者交流支援」と、町内会をはじめとした地域団体等が行う被災者交流活動に対して公募により助成を行う「被災者交流活動助成」の2事業で構成されている。

本事業を活用し、応急仮設住宅の自治会が開催する茶話会、収穫祭などのイベント、男性を対象に食事作りを通じた健康意識の醸成や交流のきっかけづくりを目的とした料理教室などが開催された。

なお、「被災者交流活動助成」事業については、各区に設置している「被災者交流活動助成事業選定委員会」において対象事業が決定され、助成金の額は、1事業につき10万円を限度としている。

### ②コミュニティ・ワークサロン「えんがわ」

一般社団法人パーソナルサポートセンターは、平成23年10月から、復興定期便の封入作業やマスク製作など、主に手しごとや軽作業などを実施しながら、就労やコミュニティ形成に向けた支援を実施し、平成26年3月末で終了となった。

### ③震災復興地域かわら版「みらいん」

震災復興地域かわら版「みらいん」は、被災地の「ひと」と「地域」を結ぶコミュニティ情報誌として、平成23年11月に創刊し、平成27年3月までに全35号が発行された。企画・編集は協同組合みやぎマル

チメディア・マジックが担い、河北新報社が協力した。また、緊急雇用創出事業を活用し、編集者に市内の被災者を雇用した。

津波被災地区や応急仮設住宅を丹念に取材して、浸水地域の現況やその地域に住んでいた人の近況を伝えるとともに、生活再建に関わる情報などを分かりやすく盛り込み、区独自の内容も豊富に紹介し、津波浸水地区に居住していた世帯等に直接送付された。

#### ④親子サロン

平成23年度から各区で、家庭健康課、子どもの一時預かりを行うのびすく、支えあいセンターなどが中心になって、市外から転居してきた未就学児の親子などを対象に親子サロンを開催した。孤立や育児の悩みを抱える保護者に対して、他の避難者との交流を促し、子育て情報の提供を行う場となった。

特に福島県から避難した母子を継続的に支援する取り組みとして、避難生活の長期化で、子育ての悩みや将来への不安を抱える母親たちに対し、定期的に集まることができるサロンを、子育て支援団体などによって開催された。平成24年7月に、特定非営利活動法人せんだいファミリーサポート・ネットワークが事務局となり、サロン運営者や、本市の被災者支援担当課等を集めて情報交換会を開催した。また、それまでバラバラに行っていた、福島県からの被災者支援に関する情報を一つにまとめた情報誌「F u m i y a ・ねっと」を発行した。なお、情報交換会は、平成26年度まで年に3回程度開催された。

宮城野区家庭健康課は、震災後、中央市民センター、のびすく宮城野、主任児童委員等と、原町地区における子育て支援関係機関連絡会を定期的に開催し、原町地区の借上げ民間賃貸住宅に入居している親子の中に、不慣れな土地で孤立化や育児不安などの課題を抱えている問題について共有す

るとともに、関係機関と連携して課題解消に向けた取り組みとして、平成25年度から

「原町ウエルカムひろば」を実施し、親子の交流や遊び場情報の提供などを行った。

「原町ウエルカムひろば」は、平成25年度以降、年一回開催され、平成27年度からは、原町地区だけでなく、宮城野地区にも広く呼びかけ「ウエルカム広場」として継続開催している。

#### ⑤各種団体との交流

プレハブ仮設住宅等の集会所や市民センターでは、炊き出しやお茶飲み会、レクリエーション、アートなどさまざまなイベントが開催された。

市内の園芸・造園関係者等で設立された「花と緑の力で3.11プロジェクト」は、平成23年度から、子どもや高齢者のためのサロン活動を実施したほか、仙台港背後地6号公園プレハブ仮設住宅や鶴巻一丁目東公園プレハブ仮設住宅、卸町五丁目公園プレハブ仮設住宅などの花壇11カ所、野菜畑6カ所において、花や野菜の栽培を通じて、入居者やその支援者、地域の人たちとの交流を図った。

若林区卸町にあるせんだい演劇工房「10-BOX」(テンボックス)は、施設が被災し、一定期間使用できない状態だったが、施設の近くに卸町五丁目公園プレハブ仮設住宅、卸町東二丁目公園プレハブ仮設住宅ができたことで、10-BOXで活動している施設利用者が、入居者を演劇へ招待したり、住民主催の祭りへの支援を行うなどの交流がなされた。また、施設の職員も、演劇や文化活動関係者等とのネットワークを活かして、プレハブ仮設住宅に本を届けるボランティア活動に協力した。

震災を契機に仙台フィルハーモニー管弦楽団や市民有志などが立ち上げた「音楽の力による復興センター・東北」は、プレハブ仮設住宅の集会所等で復興コンサートを開催したり、入居者等による合唱活動を支

援するなど、音楽による復興支援に取り組んだ(第17章第3節、第18章第1節参照)。

**写真 仙台港背後地6号公園仮設住宅**



**⑥被災者による手しごと品製作・販売等**

応急仮設住宅の入居者は、プレハブ仮設住宅の集会所等で手しごと品を製作し、地域のお祭りや市内外のイベント会場等で販売した。

手しごと品の種類はさまざまだが、歴史姉妹都市の宇和島市にある真珠販売業者から、規格外のバロック真珠の無償提供を受け、荒井土地区画整理事業小学校用地プレハブ仮設住宅、卸町五丁目公園プレハブ仮設住宅、仙台港背後地6号公園プレハブ仮設住宅、JR南小泉アパート仮設住宅の4団地で、それを利用したアクセサリーや小物などを製作された。そのほかにも、アクリル毛糸で編んだたわしや、ストラップなど、多種多様な作品を作るグループが各地域に生まれ、活動した。

製作した手しごと品は、本市が毎年東京で開催している「仙台の夕べ」などのイベントのブースにおいて販売されたほか、平成24年10月に開催された「日本女性会議2012 仙台」では、全国から集まった約2,000人の参加者に記念品として配布され、また第3回国連防災世界会議の「女性と防災テーマ館」での「手仕事マーケット」への出展・販売なども行われた(第17章第4節参照)。

手しごと品の製作は、プレハブ仮設住宅等の集会所で行うことでコミュニティの形成や閉じこもり防止、生きがいの創出にもつながった。

支えあいセンターは、借上げ民間賃貸住宅の入居者が製作した手芸品の発表の場として、平成24年10月、福祉プラザを会場に作品展を開催した。会場には、手作りの小物などの創作品が展示され、被災者同士の交流も行われた。平成25年度から26年度は、名称を「支えあい復興文化祭」とし、借上げ民間賃貸住宅入居者自身が実行委員となり、ステージ発表での司会や受付など運営側としても活躍した。

**⑦安心の福祉のまちづくり助成事業**

市社協は、平成24年1月23日に「安心福祉のまちづくり助成金交付要綱」を策定し、被災者に対する支援活動や、地域コミュニティの再生・強化を目指す活動の費用を助成することとした。助成金は、個人や全国各地の社協、企業などからの寄付金を財源とし、地区社会福祉協議会がさまざまな団体と協働して行う被災者向けサロン活動や、支援者の育成などさまざまな事業に活用された。

**図表 4-2-10 安心の福祉のまちづくり助成金交付実績**

年度	件数
平成24年度	18
平成25年度	17
平成26年度	19
平成27年度	14

当初は、サロン活動やイベントなど被災者同士や、被災者と地域の交流を促進するような活動に対する助成が大多数を占めたが、被災者の生活再建のステージが進むにつれて、災害時要援護者の支援体制の確立や防災訓練など、日常における住民同士の

つながりや支え合いの推進を目的とした活動への助成が増加した。

## 5. 就労支援

### (1) 緊急雇用対策事業

緊急雇用創出事業は、平成 20 年のリーマン・ショックの影響による国内雇用環境の悪化に対する雇用対策として開始されたもので、失業者の雇用を通して、地域のニーズに応じた人材の育成や雇用創出を図る事業である。

震災以前から失業者の雇用確保を目的に実施していたが、震災以降は被災地の安定的な雇用を図るための事業として震災等緊急雇用対応事業や事業復興型雇用創出事業等が加えられた。震災等緊急雇用対応事業は平成 23 年度より開始し、東日本大震災の影響による失業者に短期の雇用・就業の機会を提供すること等を目的とした。また、事業復興型雇用創出事業は、被災地域の事業所に対し、雇い入れに係る費用の一部を助成金として支給することを目的として、平成 25 年度に開始した事業である（その他の緊急雇用創出事業の詳細については図表 4-2-11 参照）。

本市では、平成 23 年度以降に合計 138 億円の事業費が被災者等の雇用確保に充てられ、緊急雇用創出事業で計 11,029 人の雇用創出効果を生み出した。

これらのほかに、本市独自の雇用対策として、震災による離職者を対象とした職場体験の実施や合同企業説明会等の開催、就職支援情報誌「仙台で働きたい！」の発行などを通して、被災者の就労支援を行った。

図表 4-2-11 緊急雇用創出事業の概要

緊急雇用事業	
事業の概要	失業者に対する短期の雇用・就業機会を創出・提供する事業
事業実施期間	平成 20 年度から平成 23 年度
重点分野雇用創出事業	
事業の概要	地域のニーズに応じた人材育成を行う事業のうち、重点分野（介護、医療、農林水産、環境、エネルギー、観光等）において失業者に対する短期の雇用・就業機会を創出・提供する事業
事業実施期間	平成 21 年度から平成 25 年度
地域人材育成事業	
事業の概要	失業者に対する短期の雇用・就業機会を創出・提供した上で、地域のニーズに応じた人材育成を行う事業
事業実施期間	平成 21 年度から平成 23 年度
震災等緊急雇用対応事業	
事業の概要	東日本大震災等の影響による失業者に短期の雇用・就業の機会を提供し、被災地の復興に資する事業等を実施する。
事業実施期間	平成 23 年度から平成 26 年度 (平成 27 年度まで継続可)
震災等対応雇用支援事業	
事業の概要	平成 27 年度に開始（新規雇用）する事業については、真に必要な事業に限る ①仮設住宅の見守り ②公務のうち復興の進捗に影響を及ぼすもので継続すべき事業 ③次の雇用に結びつく人材育成・能力開発 ④復興を加速・後押しするもので継続すべき事業 ⑤雇い止めに繋がる事業
事業実施期間	平成 27 年度 (平成 28 年度まで継続可)

生涯現役・全員参加・世代継承型雇用創出事業	
事業の概要	高齢者から若者への技能伝承、女性、障害者等の積極的な活用、地域に根ざした働き方など雇用面でのモデル性があり、将来的に自立による雇用が期待できる事業での雇用創出を図る事業を実施する。
事業実施期間	平成 24 年度から平成 27 年度 (平成 24 年度末までに開始した事業について最大 3 年間支援)
事業復興型雇用創出事業	
事業の概要	被災地域での安定的および地域の中核となる産業や経済の活性化に資する雇用創出を目的とし、産業政策と一体となって雇用面からの支援を行うことにより、被災求職者の生活の安定を図り、被災地域の復興を支えるため、被災求職者の雇入れに係る費用として助成金を支給する。
事業実施期間	平成 25 年度から平成 31 年度 (平成 28 年度末までに開始した事業を最大 3 年間支援)
地域人づくり事業	
事業の概要	失業者に対する地域のニーズに応じた人材育成および就業支援または短期の雇用機会を提供した上で行う事業 ①地域のニーズに応じた人材育成および就業支援（雇用拡大プロセス） ②在職者の賃金引き上げ等の処遇改善を目的として、事業者が行う販路拡大等の取り組み支援（処遇改善プロセス） 民間企業等に対する委託により事業を実施する。
事業実施期間	平成 26 年度 (平成 27 年度まで継続可)



**図表 4-2-12 緊急雇用創出事業による実績**

年度	実績（人）	実績（金額、円）
平成 23 年度	2,848	2,997,837,435
平成 24 年度	2,394	2,838,330,738
平成 25 年度	2,316	3,513,962,364
平成 26 年度	2,339	3,628,417,998
平成 27 年度	1,132	857,090,327
計	11,029	13,835,638,862

※平成 23 年度は震災以前の実績も含む

## （２）就労のための各種支援

### ①お仕事探し応援センター

平成 24 年 2 月 6 日から 2 月 20 日にかけて実施した、応急仮設住宅入居者に対する就労支援の意向調査において、支援を希望すると答えた人に対して、より具体的な就労の意向を確認するため「就労支援希望者調査票」を配布した。就労支援希望者については、特定非営利活動法人 POSSE が設置したお仕事探し応援センターにつなぎ、就労支援が始まった。

希望者は、一人ではハローワークに行けない、または、就労とともに生活改善が必要と考えられる方が多く、お仕事探し応援センターでは希望者と面談し、個別の支援プランを作成して、就労の妨げとなる課題の解決を図り就労につなげるなど、対象者の個々事情を考慮したきめ細かい支援となる伴走型の支援を行った。

本事業は前述の送迎支援事業と同一の国の助成事業を活用しており、平成 28 年度も実施予定である。

### ②就労支援相談センター「わっくわあく」

一般社団法人パーソナルサポートセンターは、地域支え合い体制づくり事業補助金を財源とした本市の委託事業として、被災者を対象とした就労支援施設「わっくわあく」を平成 24 年 6 月に開所した。

平成 23 年 10 月から同法人が開始したコミュニティ・ワークサロン「えんがわ」は

居場所の提供と軽作業で就労支援を行うものだったが、「わっくわあく」では、継続的な仕事とのマッチング相談を行った。職員は、相談に訪れた被災者と面談し、希望収入やこれまでの職歴などを把握した上で、それぞれの意向や適性に合わせたプログラムを作成する。職場体験の実施や、面接や履歴書作成の助言をするほか、仕事先が確保された後も、仕事が安定するまでの一定期間、フォローアップ支援を続けることで不安を解消し、就労が継続するよう生活再建を後押しした。

当該事業は、被災者を含め就労支援が必要な方への支援を包括的に実施する生活困窮者自立支援事業が、平成 27 年 4 月より本格的に実施されることに伴い、平成 27 年 3 月末で終了となった。

### ③シニア応援通信

高齢者の就労は、求人自体が少ない上、インターネットによる情報は高齢者にとっては利用しづらいものであることから、求人情報が希望する方の手元まで届きにくいといった課題がある。そのため本市では、平成 24 年 6 月から「シニア応援通信」を発行して、高齢者を対象とした求人情報のほか、県シルバー人材センターの事業紹介や、ハローワークの所在地情報、公共職業訓練などの情報提供を行った。シニア応援通信は、平成 25 年 3 月までの間毎月発行し、復興定期便により被災者に送付した。

## 6. 生活再建支援に向けた取り組み

### （１）電話等による相談・情報提供

#### ①被災者支援情報ダイヤル

発災直後は、将来の生活に不安を抱いている被災者に対し、一刻も早く災害情報とともに被災者が利用できる各種支援情報を提供する必要がある。

震災前の本市の地域防災計画にも「災害の状況により必要な場合、電話による市民からの問い合わせや相談、情報提供などに

対応するため」、「電話相談窓口を設置する」ことが定められていた。本市では発災直後の平成23年3月15日から「災害情報ダイヤル」を設置し、3月20日までは、職員が対応し、翌21日以降はオペレーターに業務を委託し、3月31日までで延べ10,558件の問い合わせに対応した。

時間の経過とともに主な相談内容がライフラインの復旧から生活再建に関する問い合わせなどに変化した。そこで、平成23年4月1日からは、「被災者支援情報ダイヤル」に切り替えるとともに、ダイヤル回線を5回線から7回線に増やすなどし、問い合わせへの対応と必要な情報提供に努めた。相談件数は平成23年度が89,732件と最も多く、り災証明や義援金、被災者生活再建支援に関するものが、主な相談内容だった。

その後、相談件数の減少に伴い、平成26年度以降は2回線3名体制に縮小し、平成27年度末の被災者支援情報ダイヤル累計受付件数は165,346件となっている。

平成28年3月末時点でも、継続する被災者支援制度に関する問い合わせが続いているほか、平成28年度前半には、応急仮設住宅に入居している多くの方々の仮設住宅の供与期間が終了するため、問い合わせ件数の増加が見込まれることから、平成28年度以降も継続する予定である。

図表 4-2-13 被災者支援情報ダイヤル  
受付件数

年度	件数
平成22年度	10,558
平成23年度	89,732
平成24年度	23,939
平成25年度	13,868
平成26年度	15,524
平成27年度	11,725

※平成22年度は平成23年3月11日から3月31日の数

※平成23年6月22日から平成24年度末までは、災害

義援金・被災者生活再建支援金等の被災者支援制度に関する「義援金等相談ダイヤル」を別途開設していた。

## ②復興定期便

発災以降、本市ではホームページや市政だよりなどにより被災者支援情報を提供してきたが、インターネットによる情報取得は高齢者などにとって利用しづらい面があり、また、市政だよりでは紙面スペースが限られることから、それまで市災害対策本部で発行していた生活支援情報や被災者支援に関連するチラシなどをまとめて発送する「復興定期便」を平成23年10月より開始し、情報提供の充実を図った。

送付対象世帯は、市内の応急仮設住宅入居世帯のほか、発災時に浸水区域に居住していた世帯、市外への転出世帯（住民票の異動情報や総務省所管の全国避難者情報システムの登録情報等をもとに把握）とした。プレハブ仮設住宅と借上げ公営住宅等の入居世帯へは全戸配布し、その他の世帯へは一斉送付した上で、その後希望の有無を確認して希望者にのみ送付した。また、住民票の異動等の手続きを行わないまま避難した人については、郵便局の転送手続きを行っている可能性があることから、発災時の住民基本台帳に登録されている住所に送付した。

## (2) 住まいの再建に関する相談支援

### ①専門家による相談会

生活再建の過程で発生する二重ローン問題や、所有する土地の相続などの法律に関する問題に対応するため、平成23年度から独立行政法人国民生活センター（消費者庁外郭団体）の「東日本大震災による被災地への専門家派遣事業」を活用し、弁護士などの専門家による個別相談会を開催した。

平成25年度からは専門家を派遣する主体が独立行政法人国民生活センターから、被災4県の自治体に変更され、財源は「地

方消費者行政活性化基金」の上乗せ部分で対応することとなった。そのため本市は、新たに「仙台市被災者のための専門家による相談支援事業実施要綱」を策定し、弁護士など専門家の派遣を相談会への派遣に限らず、各区被災者支援ワーキンググループにおけるケース検討会議への派遣など、個別支援にあたる職員へ専門的なアドバイスを行えるよう活用の幅を広げた。

なお、個別相談会は、平成25年度以降、後述の「住宅再建相談会」と同日時、同会場で開催し、法律や税、ライフプラン、融資、公的支援等の相談ができる「無料総合相談会」として開催した。

図表 4-2-14 専門家による相談会開催状況

	開催数	相談件数
平成23年度	1回	12件
平成24年度	4回	70件
平成25年度	2回	27件
平成26年度	4回	35件
平成27年度	3回	40件

※1回の開催につき、2日間窓口を開設。

※平成25年度以降は、「無料総合相談会」として開催。

## ②住宅再建相談会

平成25年6月から、独立行政法人住宅金融支援機構との共催により、被災者が自力で再建する上で必要な融資、資金計画、助成制度、建築計画などの相談に対応する「住宅再建相談会」を、市民センターなどを会場として実施した。

平成26年12月から、毎回土曜日に地元金融機関ブースを設け、平成27年6月からは、毎回土曜日に税理士会ブースを設けた。

図表 4-2-15 住宅再建相談会開催状況

	開催数	相談件数
平成25年度	8回	327件
平成26年度	12回	357件
平成27年度	12回	218件

※1回の開催につき2日間窓口を開設。

## (3)被災者支援ワーキンググループ

平成24年10月より、応急仮設住宅の全ての入居世帯約1万世帯を対象に、生活再建支援員による戸別訪問を行い、再建方針のほか、心身の健康面や再建に向けた課題などについて把握を進めてきた。調査は対象世帯数が膨大であったこともあり、平成25年10月までかかることとなった。

戸別訪問では、多くの世帯がさまざまな課題を抱えていることを把握できたが、中には、経済的な事情に加え、心身の健康面や家族関係など複数の課題を複合的に抱える世帯が少なからず存在することも明らかとなった。

こうした複合的な課題を抱える世帯は、再建に時間を要すると思われたことから、早期の支援体制の確立と課題解決に向けた支援策の検討が必要であった。

一方で、自力で再建が可能と思われる世帯が多数存在することも判明した。

こうした状況から、再建に向けた支援をより効果的・効率的に行うため、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こととした。

振り分けについては、戸別訪問により聞き取った内容を基に、複数の職員が同じ基準で振り分けできるよう、平成25年10月より、各世帯の経済面等での指標としての「住まいの再建の実現性」と、健康面での指標としての「日常生活の自立性」の2つの指標を基に類型化を進めた。



図表 4-2-16 生活再建の4分類



また、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ためには、庁内各課や関係機関・団体、NPO等の支援団体による組織を越えた連携が必要であった。

このため、区ごとに関係課や社会福祉協議会、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、情報共有を図りながら、個別世帯への支援の必要性の検討や支援方針の決定などを行うこととした。

具体的には、平成25年度のピーク時では区ごとに月1～2回程度開催し、戸別訪問により把握した情報を基に個々の世帯を支援の必要性に応じて図表4-2-16のとおり分類し、支援が必要な世帯に対しては支援方針や支援の役割分担について検討を行い、関係機関が共通の認識のもと支援できる体制を構築した。

図表 4-2-17 被災者支援ワーキンググループ  
構成団体

区役所	まちづくり推進課、区民生活課、管理課、家庭健康課、障害高齢課、保護課、街並み形成課（一部の区のみ）
復興事業局	生活再建推進室（事務局）
健康福祉局	精神保健福祉総合センター
関係団体	中核支えあいセンター、区支えあいセンター、パーソナルサポートセンター

## 7. 総括

応急仮設住宅入居世帯への支援の第一段階では、各世帯が一日も早く落ち着きを取り戻し、孤立することなく安心して過ごしてもらうことが重要であり、そのための個々の生活状況把握と日常生活のケアが不可欠であった。

応急仮設住宅入居直後から、区役所やNPO等によるプレハブ仮設住宅のコミュニティ支援や健康支援、また、社会福祉協議会による借上げ民間賃貸住宅への見守り訪問相談等が、それぞれ主体的に展開され、日常生活への支援体制は整いつつあったが、個々の世帯の生活状況や再建方針などの把握には、現況調査票を提出しない世帯や再建方針未定の世帯等への適切なアプローチ方法や時期など、さらなる検討が必要な状況であった。

こうした状況を踏まえて、平成24年10月から約1年間にわたり行われた「全世帯への戸別訪問調査」は、各世帯の住まいの再建に関する意向がある程度固まる時期を捉えて実施したことや、シルバー人材センター会員が本市の「生活再建支援員」として応急仮設住宅全世帯を訪問し、丁寧に聞き取り等を行ったことにより、書面調査だけでは見えてこない個々の世帯が抱えるさまざまな課題やその背景、支援ニーズ等の把握につながったほか、それらの分析結果

は、新たな支援策の策定にも大いに活かされた。

また、生活再建推進室や区役所、社会福祉協議会、NPO等の支援担当者で構成された「被災者支援ワーキンググループ」が、こうした戸別訪問調査等で把握した個々の世帯の生活状況や再建方針等を基に、各世帯の類型化をはじめ、支援内容の確認、役割分担に基づいた支援を行う仕組みとして効果的に機能したことにより、再建に課題を抱える世帯に対して、早期対応を行ったことも大きな成果として挙げられる。

これら「戸別訪問」を基本とする個々の世帯へのアプローチと、「ワーキンググループ」による支援体制、この2つを基軸に本市の被災者支援施策は体系的に整理され、その後の生活再建推進プログラムの策定、そして加速プログラムへの改訂へと結びついた。

## 第3節 生活再建プログラム

### 1. 被災者生活再建推進プログラム

#### (1) 概要

「被災者生活再建推進プログラム」は、平成24年度から行ってきた応急仮設住宅入居世帯の生活状況や再建方針、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て、個々の生活再建を後押しするために必要な各種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ある。平成25年度末に策定し、平成26年度から同プログラムに則した支援を行った。なお、策定にあたっては、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震における各自治体の取り組みも参考にしている。

このプログラムは、被災者一人ひとりが生活再建を実現するために必要な支援として、応急仮設住宅に入居する「各世帯への支援」と、プレハブ仮設住宅や復興公営住宅における「コミュニティ支援」の2つを柱に構成されている。

また、被災者の生活再建を推進するにあたっては、下記の2つを基本的な視点に据え、関係機関や関係団体、NPO等が連携し、それぞれの活動分野における知見や蓄積された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くこととした。

- ・被災者それぞれの状況に応じて、生活再建に向けた思いや意向を尊重しながら、住まい、保健・福祉、就労など、幅広い分野に「一人一人の状況に応じたきめ細かな支援」を行うこと
- ・被災地域や応急仮設住宅で築かれたコミュニティを尊重するとともに、復興公営住宅への転居後における入居者同士や地域との新たなコミュニティの形成を支援する「人と人とのつながりを大切にした支援」を行うこと

#### (2) 各世帯への支援

##### ①課題に応じた世帯の類型化

応急仮設住宅入居世帯への支援を、より効果的・効率的に進めるため、戸別訪問の結果や、これまでの支援事例を基に、世帯状況や再建にあたっての課題、支援の必要性を分析・検討し、「住まいの再建の実現性」と「日常生活の自立性」の2つを指標として、世帯を図表4-3-1のとおり4つに分類した。

図表 4-3-1 被災者支援に係る類型

類型	内容	世帯数	割合
生活再建可能世帯	住まいの再建方針や再建時期が決まっており、特に大きな問題はなく日常生活を送っている世帯	5,686 世帯	66.0%
日常生活支援世帯	住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生活において継続的に支援が必要な世帯	540 世帯	6.3%
住まいの再建支援世帯	住まいの再建または再建時期が未定である世帯や資金面、就労、家族関係等に課題を抱えているため支援が必要な世帯	2,133 世帯	24.8%
日常生活・住まいの再建支援世帯	住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯	251 世帯	2.9%

※世帯数および割合は平成 26 年 3 月 1 日時点。

## ②支援体制

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る。東日本大震災発生後における本市の避難所においても、閉鎖にあたってはさまざまなケースへの対応があったことから、将来の応急仮設住宅の解消には、相当の労力がかかることが想定された。

このため、健康面や経済面等に課題を抱え次のステップに進むことが難しい入居世帯を早期に把握し、できるだけ早い段階からさまざまな課題解決に向けた支援に着手することが不可欠であると考え、組織横断的な支援体制を構築し、多面的な支援を進めていくこととした。

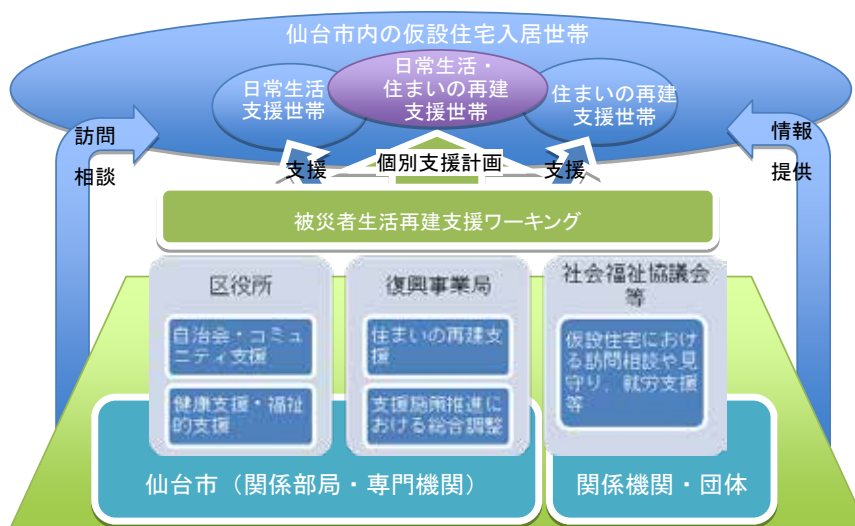
支援体制としては、被災者支援に係わる復興事業局や区役所、社会福祉協議会等の課長級で構成する「被災者支援連絡調整会議」を区ごとに設置し、年 2 回程度の頻度で、支援方針の確認等を行った。また、そ

の下部組織として、係長や担当職員で構成する「被災者支援ワーキンググループ」を設置し、月 1～2 回の頻度で開催した。

図表 4-3-2 被災者支援事業連携体制

会議名称	役割	メンバー
被災者支援 連絡調整会議 (課長級)	支援方針の確認・ 決定	復興事業局：生活再建推進室（事務局） 区役所：まちづくり推進課、区民生活課、管理課、家庭健康課、障害高齢課、保護課 社会福祉法人仙台市社会福祉協議会：中核支えあいセンター、区支えあいセンター 健康福祉局：精神保健福祉総合センター その他：一般社団法人パーソナルサポートセンター
被災者支援 ワーキンググループ (係長・担当職員)	世帯の類型化（4 分類）、個々の世 帯に対する具体 的な支援の検 討・実施	復興事業局：生活再建推進室（事務局） 区役所：まちづくり推進課、区民生活課、管理課、家庭健康課、障害高齢課、保護課、街並み形成課（一部の区のみ） 健康福祉局：精神保健福祉総合センター 市社会福祉協議会：中核支えあいセンター、区支えあいセンター その他：パーソナルサポートセンター

図表 4-3-3 支援のイメージ図



③ 4分類による支援

ア. 生活再建可能世帯

生活再建可能世帯は、住まいの再建方針や再建時期が決まっており、日常生活においても特に大きな問題が見受けられない世帯である。生活再建支援員の訪問等による定期的な状況確認を通じて、生活状況や再建方針の変化に対応し支援が途切れることのないように努めていくほか、適切な支援情報の提供、復興公営住宅の入居募集に合わせた入居申し込み勧奨や入居支援金の申請案内等、応急仮設住宅に入居する全ての

世帯に共通する基本的な支援を実施することとした。

イ. 日常生活支援世帯

日常生活支援世帯は、住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生活において継続的に支援が必要な世帯である。応急仮設住宅での生活の長期化に伴う健康状態の悪化だけでなく、そのことが住まいの再建に影響を及ぼすことも懸念される。区

保健福祉センターの保健師等による継続的な健康相談や指導といった健康支援のほか、地域支えあいセンターや被災者支援団体等による定期的な声かけや見守り訪問等を行い、健康状態の把握や生活相談等に対応することとした。

#### ウ. 住まいの再建支援世帯

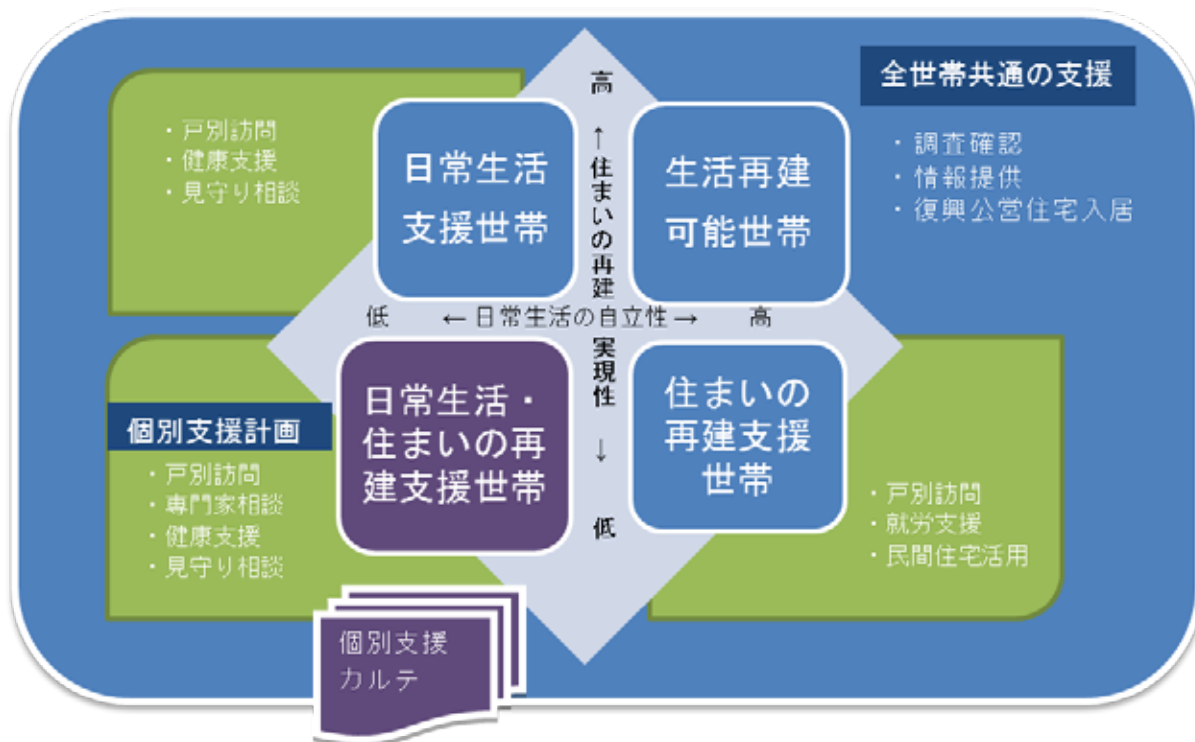
住まいの再建支援世帯は、住まいの再建方針または再建時期が未定である世帯や、資金面、就労、家族関係等に課題を抱えているため支援が必要な世帯である。定期的に生活再建支援員等が戸別訪問等を実施し、住まいの再建に見通しが持てるよう、情報提供や相談支援を実施するほか、NPO等と連携した伴走型の就労支援、不動産団体と連携した賃貸・建売住宅等不動産情報の

提供等を行うこととした。

#### エ. 日常生活・住まいの再建支援世帯

日常生活・住まいの再建支援世帯は、住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯である。心身の健康面等に不安を抱えていることに加え、生活資金や住宅再建資金の不安、未就労状態の継続、家族間トラブル、復興公営住宅の入居資格問題などさまざまな課題を複合的に抱えている。また、自ら再建先の確保や手続きを進めることが困難であることが多いため、個別支援計画（カルテ）を生活再建推進室が作成し、早い段階からそれぞれの世帯の状況に応じたきめ細かい支援を行うこととした。

図表 4-3-4 各世帯に対する支援施策の適用イメージ



#### ④主な支援施策

##### ア. 生活再建支援員による相談対応

仙台市シルバー人材センターに委託している生活再建支援員は、全戸訪問が一巡してから必要に応じて応急仮設住宅を繰り

返し訪問し、各種支援情報の提供やさまざまな課題に対する相談対応を行った。

特に復興公営住宅の入居申し込み時期には情報提供のほか申し込みの勧奨や手続き

支援を行った。

#### イ. 健康支援

区保健福祉センターでは、プレハブ仮設住宅の入居時期に合わせた全戸訪問によりそれぞれの入居者の健康状態を把握し、必要な世帯への健康支援を行うとともに、プレハブ仮設住宅の集会所や地域の市民センターを会場に健康講座や健康相談会などを開催した。

また、全ての応急仮設住宅入居世帯を対象とした生活再建支援員による戸別訪問により健康課題を確認した世帯については、各区ワーキンググループの場で課題を共有するとともに、区保健福祉センターが健康面や福祉面で必要な支援を行った。

#### ウ. 復興公営住宅申し込み勧奨・手続き支援

##### (ア) 応急仮設住宅入居者への申し込み勧奨

平成25年度から26年度にかけて、復興公営住宅の入居募集が本格化するため、復興公営住宅への入居を希望している応急仮設住宅入居者が申し込み漏れすることのないよう、積極的に声掛けをすることとした。

入居募集のタイミングに合わせ、復興公営住宅への入居を希望する世帯や再建方針が未定の世帯などを対象に、ダイレクトメールを郵送したほか、生活再建支援員による架電や、電話がつかない世帯等への訪問による案内も実施し、延べ約1万世帯へ周知を図ることができた。こうした申し込み勧奨は、平成25年度より実施していたが、改めてプログラムに位置づけて取り組みを進めた。

なお、平成27年度に入ってから、当選後に辞退が発生した住戸等を対象に、これまでの募集で落選した世帯のうち防災集団移転事業の対象世帯や、優先順位で落選した世帯、特別減免に該当する世帯等を対象に復興公営住宅入居調整が行われた。その際にも該当する世帯への申し込みの勧奨等を行った。

##### (イ) 申し込み手続きに支援を要する人への対応

応急仮設住宅入居世帯を対象とした復興公営住宅の申し込みの勧奨や申し込み手続き等に関して支援が必要な世帯に対しては、生活再建支援員が訪問し、申込書の提供や記入案内、入居までの相談といった対応を実施したほか、家族等への協力要請といった多様な形での支援を行った。

#### エ. 復興公営住宅等入居支援金

被災者生活再建支援法に基づく加算支援金が支給されない復興公営住宅等の公営住宅に入居する人に対し、入居時の経済的な負担を軽減するため、転居する際の支援金制度を復興公営住宅への入居が本格化する前の平成26年3月に新設した。

##### ■制度概要：

- ・根拠規定：仙台市補助金交付規則、仙台市復興公営住宅等入居支援金支給要綱
  - ・対象者：被災者生活再建支援法に基づく加算支援金を受給していない者で、次の①～③いずれかに該当する者。
    - ①仙台市の復興公営住宅について入居の許可を受けた者。
    - ②仙台市の復興公営住宅の入居要件を満たす者のうち、仙台市内の市営住宅または県営住宅について入居の許可を得た者。
    - ③東日本大震災により復旧改築を行うこととなった仙台市の市営住宅で被災し一時的に移転している者のうち、復旧改築後の当該市営住宅等について入居の許可を受けた者。
- ただし、以下(ア)、(イ)に該当する者を除く。
- (ア) 公営住宅の事業主体が条例で定める入居収入基準を上回る収入を得ている者。
  - (イ) 入居時において、「生活保護法」による被保護者である者、または、「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進並びに永



住帰国した中国残留邦人等及び特定配偶者の自立の支援に関する法律」による支援給付を受給している者。

■支給額：次表のとおり。

	種別	金額
基本金額 (下記の者を除く)	単身	15万円
	同居者あり	20万円
防災集団移転対象者・津波浸水区域の持家に居住していた者	単身	7万5千円
	同居者あり	10万円

■申請期間：平成26年4月1日から平成29年3月31日

■実績：次表のとおり。

	平成26年度	平成27年度
申請件数	825件	1,691件
支給件数	755件	1,525件
復興公営住宅	544件	1,514件
公営住宅	43件	10件
市営住宅戻り入居	168件	1件

#### オ. 民間賃貸住宅活用支援

民間賃貸住宅での再建を希望する世帯への支援を不動産団体と連携して行うため、平成27年3月に公益社団法人宮城県宅地建物取引業協会、公益社団法人全日本不動産協会宮城県本部、公益社団法人全国賃貸住宅経営者協会連合会と「応急仮設住宅入居者の住まいの再建の促進に関する協定」を締結した。当協定には以下の内容が盛り込まれた。

- ・被災者生活再建支援に関する相互の相談連絡体制の構築
- ・住まいの再建に向けた情報の提供
- ・住宅物件等の紹介
- ・賃貸住宅等相談会の開催
- ・その他目的達成の上で必要な事項

後述の被災者生活再建加速プログラム策定後は、同協定に基づき民間賃貸住宅相談会の開催や、情報誌の作成・配布等を実施した。

#### カ. 個別支援計画（支援カルテ）による支援

「日常生活・住まいの再建支援世帯（以下、個別支援対象世帯）」に対しては、個別支援計画による支援を行うこととした。

個別支援計画とは、各区被災者支援ワーキンググループで世帯ごとに、支援方針や関係機関の役割分担を決め、日常生活上の健康支援と合わせ、新たな住まいの確保に向けた支援を実施するものである。

個別支援対象世帯が抱えている課題は、健康面や経済面のみならず家族関係等も絡んで複雑化していることが多く、長期にわたってきめ細かい支援が必要であると想定されたため、生活再建支援員を専任で配置し、支援対象者との信頼関係の構築や継続的な支援を行える体制とした。

なお、個別支援を続ける中で、夜間の訪問が必要な場合や福祉的支援が必要な場合など、生活再建支援員での対応が難しいケースについては、職員が個別に対応した。

#### (3) コミュニティ支援

##### ①プレハブ仮設住宅団地等の入居者減少への対応

住まいの再建の進展により、プレハブ仮設住宅団地や一部の借上げ公営住宅等で入居者が減少していくことが見込まれたため、団地内のコミュニティ維持や防犯等安全面への対応を検討することとした。

プレハブ仮設住宅の集会所には、多くの入居者が訪れるが、高齢者が一人になることも多い。また、集会所を狙った盗難事件の発生や、不審者が団地内で訪問販売を行っているといった報告もあったことから、平成25年5月にプレハブ仮設住宅の集会所等にも、防犯機能も兼ねてひとり暮らし高齢者等生活支援システム（本章第2節参照）を設置し、集会所内での不安解消や安全確保に努めた。

また、入居率が低下した団地では、コミュニティの維持が困難になり、入居者相互の見守り機能の著しい低下が懸念された。

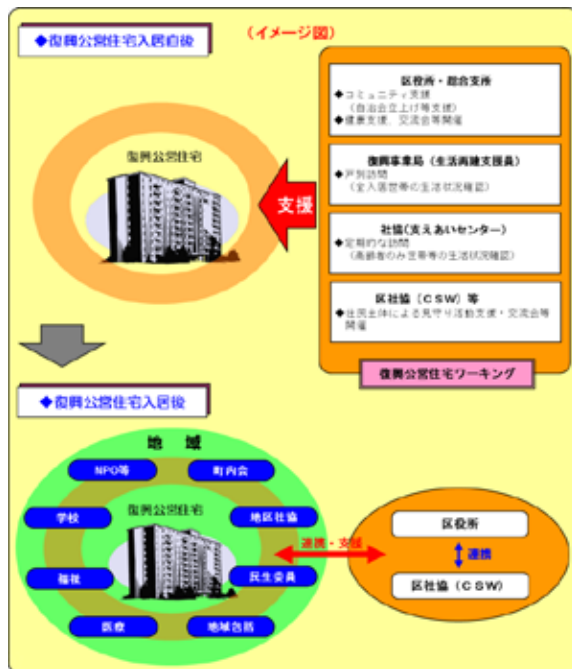
このため、平成26年度からはプレハブ仮設住宅に入居している世帯のうち、80歳以上の人がいる高齢者のみの世帯や、40歳以上の単身世帯で孤立の懸念がある世帯などにもひとり暮らし高齢者等生活支援システムの設置対象を拡大した。

さらに自治活動に支障をきたす可能性のある団地に対しては、区役所の地域連携担当職員等が、集会所等の適切な運営や交流行事の継続等、自治会役員と連携しながら、団地内のコミュニティが維持できるよう支援した。

なお、団地内の入居者減少に伴うコミュニティ維持や防犯等安全面の課題に対応するためには団地の集約が考えられるが、自治会や入居世帯の意向等を丁寧に聞き、入居世帯の生活再建に配慮しながら、プレハブ仮設住宅団地の規模や入居世帯の状況等にに応じて検討を進めることとした（第3章第3節参照）。

のコミュニティ活動支援を行うこととした（第4章第4節参照）。

図表 4-3-5 復興公営住宅におけるコミュニティ支援



### ②復興公営住宅入居者の孤立防止策の推進

平成26年度から、復興公営住宅への入居が本格化した。お互いを知らない多くの世帯が一定期間に集中して入居する復興公営住宅では、早期に町内会等を作ることは難しく、地域での見守りも入居後すぐには機能しないことが想定されたことから、町内会等が結成され入居者の生活が落ち着くまでの間（1年間程度）、入居者の孤立防止の基盤となるコミュニティ形成のための支援を行うこととした。

主な支援として、応急仮設住宅と同様に生活再建支援員の訪問による世帯の状況把握や、把握した情報の「復興公営住宅ワーキンググループ」内での共有や必要な支援の実施といった、各世帯への支援の継続のほか、社会福祉協議会を中心とした地元町内会や支援団体等による交流会等の開催や、コミュニティソーシャルワーカーによる地域の支援者を含めた見守り活動の体制づくり、区役所による町内会立ち上げ支援など

### 2. 被災者生活再建加速プログラム

#### (1) 概要

「仙台市震災復興計画」の最終年度である平成27年度末には、復興公営住宅の整備や、防災集団移転先地での住宅建築がおおむね完了するなど、被災者の住まいの再建整備事業が完了を迎える状況となった。併せて、借上げ民間賃貸住宅として供与されていた賃貸物件の流通などにより、本市の被災者の需要に対応する住宅が、おおむね充足すると推測されたことから、市内で被災した世帯への応急仮設住宅の供与は、5年で終了することが見込まれた。一方で、復興公営住宅への入居開始時期や、建築中の住宅の完成時期が5年の供与期間を超えるケースが生じることから、こうした人のみを対象とする「特定延長」の導入を検討することとし、平成26年度より、県との協議を本格化させた。その後、本市で被災した世帯への応急仮設住宅の供与は、原則5年で終了することとなり、特定の要件に該

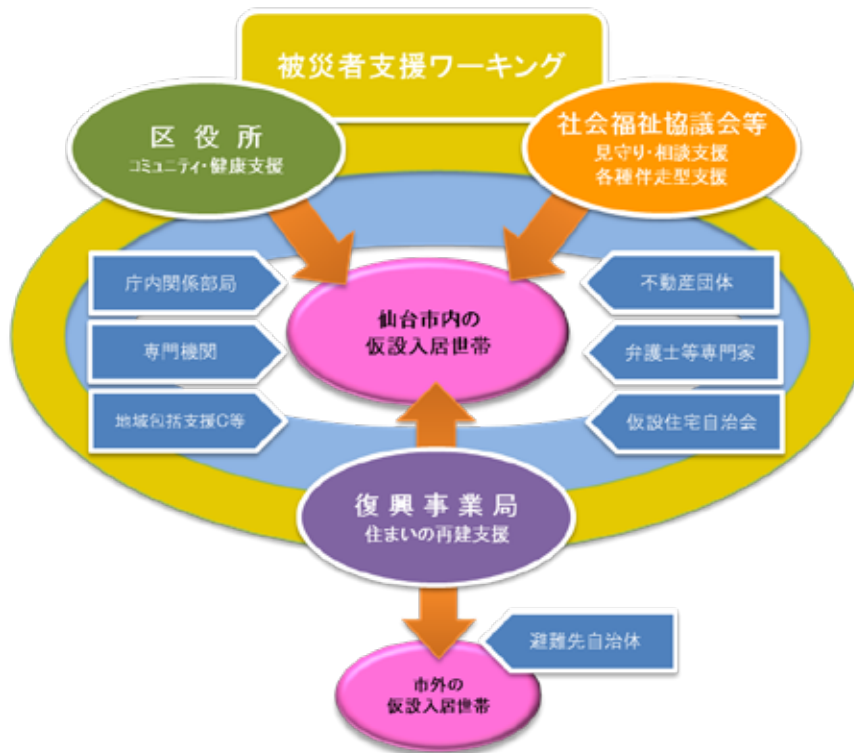
当する人のみを対象に供与期間を延長する「特定延長」の導入が正式に決定した（第3章第2節参照）。

一方、「生活再建推進プログラム」によって個々の世帯状況に応じたきめ細かい支援に取り組んできた結果、応急仮設住宅入居世帯の生活再建が進み、新たな住まいへ移る人が増加したが、支援の過程において後述するような新たな課題も見えてきた。

こうした課題への対応を踏まえ、被災者が供与期間内に応急仮設住宅での生活から新たな住まいでの生活に早期に移行できる

よう支援策を強化し、引き続き関係機関・団体と連携しながら生活再建への取り組みを加速するとともに、復興公営住宅や防災集団移転先における新たなコミュニティの形成や、津波浸水想定区域におけるコミュニティの再生を促進させるため、平成27年3月に「生活再建推進プログラム」を「生活再建加速プログラム」に改訂し、地域団体等との支援のネットワークを広げ、重層的なコミュニティ支援をさらに進めていくこととした。

図表 4-3-6 生活再建への取り組みを加速するための支援体制イメージ



(2) 各世帯への支援

①新たに見えてきた課題

ア. 生活再建支援を進めるにあたっての課題

全世帯に共通する課題として、生活状況や再建方針に変化が生じた場合への対応だけでなく、復興公営住宅の入居資格がない高齢者世帯や、低所得世帯など、さまざまな事情により再建に踏み切れない、または再建方針が決められないケースが少なから

ず存在することから、その要因を個別に把握し、各世帯の事情や意向を踏まえた住まいの確保に向けた支援や、再建方針に関する提案を積極的に行う必要があった。

さらに、借上げ民間賃貸住宅入居世帯のうち、引き続き賃貸住宅での再建を希望する世帯が多数存在することから、賃貸住宅の活用に関する情報提供や相談支援の充実を図る必要があった。

また、健康支援等を受けている世帯においては、健康状態の変化の的確な把握に加え、住まいの再建先でも保健福祉サービスなどが継続して適切に受けられるよう、配慮する必要があった。

そのほか、複数の問題が生活再建の妨げとなっている世帯に対しては、きめ細かい支援を通じて、課題整理を行い、早期に新たな住まいを確保し生活基盤を整えるため、より幅広い支援者と連携し、積極的な関与が必要であった。

### イ. 市内の応急仮設住宅に入居しているが接触できない世帯

再建方針が不明で複数回の訪問等でも接触できなかった世帯について、生活状況等を把握する手立てを講じる必要があった。

また、応急仮設住宅での生活実態がない世帯や、既に新たな住まいが確保されており、入居の必要性が認められない世帯に対して退去を促す必要があった。

### ウ. 市外の応急仮設住宅に避難している世帯

市内で被災し、宮城県内の他自治体の応急仮設住宅に入居している世帯については、戸別訪問等により生活状況や再建方針等を確認していたが、引き続き避難先自治体と連携し、再建方針や課題に応じた支援を行う必要があった。

また、県外の自治体の応急仮設住宅に入居している世帯については、戸別訪問等による生活状況等の把握や直接的な支援が困難であるため、文書送付による情報提供を中心に接触等を図っていく必要があった。

図表 4-3-7 4分類の支援方法



## ②新たな住まいへの移行に向けた主な支援策

### ア. 民間賃貸住宅活用支援

平成 27 年 3 月に、本市と不動産団体との間で締結された「応急仮設住宅入居者の住まいの再建の促進に関する協定」に基づき、以下の事業を実施した。

#### (ア)「住まいの再建 民間賃貸住宅活用情報誌」の作成

応急仮設住宅入居世帯向けに、民間賃貸

住宅での再建や、現在入居している借上げ民間賃貸住宅の自契約による継続入居や別の賃貸住宅への住み替え等の参考としてもらうため、平成 27 年 4 月に情報誌を作成した（同年 12 月には改訂版を作成）。

作成後は、応急仮設住宅入居世帯に郵送したほか、民生委員や不動産事業所にも配布した。

掲載内容は以下のとおり。

- ・賃貸住宅に転居する際の一般的な流れや



手続き

- ・借上げ民間賃貸住宅を自契約に切替える場合の一般的な流れ
- ・応急仮設住宅を退去するときの手続き等
- ・引っ越し費用等の支援金・補助制度
- ・賃貸住宅に関する支援制度
- ・仙台市内の不動産事業者情報

### (イ) 民間賃貸住宅相談会

住宅金融支援機構と本市が共催により実施している「住宅再建相談会」(第4章第2節参照)と同時開催する形で、不動産団体の相談ブースを設置し、来場者の希望に応じた民間賃貸物件および中古住宅物件の紹介を行った。本相談会は平成27年度に4回開催し、40件の相談に対応した。

#### イ. 民間賃貸住宅入居の伴走型支援

応急仮設住宅から民間賃貸住宅等への再建を希望しているものの、心身の健康問題など何らかの課題を抱えているために自力での転居が困難な人に寄り添い、一つ一つの課題にきめ細かく対応する伴走型支援を実施する拠点として、本市から業務を受託した一般社団法人パーソナルサポートセンターが、「仙台市住まいと暮らしの再建サポートセンター」を平成27年4月に開設した。

サポートセンターは、プレハブ仮設住宅や区役所における相談会の開催等を通して、積極的に要支援者との接触を図り、丁寧な聞き取りで住まいに関する意向や再建の妨げとなっている課題を的確に把握し、多様な組織と連携しながら、被災者にとって一番良い形で住まいの再建が果たせるよう、住まい探しを含めた生活全般にわたる総合的な支援を実施した。

また、住まいの再建を果たした後も、転居先での生活状況の確認や福祉サービスへの結び付けなど、地域生活への定着を後押しした。

本事業は、例えば各種手続きにおいて、窓口での申請等が必要な場合は、一緒に窓

口まで出向き、手続きを補助するなど、行政では対応が難しい事案について、支援の対象者に伴走する形で柔軟に対応することで、多くの応急仮設住宅入居者を再建に導く原動力となり、平成28年度も継続実施することとしている。

伴走型支援の一例は以下のとおり。

- ・入居に協力してくれる不動産事業者の開拓
- ・物件情報提供・内覧同行
- ・賃貸借契約・保証会社利用手続き支援
- ・引っ越し支援
- ・各種支援金や貸付金に係る手続き支援
- ・公営住宅申し込み手続き支援
- ・各種ライフライン・福祉サービス申請手続き支援

図表 4-3-8 伴走型民間賃貸住宅入居支援実績 (平成27年度)

支援内容	件数
相談対応 (延べ)	1,523 件
転居決定	55 件
うち民間賃貸住宅	40 件
不動産事業者開拓	214 件

※平成28年3月末時点

#### ウ. 弁護士と連携した相談体制の充実

住まいの再建に課題を抱える世帯の中には、成年後見人制度の利用や債務整理等が必要な世帯や、「生活実態が確認できない」「接触できない」などといった不正入居が疑われる世帯もあり、こういった世帯への対応を強化し、応急仮設住宅の解消に向けて本格的な取り組みを進めるにあたって、法的な知見に基づいた対応方針の検討や対応手順の整理が必要と考えられた。

このことから、仙台弁護士会より推薦を受けた弁護士を「専任弁護士」として委託契約を締結し、職員が必要に応じて随時法的な助言を受けられる体制を整えた。平成27年度は3件の相談実績があった。

## エ. 個別支援対象世帯の拡大

### (ア)「住まいの再建支援世帯」への拡大

生活再建推進プログラムでは、「日常生活・住まいの再建支援世帯」のみを個別支援対象としていたが、生活再建加速プログラムにおいては、新たに「住まいの再建支援世帯」も加え、再建に向けた個別支援を行うこととした。

「住まいの再建支援世帯」の中には、供与期限まで時間があるため、「まだ考えていない、期限までには考える」という、単に「決めていない」という世帯も多いが、早期に方針を決められるよう継続して接触した。

再建方針は決めているが、その実現性に課題がある世帯に対しては、課題解決に向けて法律や融資等相談会の案内や各種支援制度の紹介だけでなく、本人の意向を踏まえながら、他の再建方法や物件の提示、福祉制度の利用など、住まいの再建を実現するためのさまざまな提案も行った。

### (イ) 職員による個別支援

応急仮設住宅から新たな住まいへの移行が進むにつれて、個別支援対象世帯はより複雑な事情や課題を抱えるケースが占めるようになった。支援の現場でも、臨機応変な判断や責任を伴う対応が求められる場面も多くなり、生活再建支援員の対応では難しいケースについては、職員が直接対応を行った。

職員が対応する場合でも、相手方との信頼関係の構築が非常に重要であることから、ほとんどのケースにおいて、何度も足を運び再建に向けた話し合いをする中で信頼関係を築き、より良い再建方法を一緒に考えながら対応した。

職員が直接対応した業務は、引越し業者の手配や大量の放置ゴミの処理、部屋の片づけ、引越しの際の荷物の運搬、福祉事務所への同行など多岐にわたった。

## オ. 未接触世帯への対応

平成27年度には、多くの人が恒久の住まいへ移り、応急仮設住宅の入居世帯数も大きく減少した。一方で再三の戸別訪問や電話、不在文書の差し入れなどを行っても接触できない、いわゆる「未接触」世帯も一定数存在した。

未接触世帯の多くは、仕事などにより不在にしているものと想定され、多くの人は再建に向けて問題がないものと思われたが、再建方針や課題等の確認ができるまでは継続して接触を試みた。

また、中には、電気メーターが止まっている世帯や郵便物等が大量にたまっているような、居住実態が疑わしい世帯も見受けられた。

こうした世帯に対しては、仮設住宅室において、水道や都市ガスの使用量調査を行い、使用が確認されない世帯については、必要に応じて退去勧奨等を行った（第3章第3節参照）。

## カ. 市外（県内・県外）避難者への対応

県内他市町に避難している世帯については、戸別訪問等による生活状況・再建方針等の確認や、避難先自治体と連携し、世帯状況等の把握に努めた。県外に避難している世帯については、戸別訪問による生活状況の把握や直接的な支援が困難であることから、支援情報の提供や、首都圏や近隣の県で開催される交流会での面談を通じた相談対応を行ったほか、避難先自治体へ世帯状況等について文書や電話による照会調査を行った。

### (3) コミュニティ支援

#### ① プレハブ仮設住宅における安心・安全の確保

プレハブ仮設住宅では、入居者の生活再建が進むにつれ、入居率の低下により、自治会などのコミュニティ維持が困難になり、入居者相互の見守り機能も著しく低下するほか、阪神・淡路大震災では、入居率の低

下した応急仮設住宅において放火等の事件発生事例が報告されており、空き室の増加による治安の悪化も懸念された。

このため、平成27年8月から、プレハブ仮設住宅入居世帯の見守りを目的とした委託業者による夜間巡回を行った。犯罪抑止力の効果も考え、各団地の巡回時間については、毎日ランダムに設定することとした。

夜間巡回による見守りは、プレハブ仮設住宅の全ての入居者が退去するまで継続することとし、平成28年度も引き続き実施することとしている。

## ②復興公営住宅におけるコミュニティ形成

新たに整備された復興公営住宅では、近隣町内会や社会福祉協議会、市民センターなど地域の関係者等により、入居者を対象としたイベントやサロン等が開催されたほか、区役所が町内会形成に向けた支援を行うなど、コミュニティの醸成を図ってきた。この結果、既存町内会へのスムーズな加入や、新たな町内会の発足につながった。このように、復興公営住宅では、早い段階からコミュニティの醸成に向けた支援を行うとともに、戸別訪問による入居世帯の状況把握、見守りなどの孤立防止にも努めた。

また、住宅建築が本格化する防災集団移転先や、現地修繕・現地再建が進む災害危険区域以外の津波浸水地域においても、復興公営住宅と同様に、区役所による新たな町内会形成支援や、住民主体による今後のまちづくり計画の作成支援など、コミュニティの再生や地域まちづくり活動の活性化に向けた支援を行うこととした。

## 3. 総括

応急仮設住宅に入居した人々が、一日も早い生活再建を実現できるよう、本市は「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た。

プログラムの実践過程においても、本市

が支援に際して導入した「世帯の類型化(4分類)」の考え方を踏まえ、全ての入居者の共通課題である「新たな住まいの確保」と、応急仮設住宅や新たな住まいでの生活を支えるための「心身の健康の維持」を「生活再建」に欠かせない要素として捉え、この2つに関する支援を適切に結びつけ、提供していくことに力を注いだ。

その結果、当初高齢者や障害者の世帯といった、日常生活等に課題があり住まいの再建に時間を要すると想定していた世帯の再建が、早期に進んだ。

このことは、支援の主体である「被災者支援ワーキンググループ」を構成する生活再建推進室、区役所、社会福祉協議会、パーソナルサポートセンターといったメンバーが、全員で個々の世帯の課題等を共有し、それぞれが築いてきた関係性や信頼性を基に、それぞれの世帯の意向に応じた柔軟なアプローチをしてきたことが大きな要因に挙げられる。また、弁護士等専門家や不動産団体などの連携により、専門性や得意分野を活かした、多様な支援を提供できたことにも起因しており、このプログラムを実践して得た成果であるものとする。

一方で、稼働年齢層で訪問を重ねても会えない、あるいは会えても「自分で何とかする」、「忙しい」と言って関わりが持ちにくかった30代から60代の单身男性世帯の再建遅れが顕在化した。

こうした世帯を含め、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、復興公営住宅など再建後の新たなコミュニティにおいても、孤立の懸念がある。そのため、復興公営住宅など新たな生活の場においても、町内会活動に加え、社会福祉協議会やNPO等の支援団体も生活再建加速プログラムの実践課程で得たノウハウを生かし、共に息の長い取り組みができるよう、人材育成や連携の仕組みづくりが必要である。



## 第4節 再建先における支援

### 1. 復興公営住宅

お互いを知らない多くの世帯が一定期間に集中して入居する復興公営住宅では、早期に自治組織を形成することは困難であり、地域での見守りが入居後すぐには機能しないことが予想された。そのため、入居者の生活が落ち着き、新しい土地に慣れ、町内会活動が軌道に乗るなど環境が整うまでの間、区役所や生活再建支援員、支えあいセンター等が入居世帯の生活状況等の把握や見守り活動などを行い、孤立防止に努めた。併せて地域における交流や支え合いを育むコミュニティ形成についても支援した。

#### (1) 各世帯への支援

##### ①生活再建支援員による訪問とワーキンググループによる支援

復興公営住宅へ入居後、1～2カ月経過し、生活が少し落ち着いた頃に生活再建支援員が各世帯を戸別に訪問した。戸別訪問では主に、入居後の心身の健康や生活状況、地域との関わりの状況などを聞き取り、世帯状況の把握を行った。この聞き取り内容をもとに、各区の被災者支援担当課、社会福祉協議会等で構成する「復興公営住宅ワーキンググループ」において、支援や見守り等の必要性についてケース検討を行った。

検討の結果、うつやアルコール問題、運動機能の低下など心身の健康不安がある世帯は、区保健福祉センターが健康支援を実施することとし、閉じこもりがちなどの孤立リスクが高い人へは、支えあいセンターの定期的な訪問などによる支援を行うこととした。

復興公営住宅ワーキンググループは、平成28年3月31日現在も支援方針の検討の場として活動している。

図表 4-4-1 復興公営住宅ワーキンググループ構成団体

復興公営住宅ワーキンググループ	復興事業局：生活再建推進室（事務局） 区役所：まちづくり推進課、区民生活課、管理課、家庭健康課、障害高齢課、保護課 健康福祉局：社会課、精神保健福祉総合センター 社会福祉法人仙台市社会福祉協議会：中核支えあいセンター、区支えあいセンター、区社会福祉協議会
-----------------	--

##### ②区役所による個別支援

区保健福祉センターは、応急仮設住宅から復興公営住宅への転居により、環境が変わったことで気持ちが不安定になる人も少なからずいると予想されたため、健康支援など個別の支援を続けた。他区の復興公営住宅に入居する場合は、支援の経過など必要な情報について区役所間で引き継ぎを行い、支援が途切れないように努めた。

また、復興公営住宅ワーキンググループで検討した結果に基づき、新たに把握した心身の健康不安がある世帯に対して健康支援を実施したほか、それぞれの入居世帯の状況に応じ、宮城県看護協会や地域包括支援センター等と連携を図りながら、訪問や電話連絡など、必要な個別支援を継続して実施した。個別支援は健康支援や心のケアなど多岐にわたり、保健福祉センターの保健師や看護師、心理判定員などさまざまな専門職が支援にあたった。これら訪問の結果は、月に1回程度行う復興公営住宅ワーキンググループでも共有された。

##### ③社会福祉協議会による定期訪問

支えあいセンターは、復興公営住宅ワーキンググループの結果に基づき、孤立リスクが高い世帯に対して、定期訪問による見守りを実施した。平成26年度は、中核支えあいセンターに復興住宅班を設置し、定期訪問を行い、平成27年度からは、各区支えあいセンターが支援を行った。支援継続の

判断は、借上げ民間賃貸住宅入居者への支援と同様に、支えあいセンター独自の判断基準を設け、客観的に支援方針を決定したほか、支えあいセンターのみで支援方針を決定することが難しい世帯は、復興公営住宅ワーキンググループで関係機関と検討した。

入居後、新たな町内会の設立や、既存の町内会への加入が進み、地域での見守り体制が整った団地について、今後の地域における見守り活動の一助とするための「地域つなぎ」という仕組みを構築した。支えあいセンターで地域関係者に見守りを呼びかけておくことが望ましいと思われる世帯をピックアップし、平成25年度から社会福祉法人仙台市社会福祉協議会の各区・支部事務所に配置されているコミュニティソーシャルワーカーを通じて、近隣町内会や民生委員児童委員協議会、地区社会福祉協議会の3者に対して、情報提供の同意を得た世帯の情報を、必要に応じて提供した。地域つなぎは、平成28年3月31日時点で6カ所の復興公営住宅で実施済みである。

※中核支えあいセンターは、平成23年度に仙台市社会福祉協議会に設置。各区支えあいセンター（支えあいセンターあおば、みやぎの、わかばやし、たいはく、いずみ）はそれぞれ平成24年5月に設置（第4章第2節参照）。

## （2）交流・コミュニティ

復興公営住宅が建設された地域では、近隣町内会や区社会福祉協議会、民生委員児童福祉委員協議会、地区社会福祉協議会などの地域の支援団体が、「復興公営住宅支援者連絡会」等を結成し、入居者を対象としたサロン等を開催しながら、自治組織が結成されて住民が新たな生活に馴染むまでの間、入居世帯の生活状況等の把握や見守りなど孤立防止に努めた。また、区役所が町内会形成支援を行い、コミュニティの醸成を図った。この結果、既存町内会へのス

ーズな加入や、新たな町内会の発足につながった。

### ①復興公営住宅支援者連絡会

復興公営住宅に入居した被災者が入居者同士または地域住民と、日ごろから交流を持ち、地域で孤立せずに安心して暮らすことができるよう、地域によっては復興公営住宅への入居が始まる1年前の平成25年秋頃から支援者連絡会を設立し、支援を行うための研修会を開催した。また、ある支援者連絡会では、復興公営住宅の入居者が地域で日常生活を送るために必要と思われる病院の位置やバス停などのさまざまな情報を掲載した「周辺便利マップ」や「ゴミ出しルールブック」を作成し、被災者の入居後に独自に戸別訪問を行い、マップやルールブックなどを渡しながら情報提供や見守りを行った。さらに、入居者の生活が落ち着いた頃に、入居者同士の顔合わせや、入居者と地域住民の交流を目的としたウェルカムパーティーを開催し、コミュニティの形成を後押しした。

### ②コミュニティソーシャルワーカー

コミュニティソーシャルワーカー（CSW）は、復興公営住宅が整備される地域における見守りや地域の支え合いのベースとなる住民間のコミュニティ形成を目的に、平成25年度に各区社会福祉協議会に配置された。CSWは、地区社会福祉協議会などからの相談を受けながら、地域の抱える課題やニーズを把握し、安心の福祉のまちづくり助成金や相談窓口などさまざまな資源を利用して、地域をサポートしていくコーディネーターの役割を担っている。

CSWは、ほぼ全ての復興公営住宅で、地域の町内会や地区社会福祉協議会などの関係団体とともに復興公営住宅の支援者会を立ち上げ、ウェルカムサロンや地域情報を掲載したウェルカムマップの作成など、住民交流のきっかけや仕組みづくりを行っ

た。

また、被災者の支援にとどまらず、被災者の抱える問題を地域の課題として捉え、地域の住民同士が助け合う体制づくりを支援している。

### ③イベント

復興公営住宅では、入居者同士、または入居者と周辺住民との交流を促進するため、多様な支援者がさまざまなイベントを開催した。

例えば、泉中央南復興公営住宅では、区社会福祉協議会が事務局となり平成26年度から、区役所や市民センター、児童センター、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、区社協等が連携し、交流促進のための事業を実施した。その事業の1つである「レッツ！ウォーキング」は、復興公営住宅の周辺をウォーキングしたのち、復興公営住宅の目の前にある老人福祉施設のホールにて交流会を行うといった企画であり、車いすの人も楽しめるよう、ウォーキングのコースを5分で回れるものと、15分かけて回れるものと2種類用意した。

また、支えあいセンターでは、平成24年度から借上げ民間賃貸住宅入居者が製作した手芸品等を、福祉プラザで展示するイベントを開催し、平成27年度からは、復興公営住宅の集会所を会場として5カ所で作品展を実施して、地域住民が復興公営住宅へ足を運ぶきっかけを作り、コミュニティ形成の一助となるよう、復興公営住宅入居者だけでなく、地域住民も作品展に出品できるようにした。支えあいセンターでは、平成28年度以降も、こうした取り組みを継続して行う予定である。

#### (3) 町内会形成に向けた支援

住民の見守りは地域住民や地域団体が協力して行うという「小地域福祉ネットワーク」の考え方を踏まえ、復興公営住宅についても早期の町内会立ち上げや地域団体と

の協力連携体制の構築が望まれた。区のまちづくり推進課や市・区社協、周辺町内会が中心となり、区保健福祉センター、地区民生委員児童委員協議会、地区市民センターなどと連携・協力しながら復興公営住宅のコミュニティ形成支援にあたった。

#### ①町内会設立等の支援

復興公営住宅支援者連絡会やその他の支援者団体が行う交流会等により、復興公営住宅入居者同士、復興公営住宅入居者と近隣住民との交流が進んだ頃に、区まちづくり推進課は、復興公営住宅入居者に対して、町内会に関する勉強会を開催し、町内会の必要性を説明した。その上で、入居者による世話人会を組織し、世話人会が主導する住民総会で新たな町内会の設立または近隣町内会への加入を決定し、自治活動が開始された。

復興公営住宅で町内会の役員になった人の中には、これまで町内会等の運営に携わったことがないという人も多く、コミュニティ活動を展開するためのノウハウが乏しいことや、入居者の中には、集合住宅におけるコミュニティ形成の意義について意識が希薄な人もおり、今後はコミュニティ活動の活性化に向けた支援が必要である。

## 2. 東部地域の防災集団移転先団地

### (1) 概要

防災集団移転促進事業は、津波被害を受けた本市東部地域において、さまざまな津波防災対策を講じてもなお、安全を図ることができない地域を災害危険区域（図表4-4-2参照）に指定し、そこに住まいを持っていた方々に、より安全な内陸へ移転してもらう事業である。

移転先は市内に13地区あり、それぞれの住宅再建の状況を踏まえながら、新たなコミュニティ形成に向けた支援を行った（第6章第6節参照）。

図表 4-4-2 災害危険区域と津波浸水区域



(2) 生活・住まい等の支援

各区の保健福祉センターでは、応急仮設住宅入居世帯に対し、訪問等による見守り支援などの個別支援を行っていたが、防災集団移転のため応急仮設住宅を退去した後も、移転世帯に対し必要に応じて健康支援や心のケアなどの個別支援を継続して行った。

防災集団移転対象者の移転先地への転居は、平成 25 年 3 月から順次開始したが、世帯数が比較的多い団地では、単独町内会を設立する傾向が強く、世帯数が少ない団地では、既存の周辺町内会へ加入する傾向があった。移転先地のある宮城野区や若林区では、まちづくり推進課の地域連携担当職員等が、その設立準備から携わりさまざまな支援を行ったほか、既存の町内会との間に入り両者を調整するなどの支援を行うなど、移転先でのコミュニティ形成に向けたさまざまな支援を実施した。なお、防災集団移転先団地の町内会設立状況については、図表 4-4-3 のとおりである。

図表 4-4-3 東部地域の防災集団移転先団地の町内会の形成状況

	防災集団移転先団地	移転先宅地数	移転等開始時期	町内会形成・加入状況
宮城野区	仙台港背後地区画整理地区	25	H25.4	「なかの町内会」へ加入 (H26年度)
	田子西区画整理地区	72	H25.5	H28年度設立予定
	蒲生字雑子袋地区	5	H25.7	「南蒲生町内会」へ加入 (H25年度)
	上岡田地区	69	H27.3	「上岡田町内会」へ加入 (H28年1月)
	南福室地区	34	H27.3	「南福室町内会」へ加入 (H28年1月)
	田子西隣接	北 73 南 103	H27.3 H27.3	H28年度設立予定
若林区	荒井公共土地区画整理地区	48	H25.3	各戸ごとに既存町内会へ加入
	荒井東地区	67	H25.12	「荒井広瀬町内会」を設立 (H27年3月)
	石場地区	13	H26.6	「笹屋敷町内会」へ加入 (H27年1月)
	荒井西地区	209	H27.3	H28年度設立予定
	荒井南地区	23	H27.3	
	七郷地区	34	H27.3	
	六郷地区	50	H27.3	
合計	825			

※各移転先宅地数には、戸建の復興公営住宅 92 宅地 (第 8 章第 2 節) を含む。

3. 東部地域の浸水区域

(1) 概要

津波浸水区域 (図表 4-4-2 参照) は、災害危険区域と同様、津波被害を受けた地域であるが、本市が整備する津波防災施設によって、一定の安全が図れる地域とされたため、現地再建を基本とする区域となっている。ただし、全てが現地再建だけでなく、希望者は内陸への移転が可能であり、震災後の同区域は、将来の安全・安心のまちづくりや既存コミュニティの再生や運営に課題が生じることとなった。

そのため、本市では、各区を中心に、地域まちづくり活動の活性化や地域コミュニティの再生に関する支援を進め、平成 27 年度からは、「被災者生活再建加速プログラム」

に沿った支援を実施している。

## (2) 生活・住まい等の支援

宮城野区と若林区では、健康支援や心のケアはもちろんのこと、現地再建した人々に対するまちづくりやコミュニティ支援に力を入れてきた。

宮城野区、若林区のまちづくり推進課は、同地域で開催される町内会の役員会等に積極的に参加し、地域の現状把握と、その抱えている課題や、行政への要望等について話を聞き、区の具体的な施策につなげられるよう、地域と区の橋渡し役を務めるなどの支援を行った。

平成24年度からは、まちづくりの専門家やコンサルタントを派遣する「津波被災地域まちづくり支援事業」を開始し、各地域では、専門家として派遣された事業者と協働して、イベントの企画・開催や、地域のまちづくり計画の策定等について取り組んだ（第6章第7節参照）。

宮城野区の南蒲生地区、新浜地区では、津波により集会所が流失したことから、その再建のため、兵庫県からの義援金を財源とする宮城県の「被災地域交流拠点施設整備事業」を活用することとし、南蒲生地区は平成26年度に、新浜地区は平成27年度にそれぞれ集会所を整備した。さらに、津波被害を受けた各地域に、震災で亡くなった方への追悼や鎮魂、震災前の暮らしや地域の歴史を残すための地域モニュメントを、それぞれの集会所整備に併せて設置した（第21章第2節参照）。

若林区においては、六郷地区町内会連合会から平成26年9月に、「東六郷地区の現地再建まちづくりに関する要望」が提出されるとともに、六郷東部地区まちづくり部会が立ち上がり、「コミュニティ活性化策」や「健康づくりと支え合いの仕組みづくり」の検討が進められ、平成27年度に「六郷東部地区まちづくり計画」を策定した（第17章第2節参照）。

## 第5節 ボランティア

### 1. 東日本大震災とボランティア

平成7年の阪神・淡路大震災において、多くのボランティアが被災地に駆け付けて支援活動を行ったことから、この年は「ボランティア元年」と呼ばれた。それ以降、新潟県中越地震・中越沖地震および新潟・福島豪雨など、さまざまな災害支援の現場でボランティアが重要な役割を果たしてきた。今日の災害支援には災害ボランティアはなくてはならない取り組みとなっており、国民のボランティア活動をはじめとする自発的な社会貢献活動に関する意識も高まっている。

東日本大震災においても、被災地では個人、団体を問わず、多くの人がボランティアとして活動した。また、ボランティアと被災者のニーズを仲介する組織の活動も活発に行われた。

震災直後の3月、4月のほか、5月のゴールデンウィークや夏休み等にも多数のボランティアの姿が見られた。特に震災直後はライフラインが供給を停止し、被災状況を把握できず、交通手段や宿泊先がないといった状況などもあり、受援態勢が整わず、ボランティアの受け入れにも混乱する時期があった。本市災害ボランティアセンターでは開設からしばらくの間、市内の人のみを対象にボランティア登録を受け付けた。しかし、実際は県外などから直接災害ボランティアセンターを訪れる人は多く、こうした人々には市内外の区別なくボランティア活動に従事してもらった。5月の連休明け頃から交通やインフラが回復し、市内の大学等の再開により市内在住者のボランティア参加者が減少すると予測されたため、発災から約2カ月後の平成23年5月10日からはボランティアの募集の範囲を全国に広げた。

また、本市は、3月20日から5月31日までの約2カ月間、市災害ボランティアセ

ンターへ登録した人に対し、ボランティア活動に伴う市営バスおよび地下鉄での移動に係る利用料金を無償とするなど、ボランティアの活動を支援した。

### 2. 災害ボランティアセンター

#### (1) 仙台市災害ボランティアセンター

災害ボランティアセンターは、災害発生時にボランティアと支援ニーズを効果的・効率的につなぎ、被災地および被災者を支援する目的で設置されるものである。

本市は、平成16年度に県、社会福祉法人仙台市社会福祉協議会（以下、「市社協」という。）、本市の3者で締結していた「大規模災害時における災害ボランティアセンターの設置・運営に関する覚書」および震災前の本市の地域防災計画に基づき、発災当日の深夜に、市社協の災害対策本部に対し、災害ボランティアセンターの設置の要請を行った。市社協では、災害ボランティアセンター設置場所の確認などを行った上で、平成23年3月15日に仙台市災害ボランティアセンター（本部）、宮城野区災害ボランティアセンターを立ち上げ、その後順次各区の災害ボランティアセンターの開設を行った。災害ボランティアセンターは、一般ボランティアの受け入れ、被災者支援ニーズの把握、ボランティア関連情報の受発信などを行った。ボランティアの登録状況やニーズの推移を見ながら、4月27日からは災害ボランティアセンターを市、北部津波、南部津波の3カ所の災害ボランティアセンターに集約し、6月からはさらに市と津波災害ボランティアセンターの2カ所体制に移行した。

なお、NPOや大学等が行ったさまざまな取り組みの中にも、ボランティア希望者と被災者をつなぐ中間組織としての役割を担うものが立ち上がっており、災害ボランティアセンターとしてもこうした多様な活



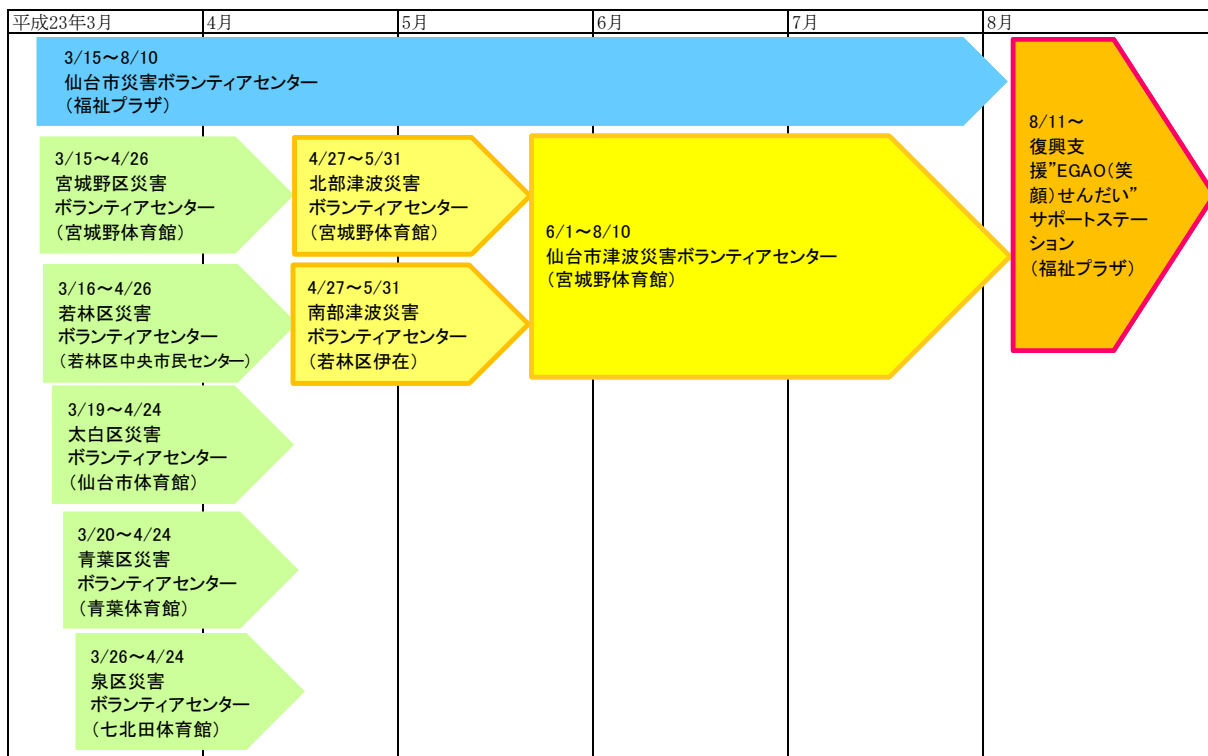
動主体と連携を図りながら支援を進めた。

平成23年6月、被災者の状況が日々変化し、ボランティアへのニーズも縮小してきたことから、市社協は、改めて災害ボランティアセンターの十分な説明や周知、声を出せない被災者がいないかの確認、被災者の課題把握などを目的に、宮城野区および若林区の津波被災地域の住宅1,851世帯や避難所の避難者を対象とした聞き取り調査

を行った。調査は地元ボランティアによるチームを組織し、約1カ月をかけて行った。その結果、泥かきや片づけ、家具の移動など171件のニーズがあり、支援につなげることができたが、特にニーズのない世帯が増加していることも確認できた。

7月31日に市内の避難所が全て閉鎖となり、災害ボランティアも復興支援に軸を移していくこととなった。

図表 4-5-1 仙台市災害ボランティアセンター設置状況



図表 4-5-2 仙台市災害ボランティアセンター活動状況

ボランティアセンター	受付数	要請件数	延活動回数
区災害 (3.15~4.26)	26,914人	5,322件	6,360
津波災害 (4.27~5.31)	12,556人	1,091件	1,532
市津波災害 (6.1~8.10)	16,593人	525件	1,620
合計	56,063人	6,938件	9,512

(2) 復興支援“EGAO(笑顔)せんだい”サポートステーション

復興支援“EGAO(笑顔)せんだい”サポートステーション(以下、「EGAO」という。)

は、被災者支援ボランティアの窓口として、災害ボランティアセンターを引き継ぐ形で平成23年8月11日に新たに開設され、平成28年3月末現在も活動中である。

EGAOでは、主にボランティアのマッチングやコーディネートなどボランティアと支援希望者をつなぐ中間の支援を行っている。災害ボランティアセンターでは、被災者から寄せられた支援ニーズを取りまとめ、当日集まったボランティア活動希望者とマッチングを行っていたが、EGAOでは、ボランティア希望者を事前に登録し、被災者からの依頼に基づいて随時メール・FAXを活

用して参加者を募集する登録制の形式をとった。

支援希望者とのマッチングの際には、必要などころに必要な支援が届くよう、また、ボランティア活動を安全に行うことができるよう当日に同行するなどコーディネートを行っている。支援を望む被災者とボランティアをつなぐ以外にも、震災に関する研修や視察など、震災の経験を伝えていくための各種取り組みの調整、継続支援の担い手の確保、新たな福祉活動参加者の裾野の拡大などに尽力している。

EGAO のもう一つの役割として、プレハブ仮設住宅と比べて支援や情報が届きにくい借上げ民間賃貸住宅への支援を行っている。借上げ民間賃貸住宅に居住する被災者への物資提供、イベントなどの情報をメールおよびFAXの配信システムを利用して提供している。

被災者からの要望は、発災から1年目は、泥出しやがれき・漂流物の撤去など、震災被害への復旧作業などの割合が高かったが、年数を経るごとに仮設住宅の集会場での交流会といったイベントの手伝いなど生活再建に向けた支援の割合が高まっていった。

3年目や4年目になると、応急仮設住宅から、整備された復興公営住宅に移り住むなどの被災者も増えてきた。新しく地域での生活を始めるにあたっては、地区社協や町内会などの地域住民が、被災者を迎える立場として支援の担い手となり、ボランティアもこうした活動のサポート役として、交流行事の運営サポートなどの活動を行った。

被災者が地域の一員となって生活再建を果たそうとする過程では、次第に、元々の被災という課題に、障害や高齢、子どもなどの地域課題が加わり複雑化していく傾向が見られる。EGAO のような復興期を支えるボランティアセンターは、現在の課題に対応しながら、常に次のフェーズを見据えて事業を展開させていかなければならない。

図表 4-5-3 EGAO 活動実績

	活動件数	参加人数
平成 23 年度	225 件	1,282 人
平成 24 年度	472 件	4,038 人
平成 25 年度	93 件	1,464 人
平成 26 年度	97 件	1,478 人
平成 27 年度	83 件	1,008 人

※平成 23 年度は 8 月から平成 24 年 3 月の実績。

## 第6節 保健福祉活動

### 1. 生活保護

#### (1) 概要

##### ①本市の生活保護受給状況

生活保護は、生活保護法を根拠とした制度で、厚生労働大臣の定める保護基準に基づき、年齢、世帯構成等によって、その世帯の最低生活費を計算し、これとその世帯の収入を比較して、福祉事務所長が保護の適用について決定する。保護の種類は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助がある。本市の被保護実人員は、17,770人、被保護世帯数は13,023世帯、人口に対する保護率は1.65%（平成28年3月31日時点）である。

震災当初、多数の被災者が発生したため、被保護者数は激増すると予想されていたが、微増にとどまった。これは、義援金、災害弔慰金、災害見舞金や貸付等（以下、「義援金等」という。）の支給等があったことや、復興関係の求人数の増加に伴い、就労を開始したことなどにより、収入を得ることができたためと推測される。

図表 4-6-1 被保護世帯数・人員・保護率の推移（年度平均）

	人口	世帯数	人員	保護率
H23	1,049,064人	11,566世帯	16,710人	1.59%
H24	1,060,555人	11,790世帯	16,779人	1.58%
H25	1,068,216人	12,290世帯	17,339人	1.62%
H26	1,072,759人	12,686世帯	17,655人	1.65%
H27	1,079,391人	12,951世帯	17,774人	1.65%

##### ②義援金等の収入認定

生活保護費は、被保護世帯に収入があった場合、その世帯の最低生活費に足りないのみを支給し、保護費は減額する。

本市において、義援金等の申請受け付けは、早いものだと平成23年3月中に開始し

ていたが、被保護世帯が東日本大震災に係る義援金等を受けた場合の収入認定の取り扱いが厚労省から示されたのは、平成23年5月2日のことだった。

厚労省は、5月2日に通知した「東日本大震災による被災者の生活保護の取扱いについて（その3）」（社援保発 0502 第2号）において、義援金等の生活保護制度上の取扱いについて、以下のとおり定めた。

- ・義援金等の生活保護上の取扱いは、当該被保護世帯の自立更生（災害により損害を受けた住宅、家具等の生活基盤を回復する経費等）のために充てられる額は、収入として認定しないこととし、その超える額を収入として認定すること。
- ・自立更生計画を作成して、それに自立更生のために充てられる費用を明記すること。ただし、緊急的に配分される義援金等については、使途について確認せず、一定額を自立更生に充てられるものとして自立更生計画に計上して差し支えないこと。

各区保護課では、この通知に基づき、本人から自立更生計画書と義援金等の用途が分かるよう領収書等の提出を受け、義援金等から自立更生費用を差し引いた額を収入として認定した。その結果、6カ月を超えて保護を要しない状態が継続する世帯は、保護廃止となった。

#### (2) 支援

各区保護課では、被災した保護世帯へ訪問を行った際に、健康支援や心のケアが必要と思われる世帯が見受けられた場合には、区保健福祉センターにおいて被災者の健康支援や、心のケアを行っている家庭健康課、障害高齢課に情報提供をし、連携して被保護世帯の心身の健康維持のための支援を行った。

## 2. 母子への支援

### (1) 子育て支援団体等による被災者支援活動促進

子供未来局は、東日本大震災で被災した子どもと、その家族等への支援を図るため、市内の被災児童などを対象に、こころのケアや遊びの場の提供などの支援活動を行うNPOやボランティア団体等に対し、補助金を交付する事業を展開した。

本事業は、宮城県の「安心こども基金」を財源とし、平成24年1月から平成25年度末まで実施した。平成23年度中は1団体あたり30万円、平成24年度から25年度は1団体あたり100万円を上限として補助金を交付した。予算決算額の実績は図表4-6-2のとおりである。

図表 4-6-2 予算決算額の実績（単位：千円）

	予算額	決算額	交付団体
平成23年度	1,118	1,118	8団体
平成24年度	3,000	2,599	10団体
平成25年度	3,000	2,935	7団体

### (2) 浸水地域児童館によるイベント

浸水地域の宮城野区高砂地区では、高砂市民センターを拠点として、日ごろから保健福祉活動が盛んな地域であった。

平成25年度より、浸水地域の6カ所の児童館が合同で「子育て応援フェスタ」を開催しており、平成27年度は親子約250人、支援者（児童館職員、民生委員、主任児童委員、社協、ボランティア、宮城野区家庭健康課保健師）約80人が参加する大規模なイベントとなった。参加した親子や支援者が交流を行い、元気になる貴重な機会であり、今後も年一回の頻度で継続して開催する予定である。

※6カ所の児童館：高砂児童館、田子児童館、中野児童館、中野栄児童館、福室児童館、岡田児童館

## 3. 在宅避難者への支援

### (1) 発災直後の生活状況調査

震災後、避難所が多くの避難者で溢れていたことから、やむを得ず自宅に戻った高齢者や、集団生活が困難なことを理由に避難所に避難しなかった認知症高齢者や障害者、その家族など、さまざまな事情により、在宅で避難生活を送る人がいた。

津波被害のあった若林区では、平成23年3月23日から、区保健福祉センターや健康福祉局等の保健師、他県からの応援保健師などが在宅被災者の訪問調査を実施した。

この調査では、建物被害を受けた地域や浸水地域間際の地域、高齢者が多く居住する地域など、在宅被災者が多くいると推測される地域を中心に、区内各地域の住宅を個別に訪問した。この調査により、精神的に不安定になったり、精神症状が悪化したりしている障害者などを把握することができた。また、6月からは、プレハブ仮設住宅入居者の全戸訪問や、津波浸水地域の自宅で生活している被災者の調査を実施し、健康状態の把握や支援を実施した。

また、太白区では、3月28日から1カ月の期間で、長町地域包括支援センター管内に暮らす75歳以上のひとり暮らし世帯、高齢者のみの世帯を訪問して、生活状況を調査した。調査の結果、支援が必要と思われる高齢者の生活状況を地域包括支援センターに情報提供をし、支援につなげた事例もあった。

津波被害のあった宮城野区では、3月30日より、地域包括支援センターや健康福祉局等の保健師、他県からの応援保健師等が津波被害の大きかった蒲生、岡田、白鳥地区の一部へ全戸訪問を実施した。この訪問により、支援が必要だと判断された人については、区役所担当者に情報を伝え、支援の調整や、関係機関への支援の依頼を行った。7月には再度津波浸水区域を訪問し、その後の健康状態の把握や支援を行った。

## (2) 浸水地域健康調査・健康支援

若林区保健福祉センターでは、震災後、浸水地域へ戻り自宅を再建した人に対し、心身の健康問題に関する不安や困り事の有無を確認し、地域で安心して生活できるよう、支援が必要な人について医療や保健福祉サービスを提供することを目的に、平成 23 年度から継続的に健康調査を実施した。

調査にあたっては、事前に対象地域の町内会長、民生委員に対し、調査目的の理解を得るとともに地域住民への周知について協力を得た。また、地域の被災状況や在宅被災者の情報を把握した上で、各世帯を戸別訪問し、聞き取り調査や、血圧測定等を実施した。希望者や心のケアが必要と思われる人に対しては、「こころのケアチーム」（第5章第1節参照）へつなぎ、相談等を実施することとした。健康調査の結果は、健康課題として取りまとめ、保健福祉活動に反映させた。不安や不眠などのPTSD症状が見られたり、うつ的な表情や言動、アルコール依存傾向が見られるなど、健康課題がみられた人については、保健福祉サービスにつないだり、訪問などの継続した支援を行った。

宮城野区でも平成 23 年度に若林区と同様の健康調査・支援を実施した。平成 24 年度以降、継続して支援が必要な人については個別支援を実施してきたが、震災から5年を迎えた平成 28 年度以降には、健康調査を行い、結果を健康課題として取りまとめ、保健活動に反映させ、新浜地区と南蒲生地区で運動教室などを開催することとしている。

## 第7節 被災者支援の情報システム

### 1. 被災者支援業務のための情報システム

#### (1) 被災者支援システム

##### ①概要

震災発生直後、震災対応業務にあたる各部署は、表計算等の汎用ソフトウェアや既存のシステムにより、独自に被災者の情報を管理し、業務を行っていた。そのため、被災者の各種情報が各部署に分散し、共有が図られていないことで、個々の被災者の情報把握が非常に煩雑になっていた。

このような状況から、被災者一人ひとりにきめ細かい支援を確実かつ効率的に提供するために、被災者に関する情報を一元的に集約・管理する「被災者支援システム」を構築し、平成24年7月より稼働を開始した。

同システムでは、被災者の震災時の住所や現住所、応急仮設住宅入退去情報、罹災証明交付状況、各種支援制度の申請状況等が一元的に管理されており、約30万世帯分の各種情報がひとつのシステム上で確認できるようになっている。

##### ②システムの活用

被災者支援システムは、時点ごとの住所履歴（震災時住民基本台帳住所、最新住民基本台帳住所、現住所、再建先住所）を管理しており、発災時から再建までの異動情報を、住民基本台帳の情報と照合しながら把握できる。異動情報は日次・週次など定期的に更新を行っており、最新情報を各課と共有できることで、円滑な被災者支援につながっている。

また、システム上では、社会福祉協議会などの外部機関が実施した応急仮設住宅入居世帯への支援状況についても、把握できるようになっており、生活再建支援員等が戸別訪問時に事前にその情報を確認し、被災者への的確なアドバイスや支援につながっている。

さらに、庁内で唯一、被災者の各情報を集約して住民基本台帳の情報と連携させているため、通知発送業務、各業務推進のための被災者の動向分析などにおいて各課で活用されている。

なお、現住所、震災時住所、仮設種別（プレハブ仮設住宅、借上げ民間賃貸住宅、借上げ公営住宅等）などの情報により、さまざまな統計表の出力や住まいの再建意向の分析など、被災者支援業務を推進する上で必要となる基礎数値の算出に活用しているほか、「復興定期便」（第4章第2節参照）などの宛先情報としても利用している。

#### (2) 訪問実績データの管理

平成24年度より実施している応急仮設住宅入居者への戸別訪問事業が進むにつれて、訪問などにより把握した被災者の住まいの再建に関する意向や健康状態、各課による支援記録などが増加し、詳細な情報を被災者支援システムだけで管理することが難しくなってきた。そのため、被災者支援システムを補完するものとして、「被災者生活再建支援管理システム」（以下、「生活再建支援管理システム」という。）を構築し、平成25年12月より運用している。

生活再建支援管理システムは、応急仮設住宅に入居している約12,000世帯および復興公営住宅に入居している約3,200世帯を対象としている。被災者支援システムで管理する基本情報をベースに、戸別訪問記録・住まいの再建意向・健康状態・個別支援経過記録等、入居者から聞き取りした詳細な情報、庁内各課や外部機関の支援情報を管理し、各世帯への生活再建支援に係る情報を閲覧できるシステムとなっている。

生活再建支援管理システムは、応急仮設住宅入居者および復興公営住宅入居者の情報を、庁内各課が随時閲覧・入力でき、リアルタイムで情報共有できる利点がある。



### (3) 被災者支援基礎情報システム

#### ①概要

前述の「被災者支援システム」の機能は、被災者の応急仮設住宅入居後から生活再建までの支援の機能であり、罹災証明の発行や義援金、住宅応急修理受け付け等、発災直後から仮設住宅入居までに必要となる業務に関する機能を有していなかった。そこで、今後発生しうる大規模災害に備え、発災直後に必要となる機能を搭載した「被災者支援基礎情報システム」を平成26年度に開発した。

これにより、罹災証明の発行等、発災直後の被災者対応にあたって、情報を一元管理することが可能となり、その後の生活再建支援業務へのスムーズな移行も可能となっている。また、支援金や義援金などの大量に発生する情報に関しては、オンライン入力だけではなく、テキスト(CSV)形式のデータを取込み、一括登録する機能もあり、効率的な業務遂行を可能としている。

今後は、ドメスティック・バイオレンス等の支援対象者に関する情報を取り込むためのシステム改修を予定しているほか、社会保障・税番号制度(マイナンバー)への対応についても、国の被災者台帳に係るガイドラインの策定を待って検討する予定としている。

#### ②課題等

被災者支援基礎情報システムは、東日本大震災規模の大規模災害に対応可能なシステムであるが、罹災証明の発行機能は、地震による災害への対応を目的として構築しており、水害や風害等の他の災害へ対応するには、システム改修が必要である。

#### (4) 地域防災計画の位置づけ

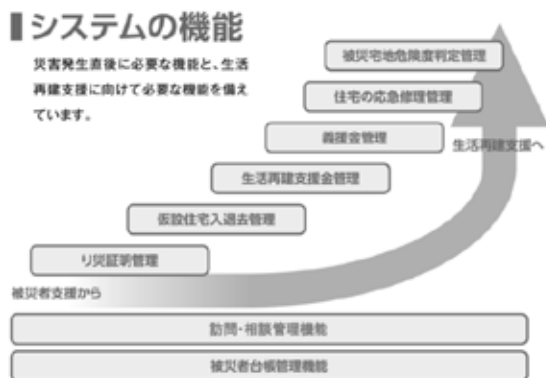
震災後に全面改定を行った本市地域防災計画において、「情報システムの整備」に関する項目が追加され、各種応急対策業務を迅速かつ効果的に実施するため、情報システムを整備すること、必要な情報処理機器について、災害発生後早期に確保できる体制を整備することが明記された。

#### (5) 災害対策基本法の改正

平成25年6月21日に災害対策基本法の改正法が公布され、「安否情報の提供」、「罹災証明書の交付」のほか、「被災者台帳の作成」が明文化された。

内閣府では、今後、平常時に被災者台帳に入力しておく項目など、記載項目の全国共通化や災害時に使いやすいデータ整理方法に関する「被災者台帳ガイドライン」を示す予定となっており、本市においても、同ガイドラインの内容を踏まえ、システムの改修等の対応を検討することとしている。

図表 4-7-1 被災者支援基礎情報システムの機能





## 第5章 心のケア



## 第1節 被災者の心のケア

### 1. 発災時の状況

#### (1) 「こころのケアチーム」

震災後、避難所における心のケアを実施するため、精神科医、保健師、看護師、臨床心理士、精神保健福祉士など3～5人1組で構成される災害時のメンタルヘルスの多職種チームとして「こころのケアチーム」が結成された。今回の震災では、本市精神保健福祉総合センターのチームのほか、厚生労働省を通して全国の自治体から派遣されたチームや、市内医療機関等のチームなど多くのチームが集まった。

心のケア支援の対象者は、震災前から精神的な症状のある被災者や、震災により新たに心の問題が生じた被災者だけでなく、それらの人々を支える支援者や自治体職員など多岐にわたる。こころのケアチームは、避難所において避難者への相談対応や精神疾患に関する診察、薬の処方、震災後の心の健康に関する普及啓発活動、支援者へのメンタルヘルス対策などを行った。

#### (2) 「こころのケアチーム」の活動状況

平成23年3月13日、精神保健福祉総合センターはこころのケアチームの活動に必要な医薬品の準備を開始した。翌3月14日より他自治体から医療保健福祉関係者の応援を受けて、宮城野区と若林区に各1チームを派遣し、活動を開始した。

こころのケアチームの活動では、事前に両区保健福祉センターの保健師が避難所で健康相談を行う中で、心のケアが必要な避難者を確認し、その避難者に関して本市精神保健福祉総合センターと情報共有を行いながら、ケアを実施した。

さらに、地域の医療資源の活用を重視し、医療機関の再開情報を確認しながら、こころのケアチームによる薬の処方は最小限とし、できるだけ地域の医療機関につなぐようにした。

心のケアは長期にわたり対応が必要なケースもあり、そうした場合、避難所閉鎖後も引き続き適切な支援を行うことができるよう、地域の医療機関や本市精神保健福祉総合センター等への丁寧な引継ぎを徹底した。

こころのケアチームは、両区保健福祉センターと連携・情報交換しながら活動を展開しており、避難所での活動を開始する前に区の朝夕のミーティングに参加し、避難者に関する情報共有を行えるようにしていた。

こころのケアチームの活動は状況に応じて活動内容や活動形態を変更して継続された。当初は、日中に避難所を巡回していたが、自宅の片付けや出勤等のため日中は避難所にいない被災者が多くなってきたため、3月26日より4日間、宮城野区において19時までの活動を試行した。

その後、津波被災地域での全戸訪問により在宅のケア対象者を把握したことから、3月30日からは、在宅被災者の支援を開始し、6月14日から若林区が実施した在宅者の全戸訪問、6月17日から太白区が実施したあすと長町仮設住宅への訪問に同行した。同時に、それまでの避難所巡回の活動形態から、避難所に精神科医等が常駐しつつ一部巡回を行う形態へと変更した。

こころのケアチームの活動は、当初毎日実施していたが、4月からは、精神保健福祉総合センターの通常業務再開に伴い、日曜日の活動を終了し、さらに、区役所の土曜閉庁に伴い、6月には宮城野区、7月には若林区の土曜日の活動も終了した。

在宅被災者や応急仮設住宅入居者へは精神保健福祉総合センターが各区保健福祉センターと同行するなどして支援を継続した。

#### (3) 心の健康に関する普及啓発・人材育成

心の健康に関する普及啓発活動としては、

震災前から本市精神保健福祉総合センターのホームページに市民向けに災害時のストレスに関する一般的な知識を掲載するとともに、「災害時地域精神保健福祉ガイドライン」を掲載していた。震災後は、相談室の案内の配布、心の相談に関する啓発広告の配布、「市政だより」への心のケアに関する特集の掲載、広報誌「はあとぼーと通信」への震災関連記事のシリーズ掲載などの取り組みを行った。

支援者のメンタルヘルス対策としては、発災3週間後頃から、避難所自治会や地域の民生委員児童委員等に心の健康講話を実施した。また、各避難所に啓発チラシを配布したほか、市職員に対しては遺体安置所で業務を行った職員への啓発チラシの配布や、災害時メンタルヘルス研修会等の職員向け研修会を開催した。

#### （４）自死の予防

震災により、コミュニティが喪失または希薄化し、被災者が孤立しやすい環境に置かれたことや、震災による直接的・間接的なストレスや経済状況、生活環境の変化により、被災者のメンタルヘルスの悪化が懸念された。本市健康福祉局では、平成23年度からこころのケアチームによる避難所での相談支援など、被災者向けの自死予防対策を行っていたが、平成24年度から重点対象に被災者を明示して、災害時メンタルヘルス研修会などを開催するなど、対策を強化した。平成25年度からは、被災し、メンタルヘルスが悪化した、または悪化する恐れがある人に対し、後述の「仙台市震災後心のケア行動指針」に基づいて心のケアを行っている。健康福祉局では、こうした対策を平成28年度以降も継続して実施する予定である。

## 2. 「仙台市震災後心のケア行動指針」

### （１）指針策定の背景

震災後の心のケアは、「仙台市震災復興計

画」において、長期的に取り組むべき課題として掲げており、「一人ひとりの暮らしを支える」生活復興プロジェクトの中で、「誰もが安心できるきめ細かなケア」に位置づけている。

多くの市民が東日本大震災によりかつて経験したことのないような壮絶な体験をし、中には家族や自宅を失った方も少なくない。こうした強いストレス状況を踏まえ、市民の心のケアを行う必要性が生じたが、発災直後においては支援方針や連携のあり方などが明確でなく、さまざまな混乱や行き違いが生じる場合があった。本市精神保健福祉総合センターが中心となり、関係各課との協議のうえ、統一的な被災者の心のケアの方針を示す、「仙台市震災後心のケア行動指針」を平成25年6月に策定した。

### （２）指針概要

本市では、指針の検討にあたり、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などの先例を参考にし、心のケアは4つの視点が重要であると考えた。

- ・震災によるストレス反応は、遅発性、動揺性、反復性に出現すること
- ・被災者のニーズや地域の状況に合ったケアの質や方法がとられていること
- ・各区保健福祉センターや支所における既存の保健福祉業務の中にも、震災後の心のケアに関する要素が含まれていること
- ・行政内の各部署のみならず、地域住民や関係機関との連携が必須であること

こうした視点ならびに復興の歩みの中で、経済的にも心身の状態としても着実に復興に向かう人がいる一方で、さまざまな困難を抱える人の存在が顕在化してきた。それを踏まえて、平成24年6月より「仙台市震災後心のケア行動計画作成のための担当者会議」を計4回開催し、各区保健福祉センターや精神保健福祉総合センターなどの被災者支援に携わる部署がそれぞれの心のケ



アに関する取り組みの現状ならびに支援上の課題を共有し、心のケアの長期対策についての必要性などを検討した。

さらに、各区支所が実施している事業のうち、心のケアに関連する事業を取りまとめ、今後を含めて全体的に俯瞰するものとして、中長期的に実効性のある行動指針を

平成25年6月に策定した。

### ①指針の計画期間

指針では、平成24年度から平成32年度までの9年間について復興に関わる動きや社会生活的な問題、起こり得る心身の健康課題を踏まえ、以下の計画期間とした。

図表 5-1-1 指針の計画期間

第Ⅰ期 (平成24～26年度)	第Ⅱ期 (平成27～29年度)	第Ⅲ期 (平成30～32年度)
応急仮設住宅期～ 復興住宅等への移行期	復興住宅等への移行～ 生活再建期	生活再建期～ 復興完了期(固定期)

### ②心のケア実施上の留意点

震災によるストレス反応は、一般的に時間の経過とともに改善していくと言われているが、対象者の復興に伴う社会生活的な問題と密接に関連して動揺性・反復性・遅

発性に現れることがある。また時間の経過とともに、震災によるトラウマそのものだけでなく、潜在化していた問題および被災後のストレス等、二次的な問題と絡まって複雑に現れてくることもある。

図表 5-1-2 起こり得る心身の健康問題

心の問題	ストレス反応(不眠・イライラ・不安・無気力・食欲不振・抑うつ気分・集中困難・不穏等)・うつ・PTSD・閉じこもり・孤立・自死・記念日反応(出来事が起こった日・お祝い事・お盆などの休日等に心身の不調が現れる)等
身体の問題	身体疾患の発症や悪化(心筋梗塞などの循環器疾患・高血圧や糖尿病などの生活習慣病の悪化・高齢者ではADLを含めた生活機能の低下等)

### ③指針の構成

指針の構成は、取り組みが網羅的に行われるよう(1)普及啓発、(2)相談、(3)人材育成、(4)マネジメント、(5)連絡調整の領域を定め、各期に記載する形としている。これらの取り組みは単独で行うのではなく、図表5-1-3の心のケア対象者の状態像に配慮して、包括的な事業展開にすることとした。

図表 5-1-3 心のケア対象者状態像

対象者	状態像
健康～自己回復可能群	個人の潜在能力や社会資源を利用して回復していくことができる。
不安定群	何も起こらなければ回復するが、その後の安全性が脅かされたり、心理的に混乱が生じる事柄が起こったりした場合には、PTSD発症が高リスクになってしまう。
ハイリスク群	アルコール依存症、うつ病、不安障害などの病的な症状やPTSDが慢性化する高いリスクを抱える。

**ア. 第Ⅰ期（平成 24～26 年度）応急仮設住宅期～復興公営住宅への移行期**

この時期は、震災後のストレス反応から自力で回復できる者と、ストレス反応が日常生活への支障をきたしている者との格差が大きくはつきりとしてくる。

被災者においては、生活再建に向けた準備の時期でもあり、今後の生活の場として復興公営住宅への移行などの課題も出てくる時期であるため、それに伴う心身への影響も出やすい。

被災者からの相談は、生活上の問題の比重が大きいことが予測された。そのため、震災後の心のケアに特化した事業だけでなく、間口を広く設定し、心のケアに必要な対象者を拾い上げられるような取り組みを工夫して、対象者の状態像に合わせた支援を行うことが必要とした。

**イ. 第Ⅱ期（平成 27～29 年度）復興公営住宅への移行期～生活再建期**

この時期は、時間の経過や、恒久的な生活の場に移り、生活が定着し、「安心・安全」を取り戻していくため、要支援者は減少していくことが予想される。しかし、中には問題が複雑化し、より専門的な支援が必要となる場合も予想される。

第Ⅰ期のように震災に特化した事業展開よりも、地域の状況に沿って実施する通常の保健福祉事業の中で、震災後のメンタルヘルスの視点を組み込んだ形で実施してい

くこととした。

**ウ. 第Ⅲ期（平成 30～32 年度）生活再建期～復興完了期（固定期）**

この時期は、復興が進み、社会的にも震災のことが風化することが予測される。メンタルヘルスの問題を抱える被災者は少なくなっていくと思われるが、生活再建の格差が明確となり精神状態の回復が遅れたり、地域コミュニティの中で孤立したりするなど、新たなストレスが現れる時期でもある。

震災後の心のケア事業は、通常の保健福祉事業の中で取り組むことになるが、第Ⅰ期、Ⅱ期の取り組みで育まれた地域の人材やネットワークを活用し、市民全体のメンタルヘルスの向上を図る事業を実施することとしている。

**④震災後心のケア行動指針の推進**

震災後、心のケアの推進に当たっては、精神保健福祉総合センターが中心となり、平成 24 年度から 32 年度を 3 年ごとに区切った 3 期それぞれについて、各区支所と精神保健福祉総合センターがそれぞれ計画を立てた。3 期ごとに各区の保健福祉センターが精神保健福祉総合センターに報告を行い、モニタリングを実施し、それを基に、指針や指針に基づく事業計画の修正や評価を実施することとした。モニタリングは平成 26 年度に行われ、応急仮設住宅期～復興公営住宅期を被災者の生活環境として見て

いた第Ⅰ期計画からフェーズが進み、保健福祉センターや精神保健福祉総合センターはそれぞれ復興公営住宅への移行期～生活再建期の「仙台市震災後心のケア行動指針第Ⅱ期計画（H27年度～H29年度）」を平成27年6月に策定した。

### 3. さまざまな取り組み

#### （1）普及啓発

普及啓発は、震災後の心のケア対象者状態像のうち、主に、健康～自己回復可能群、不安定群に対して行う。特に安全が脅かされるようなことがなければ自力で回復する不安定群は、心のケアは必要ないと自己判断してしまう人が多いため、「心の健康」を前面に出さず、「健康」を切り口とした各種保健事業等の中で「心の健康」に関する内容を取り入れたり、相談窓口の周知や自ら支援を求めることの重要性を伝えたりなどの工夫をすることとした。

#### ①一般市民に対する啓発や情報発信

各区保健福祉センターでは、震災前から設けている区役所の健康に関するチラシ等を設置する健康情報コーナーや、毎年9月・3月の自殺予防週間・月間におけるパネル展、市政だよりなどにて、ストレスのセルフチェック、ストレスとの付き合い方、うつ病の症状など心の健康に関するチラシやポスターを設置するなど、情報提供を実施した。また、各区で開催する健康祭りにて、「こころの健康づくり」をテーマにしたコンサートや啓発ブースを設置し、ストレスチェックなど実践的な内容を啓発し、心の健康に関するチラシを配布するなど、さまざまな機会を捉えて心の健康に関する普及啓発を実施した。

また、区役所等に用事がない人へも心の健康について広く普及するため、商業施設や地下鉄の駅構内、電車内などにもポスターやチラシを掲示することで、通勤通学や買い物などで施設を利用する幅広い人に対

して啓発を行った。

また、精神保健福祉総合センターでは、応急仮設住宅入居者に対して月1回程度送付する復興定期便に、1人でできるリラクゼーション法、アルコール問題についてなどの心の健康に関する情報や、相談窓口等を掲載した「はあとぼーと通信」を年2回封入し、普及啓発を行った。

#### ②心の健康づくり講演会

各区保健福祉センターでは、心の健康に関する講話を行った。心の健康に関する講話では、被災者向けと支援者向けの講話を行い、被災者向けの講話では、ストレスが起きる仕組みや、望ましい対応方法の解説、うつ状態などの心の健康を害した際の対応方法や回復過程についての啓発などを行った。また、支援者向けの講話では、地域の民生委員や児童福祉委員、地区社協、応急仮設住宅管理人など、被災者の支援者を対象に、支援者が疲弊しないための配慮について啓発した。

#### （2）相談支援等

震災後のストレス反応は、「健康」や「生活」などメンタルヘルス以外の課題に現れることも多く、メンタルヘルス以外の事業にストレス反応についての視点を取り入れることで、幅広く潜在的な問題を捉え、適切な支援につなげるよう配慮している。

また、アルコール依存症やうつ病、PTSDなどが慢性化する高いリスクを抱えるハイリスク群は、精神保健福祉総合センター、各区保健福祉センターが連携して対応できるよう、定期的なレビューの機会を設けるなど、共通した視点で継続支援が行えるようにすることとした。

#### ①区保健福祉センター等による個別支援

区保健福祉センターと精神保健福祉総合センターは共同で被災者に対する心のケアを実施した。精神保健福祉総合センターの

精神科医、保健師、看護師、臨床心理士、精神保健福祉士を各区に定期、または随時で派遣し、心のケアが必要と見られる被災者への訪問、区役所での面談相談等の個別支援を行った。それらの対象者については、区役所との定期的なケースレビューや、支援者の情報交換会等で支援方針を共有している。

区保健福祉センター等は、震災前から継続して関わっていた対象者や、震災後に他の支援団体からの情報提供により関わるようになった対象者などのほかに、平成24年度から生活再建支援員（シルバー人材センターに委託。第4章第2節参照）が実施した訪問の結果を基に心のケアを行った。

また、県が平成24年12月から借上げ民間賃貸住宅入居者に対して実施した「健康と生活に関する調査」の結果を基に心のケアを行った。県が実施した健康調査は、気分、不安障害のスクリーニングを目的とする数値であるK6値を判断する質問項目のほか、災害を思い出して気持ちが動揺することがあるか、地域の交流はしているか、飲酒の頻度はどれほどか、などの心の健康に関する質問項目で構成される。各区保健福祉センターでは、この調査に基づき、K6値が20点以上だった被災者に対して重点的に支援を実施するなど、独自に基準を設け、個別の支援を行った。

各区障害高齢課では、個別訪問による支援を基本とし、新規ケースのアセスメントなどを目的に、精神保健福祉総合センターから派遣される精神保健福祉士や、保健師等の職員と同行訪問等を実施した。個別訪問後には被災者の心のケア担当職員と精神保健福祉総合センターの職員でカンファレンスを実施し、個別訪問において見受けられた震災ストレスや、抱えている課題を協議し、今後の支援方針を検討した。なお、自死願望のある人など、よりハイリスクな対象者に関しては、精神保健福祉総合センターの精神科医との同行訪問や来所面談に

より、自死のリスクへのアセスメントを実施している。さらに、月1回震災ストレスレビューを行い、個別訪問を行った対象者のうち、新しく支援を開始した対象者や対応が困難な対象者、支援終了予定の対象者を振り返り、意見交換を行い、支援方針の共有を行っている。

支援方針は、各対象者に応じて決定したが、震災の記憶を思い出すことを意識的・無意識的に避け、「喪の作業」（身近な人と死別した人が悲哀、絶望、罪責感等を経験した後で現実を受け入れ、精神的に立ち直っていくプロセス）が進まない人に対しては、カンファレンスで検討し、担当者や訪問のペースを固定して訪問するという方針を立て、本人が安心して気持ちを語ることができるような信頼関係を構築するよう努めた。このように、心の健康問題を抱える被災者への支援にあたっては、それぞれの置かれている状況を支援者間で共有・検討し、細やかな対応に努めている。

## ②精神保健福祉総合センターによる震災ストレス相談

本市では、各区保健福祉センターにおいて、保健師等が震災に関する相談支援を実施した。精神保健福祉総合センターは、定期または随時で保健師、看護師、臨床心理士、精神保健福祉士等を各区に派遣し、各区と共同で訪問や面談を実施したり、電話による相談を受けるなどして、個別の支援を実施した。また、月1回程度各区保健福祉センター職員と被災者の心のケアに関するカンファレンスを実施し、スーパーバイズの役割を担った。精神保健福祉総合センターの職員が区保健福祉センターと同行訪問をしたり、個別に訪問や電話相談などで支援した件数は図表5-1-4のとおりである。ほとんどの項目において平成23年度の相談件数が最も多いが、震災から1年後の平成25年度には一旦件数が下がり、平成26年度から徐々に増加している。アルコール

問題は平成 27 年度の件数が最も多く、時間が経ってから問題が顕在化してきたことが分かる。

**図表 5-1-4 震災ストレス相談内訳  
(相談延べ数)**

相談内容	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度
アルコール関連	26	4	3	25	35
身体疾患関連	97	29	22	36	41
精神疾患関連	90	43	33	49	64
家庭問題関連	50	20	12	35	39
社会生活関連	107	49	41	59	47
ネットワーク関連	371	90	76	40	25
ストレス関連	453	179	88	212	185
合計	1,194	414	275	456	436

### ③サロン

本市では、応急仮設住宅に入居し、慣れない環境で閉じこもりがちになっている人に対して、行政や社協、地域の支援団体などがサロンを実施することで、交流を促進し、孤立感の解消を図った。

サロンの中には同じプレハブ仮設住宅入居者が集まるサロン、同じ地域の出身者が集まる同郷サロン、借上げ民間賃貸住宅入居者を対象としたサロンのほかに、母子の被災者向けのものもあった。母子の被災者向けサロンでは、各々の地域から転入してきて慣れない土地での親子の孤立、育児不安という課題を解決するため、親子の交流などを行った（第4章第2節参照）。

### ④震災後の生活困りごとと、こころの健康相談

震災によるストレスや生活環境の変化などにより、被災者のメンタルヘルスの悪化とそれに伴う自死者の増加が懸念された。精神保健福祉総合センターでは、自死の要因である経済的な問題を抱える人の中には、精神的な悩みを抱えている人もいることから、仙台弁護士会、宮城県司法書士会と共同で平成 23 年 9 月から「震災後の生活困りごとと、こころの健康相談」を開催し、弁護士・司法書士による法的な相談と併せて、保健師・臨床心理士・精神保健福祉士による心の健康相談を開始した。このうち、定例相談会は予約制とし、司法書士会館を

会場に司法書士 1 人と精神保健福祉総合センターの保健師、精神保健福祉士および臨床心理士が法律問題と心の健康問題に応じる形で対応した。一方、毎年 9 月の自殺予防週間および 3 月の自殺対策強化月間に合わせて行うキャンペーン相談会は予約不要とし、定例相談会の職種のほかに、弁護士、精神科医師も加わり、ハローワークや情報産業プラザ、せんだいメディアテークなどを会場に相談時間を拡大して実施した。

本相談では、震災に関係ないが、相談を希望するという相談者が多数いたが、相談者が意識していなくても、間接的には震災が影響を及ぼしている問題もあると予測された。そこで、幅広く相談希望者が利用できるように、平成 26 年 3 月のキャンペーン相談会時より、「震災後の」を外し、「生活困りごとと、こころの健康相談」として、平成 28 年 3 月 31 日現在も継続中である。

**図表 5-1-5 「震災後の生活困りごとと、こころの健康相談」開催状況**

	定例相談		キャンペーン相談会	
	実施回数	相談件数	実施回数	相談件数
H23	12 回	10 件	6 回	23 件
H24	11 回	17 件	4 回	56 件
H25	12 回	17 件	4 回	44 件
H26	10 回	25 件	4 回	57 件
H27	10 回	30 件	3 回	45 件

※平成 23 年度は 9 月から開催。

### (3) 人材育成

人材育成は、主に不安定群やハイリスク群の支援につながるものとして位置づけられた。不安定群は、心理的に混乱が生じる事柄が起こらなければ回復するため、自身の心のケアの必要性に気付いていない場合もあり、被災者支援につながっていないことが多い。地域の中で悩んでいる人に気づき、適切な対応をとり、必要に応じ適切な相談につなぐことができる人材を育成する

ゲートキーパー養成講座（後述）などが、不安定群の支援にあたる。保健福祉センター専門職や地域包括支援センター、障害者相談支援事業所職員などの専門的スキルを高めるためのゲートキーパー養成講座や、被災者支援に当たる職員のスキルアップを図るための研修会開催等により、人材育成を行うことで、不安定群やハイリスク群のメンタルヘルスの回復を図った。

## ①研修

### ア. 支援者向け研修

精神保健福祉総合センターや各区保健福祉センターは、平成 23 年度から、市社協の地域支えあいセンター生活支援相談員、各区保健福祉センター職員、保育所等の職員、消防団員、司法書士、その他被災者の支援を行う団体等の支援者を対象に、「悲嘆と喪失の理解とケア」や、「支援者のメンタルヘルス」などを学ぶ心のケアに関する研修会を実施した。支援者向けの研修会は、精神保健福祉総合センターの精神科医や、臨床心理士などが講師となるほか、国立精神・神経医療研究センター精神保健研究所などの外部の講師を招き、被災者の心のケアを実施する支援者が知識を身に付け、支援者自身のメンタルヘルスが悪化せずに長期的な支援を行えるよう研修を開催した。被災者の心のケアは長期的な支援が必要であるため、研修会は平成 28 年度以降も継続して実施する予定である。

### イ. 被災者向け研修

精神保健福祉総合センターや各区保健福祉センターは平成 23 年度から、応急仮設住宅の集会所や市民センター等を会場として、応急仮設住宅の入居者や在宅の被災者を対象として、日常の中でできるリラクセス法など心のケアに関する研修会を実施した。

## ②ゲートキーパー養成講座

本市では、自死予防対策の一環として、

市民にとって身近な相談窓口になり得る事業者などに対して、地域のゲートキーパー普及事業を平成 22 年度から実施していた。養成講座は、被災者支援に携わる本市の職員のほか、町内会役員、理美容生活衛生組合や、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所など幅広い対象に対して実施し、被災者支援の裾野を広げた。

## ③アルコール問題研修会

太白区では、区内の避難所において、アルコールの問題を抱えた人が増えていたことから、平成 23 年度からアルコール問題に関する研修会を被災者支援従事者に対して実施した。アルコール依存症の治療を専門で行っている東北会病院に協力を依頼し、アルコール依存症やその予備軍の被災者の対応について研修した。

その後、宮城野区と若林区でも、本市が実施している現況調査や戸別訪問支援、県が平成 24 年度から実施した借上げ民間賃貸住宅入居者に対する健康調査の結果を基に、アルコールの問題を抱えた人が多数いることを把握したことから、平成 25 年度から同様のアルコール問題に関する研修会を被災者支援従事者に対して実施した。

### （４）マネジメント・連絡調整等

被災者の心のケアにおいては、支援者のスキルアップを図るため、事例検討など共通して検討できるようなものを取り入れることとした。また、被災者支援に関わる区保健福祉センターおよび関係機関等の職員が情報や課題の共有を行う機会を設けるなど、支援者のネットワークの構築を意識しながら心のケアに取り組んだ。

## ①被災者支援嘱託職員採用

本市において、メンタル面における支援を必要とする対象者は、震災以前は精神疾患のある人などに限られていたが、震災が起きたことにより通常であれば精神面にお



ける支援を必要としない人も支援対象に加わり、支援対象者が増加した。このため本市では、平成23年度より各区役所保健福祉センターおよび宮城総合支所、精神保健福祉総合センターに看護師や臨床心理士などの資格を持つ非常勤の嘱託職員を配置しており、平成28年3月31日現在も業務を継続中である。本市では、被害の状況や、被災者への訪問件数などに応じて、各区と精神保健福祉総合センターに嘱託職員をそれぞれ1～3人ずつ配置した。平成23年度から24年度は「東日本大震災に係る宮城県障害者自立支援対策特別対策事業補助金」を財源とし、平成25年度から27年度は「東日本大震災に係る被災者のこころのケア支援事業補助金」を財源とした（いずれも10/10補助）。被災者支援嘱託職員は、応急仮設住宅入居者や在宅被災者などに対して個別の訪問や面談などを行い、傾聴による相談支援や情報提供などを行っている。

#### ②協議会・検討会等

本市では、平成23年度から、一般社団法人パーソナルサポートセンター、地域支えあいセンター、公益社団法人宮城県看護協会などの被災者支援団体と区担当とでケースカンファレンスや個別のケース会議を開催した。また、その会議には、精神保健福祉総合センターも出席し、スーパーバイズを行うこともあった。仙台小児科医会や精神保健福祉総合センター、各区家庭健康課、子育て支援課、教育委員会などが定期的に子どものこころのケア検討委員会を開催し、子どもの心のケアに関する方針の検討などを行った（第5章第2節参照）。

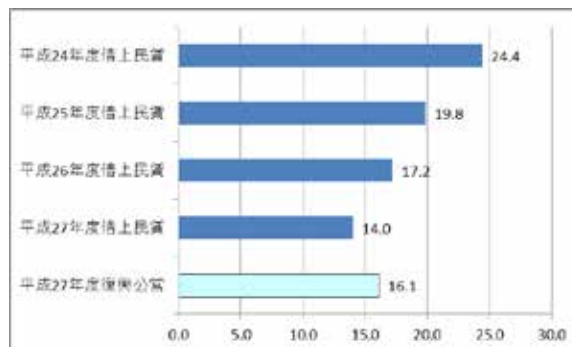
#### 4. 総括

震災によるストレスは、発災直後に現れなくても、他の地域で起きた同様の災害などをきっかけに遅発的に現れる場合がある。実際に、震災から5年が経過した平成27年度には恒久的な住まいに再建を果たしたが、

慣れない土地で暮らし始めたことにより、メンタルヘルスの問題が生じたという事例もある。県が借上げ民間賃貸住宅入居者に対して実施した「民間賃貸借上住宅等入居者健康調査」および「復興公営住宅入居者健康調査」によると、災害を思い出して気持ちが動揺することがあると回答した人、眠れないと回答した人の割合は、平成27年度と平成26年度を比較しても大きな変化はない。また、平成27年度の復興公営住宅入居者に関しては、同項目の割合は高くなっている。気分、不安障害のスクリーニングを目的とする数値であるK6値で10点以上と回答した人の割合も、平成27年の復興公営住宅入居者が平成24年度の借上げ民間賃貸住宅入居者と同じく最も高くなっている。生活再建を終えた後も震災ストレス反応が遅発性、動揺性、反復性に生じることに留意することが必要であり、健康支援や生活支援と連動した中長期的な心のケア対策が必要である。

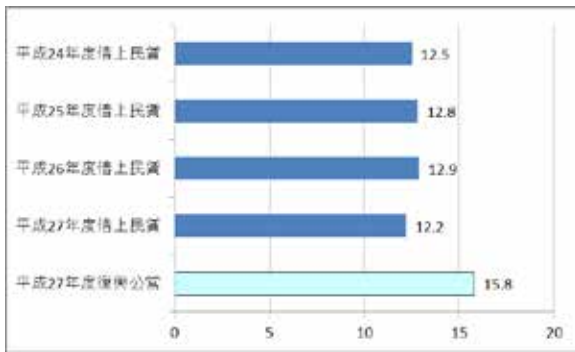
また、「自分よりも大変な人がいる」と思い、SOSを出せない被災者がいることから、心のケア以外の事業にも心のケアに関する視点を加え、必要な時にケアにつなぐ体制を構築していく必要がある。今後も、ハイリスク群だけでなく、不安定群や健康～自己回復可能群も視野に入れた心のケアを展開していくことが求められる。

図表5-1-6 災害を思い出して気持ちが動揺することがあると回答した人の割合（％）

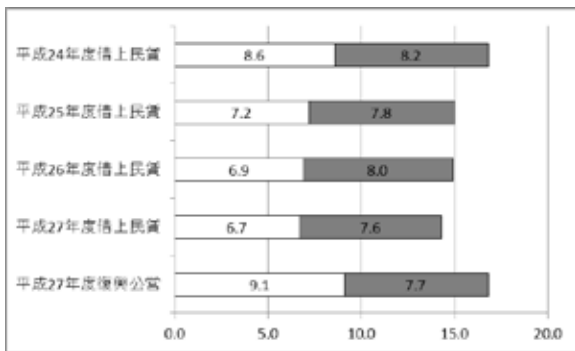




図表 5-1-7 眠れないと回答した人の割合 (%)



図表 5-1-8 心の問題 (K6の点数が10点以上の人の割合) (%)



※K6の点数 「13点以上」白色、「10～12点」灰色。

## 第2節 子どもの心のケア

### 1. 子どもの心のケア

#### (1) 震災後の対応

発災後、保育所の子どもたちには、それまで見られなかった、登所時に泣く、小さな地震にも敏感に反応する、大人から離れない、津波ごっこや地震ごっこをして遊ぶというような反応が現れることが多かった。

本市は、阪神・淡路大震災等これまでの災害の教訓を参考に、早くから心のケアの重要性を認識し、保育士による保育活動の中でのケアと並行して、さまざまな取り組みを行ってきた。

なお、学校における心のケアについては、第20章第2節の中に記載し、本節では学校教育の場以外での心のケアについて触れる。

#### ①保護者への啓発

子供未来局は、発災直後の平成23年3月には、児童相談所で作成した被災した子どもに現れやすい変化や、子どもと接するとき心がけると良いことを掲載した資料「子どものこころの理解とケア」を各保育所から保護者に配り、啓発を行った。

#### ②子どもたちへの巡回活動

平成23年5月、6月には、被害が甚大で津波を目の当たりにした子どもが多い沿岸部の保育所のうち、要望があった2保育所を精神保健福祉総合センターの職員が巡回し、診療や相談を実施した。

#### ③保育所職員向け研修

子どもの心のケアの一端を担う保育所の職員向けに、平成23年5月13日と平成24年2月21日に保育専門技術向上支援事業のスーパーバイザー数名による研修会を実施した。また、平成24年度以降も、精神保健福祉総合センターが主催する支援者向け研修を開催し、子どもの心のケアに従事する職員の相談支援のスキルアップを図った。

#### (2)「幼児健診等における子どものこころのケア事業」

本市では、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などの際に取り組みされていた子どもの心のケアについて、同様に取り組む必要があるとして小児科医、児童精神科医および精神保健福祉総合センターなどの関係機関と連携し、平成23年8月末より、幼児健康診査の機会を活用した子どもと保護者の心の相談対応事業である「幼児健診等における子どものこころのケア事業」を開始した。

震災後、仙台小児科医会では市全域で幼児健康診査の機会を捉え、子どもの心のケアに関する事業を開始する必要性を検討し、幼児健康診査で使用できるよう「こころとからだの相談問診票」を作成し、子供未来局に対して提案した。幼児健康診査で作成した問診票を活用し、聞き取りを行った上で親子の心のケアにつなげようとするものであり、本市としても重要性の高い提案と認識するところだったが、専門的な相談が必要な場合についての受け皿が課題であった。

平成23年5月24日付けで厚生労働省社会援護局より、被災3県および本市に対して事務連絡があり、日本児童青年精神医学会が子どもの心のケアに係る児童精神科医の派遣について協力体制にあることが示された。

この事務連絡により、専門相談実施体制が具現化されるめどが付き、子供未来局と健康福祉局が協力し、日本児童青年精神医学会に対し児童精神科医の派遣要請を行った。

これによって子どもの心のケアの実施体制が整い、平成23年8月末より「幼児健康診査における子どものこころの相談」と「子どものこころの相談室」事業を開始した。

### **(3)「幼児健診等における子どものこころのケア」全体構成**

本市が行っている子どもの心のケアは、以下の事業構成となっている。

- ①子どものこころのケア従事職員の研修
- ②幼児健康診査における子どものこころの相談
- ③子どものこころの相談室
- ④幼児健康診査等における子どものこころのケア検討委員会

### **(4) 子どもの心のケア従事職員の研修**

「子どものこころのケア事業」開始にあたり、震災後の子どもと保護者に関する心のケアについて、まずは子どもを取り巻く関係職員が理解することが優先であるとして、研修会を開催した。研修第1回目は、平成23年7月に開催し、以降不定期に開催している。

参加職員は区保健福祉センター職員や保育施設職員、児童館職員、主任児童委員、民生委員・児童委員、幼稚園教諭、小中学校教諭、地域子育て支援拠点施設職員などであった。

研修は、前述の日本児童青年精神医学会の派遣医師に依頼し、震災後の子どもの心のケアや震災の影響と児童虐待、子どもと保護者の心のケアなどの内容で、子どもの心のケアに携わる職員の意識と知識の向上を図ることを目的に開催した。

### **(5) 幼児健康診査における子どものこころの相談**

本市は、平成23年8月末から、1歳6カ月児健康診査、2歳6カ月児歯科健康診査、3歳児健康診査（3歳7カ月児に実施）の場を利用した「幼児健康診査における子どものこころの相談」を開始した。

幼児健康診査と2歳6カ月児歯科健康診査は、本市では通常90%前後の受診率であり、全ての1歳6カ月、2歳6カ月、3歳7カ月の幼児を対象としている。子どもの

こころの相談についても、誰もが来所する幼児健康診査等の場を活用することで、相談に対する敷居が低くなり、症状を有する親子の早期発見ができた。

発災から3年半が経過する頃からは、幼児健康診査等の対象児で震災を経験した子どもはいなくなったが、子どもの心の相談と言っても、保護者自身の相談の意味合いも強く、保護者に影響を受け今後、子どもの問題として表出することも想定される。そのため、長期的な対応も必要であり、本相談は平成28年度以降も継続して実施していく予定である。

図表 5-2-1 相談問診票該当のあった項目

<p>■ 1歳6カ月児健康診査における「こころとからだの相談問診票」より抜粋</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・食欲がなくなった。（飲みが悪くなった）</li> <li>・以前に比べて、夜泣きが多くなった。または、なかなか寝付けなかったり、夜中によく目を覚ましてぐずるようになった。</li> <li>・すぐ泣いたり、興奮しやすくなった。</li> <li>・必要以上におびえたり、小さな物音にびっくりしたりする。</li> <li>・暗いところや特定の場所を怖がるようになった。</li> <li>・以前に比べて、ぜーぜーしたり、体や目を痒がるようになった。</li> </ul>
<p>■ 2歳6カ月児歯科健康診査・3歳児健康診査における「こころとからだの相談問診票」より抜粋</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・親にしがみついて離れなかったり、後追いが激しくなった。</li> <li>・おもらし、おねしょをするようになった。またはひどくなった。</li> <li>・以前に比べてなかなか寝付けなかったり、夜中によく目を覚ましてぐずる。</li> <li>・必要以上におびえたり、小さな物音にびっくりしたりする。</li> <li>・そわそわ落ち着きがなくなったり、集中力がなくなった。</li> <li>・暗いところや特定の場所を怖がるようになった。</li> <li>・以前に比べて、ぜーぜーしたり、身体や目を痒がるようになった。</li> </ul>
<p>■ 幼児健康診査における「こころとからだの相談問診票（各幼児健康診査保護者共通）」より抜粋</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・あまり眠れない。</li> <li>・頭痛、腹痛、吐き気、めまいなどの身体の不調を感じる。</li> <li>・いらいらしたり、怒りっぽくなった。</li> <li>・色々と不安だ。</li> <li>・ちょっとした物音や揺れに対してひどく驚いてしまう。</li> <li>・気分が落ち込んだり、寂しくなったりすることがある。</li> <li>・悪夢に悩まされることがある。</li> <li>・物事になかなか集中できない（落ち着いて取り組めない）ことがある。</li> <li>・子どもについて当たってしまうことが増えた気がする。</li> </ul>

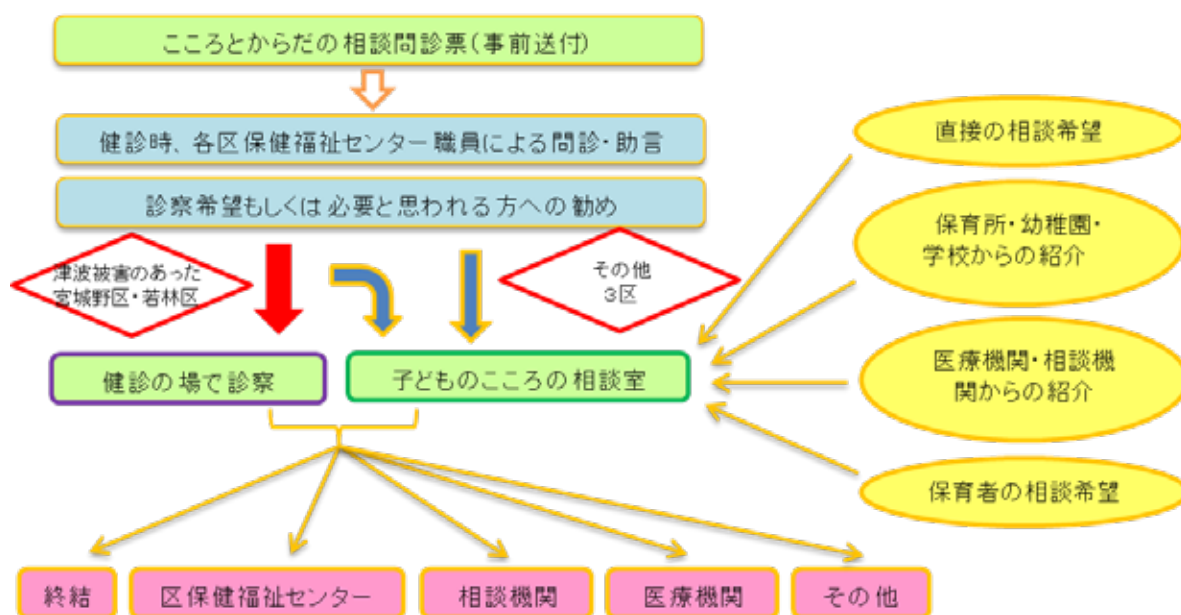
## ①実施方法

「こころとからだの相談問診票」は健康診査の案内に同封して事前を送付した。当日の間診場面では保健師が聞き取りを行い、アンケートの項目に該当する場合や心配を抱えている親子がいた場合は、児童精神科医による子どもの心の相談を勧めた。

その後継続的なケアが必要とされた子どもに関しては、区保健福祉センターの保健師等による定期的な訪問等や、相談機関、医療機関など関係機関につないだ。

問診票を使用した心の相談支援は、当初震災後に生まれた子どもに関しては対象外とし、順次終了する予定でいたため、平成25年度はいったん1歳6カ月児健康診査における問診票の活用を終了したが、保護者が被災した影響は子どもの年齢にかかわらず現れることから、平成26年度から再開した。

図表 5-2-2 幼児健診における子どものこころの相談支援体制



### ②問診票の結果から言えること

子どもとその保護者に対して実施した「こころとからだの相談問診票」の集計から、子どもでは1歳6カ月児が「必要以上におびえたり、小さな物音にびっくりしたりする」が高くなり、2歳6カ月児と3歳7カ月児は加えて「暗い所や特定の場所を怖がるようになった」と「親にしがみついで離れなかったり、後追いが激しくなった」が高値を示した。

保護者では「ちょっとした物音や揺れに対してひどく驚いてしまう」、「いらいらしたり、怒りっぽくなった」「色々不安だ」の3つの症状が高値を示した。

震災後高値を示したが、時間の経過とともに低下する症状としては、子どもでは特に「必要以上におびえたり、小さな音にびっくりしたりする」が目立った。2歳6カ月児、3歳7カ月児では「親にしがみついで離れなかったり、後追いが激しくなった」、「以前に比べてなかなか寝付けなかったり、夜中によく目を覚ます」であった。

保護者では、各幼児健康診査とも「色々不安だ」、「ちょっとした物音や揺れに対してひどく驚いてしまう」が、時間とともに低下する傾向が見られた。これらの症状

は震災に関連する症状として考えられる。

子どもは時期を経て、まずは1歳6カ月児が症状に該当するものが少なくなり、次に2歳6カ月児、3歳7カ月児と緩やかに低下していく。震災時月齢が小さい方が影響が少なく、ある程度年齢が高い方が影響が持続しやすいと推測される。

なお、「こころとからだの問診票」の聞き取り数等のデータは下記のとおりである。

図表 5-2-3 「こころとからだの問診票」実績

	問診票回収数	こころの相談室利用数
平成23年度	7,649	96
平成24年度	15,782	107
平成25年度	10,416	73
平成26年度	18,689	98
平成27年度	21,460	117

※平成25年度は、2歳6カ月児歯科健康診査および3歳児健康診査の対象児の保護者に問診票を送付した。

### (6) 子どものこころの相談室

震災後の心のケアに関する専門相談として、「子どものこころの相談室」を平成23年8月から実施した。相談室は、幼児健康

診査等から児童精神科医の相談が必要とされた方や、関係機関から紹介された方、そのほか希望する18歳未満の子どもと保護者を対象に、月2回開催した。日本児童青年精神医学会より派遣を受けた児童精神科医や精神保健福祉総合センターの職員が相談にあたった。日本児童精神医学会からの派遣は24回にわたった。その後、平成24年9月からは仙台市内の児童精神科医の協力も得た。

平成25年4月からは、沿岸部の被災者の移転等に伴い、対象者の居住エリアが広がったこと、津波に限らず震災によるストレスを抱えている人が多いことなどを踏まえ、宮城県臨床心理士会所属の心理士の協力を得て、津波による被害があった宮城野区、若林区では月1回、それ以外の青葉区、泉区、太白区では2カ月に1回の開催とした。平成26年からは需要に応じてさらに各区で毎月1回実施するなど、段階的に相談室を拡充した。

相談室は、平成28年3月31日現在も継続して、各区役所を会場に月1回実施しており、震災のことだけに限らず、さまざまな心配事について児童精神科医や心理士に相談できる体制を整えている。

相談室は、月1回程度被災者に対して各種情報を送付していた「復興定期便」にチラシを封入して周知するほかに、区保健福祉センター等の訪問や面談時の際に案内したり、他のきょうだいの幼児健診の際のアセスメントからつなげたり、さまざまな機会を捉えて周知を図り、心のケアが必要な子どもや保護者に対応した。

相談室では、児童精神科医等が本人、保護者からの相談を受ける。相談内容は震災関連のものとしては、震災以降、子どもが幼稚園に行きたがらない、不登校が続いている、幼児期に震災を経験したが小学生になってから揺れを怖がるようになった、などさまざまである。震災関連以外では、保護者から子どもを叩いたり暴言を吐いたり

してしまう、子どもを邪魔に思うなど、虐待の恐れもある相談内容もあった。

心理士等が子ども、保護者からの相談を受け、医療の必要性があると判断した場合は医療機関を紹介したり、継続的な支援が必要である場合は、区保健福祉センターや精神保健福祉総合センターの個別支援につないだりするなど、それぞれの状況に応じた支援を実施した。

### （7）幼児健康診査等における子どものこころのケア検討委員会

「幼児健康診査における子どものこころのケア」および「子どものこころの相談室」の取り組みに関して、実施方針や進捗状況の確認および評価を行い、今後の支援体制のあり方などを検討する場として、関係機関からなる検討委員会を平成23年8月に設置した。

委員は仙台小児科医会長、仙台小児科医会震災こころのケア担当、精神保健福祉総合センター所長、各区保健福祉センター家庭健康課長、教育委員会学校教育部教育相談課長、子供未来局子供育成部子育て支援課長で構成された。

検討委員会では、平成23年度は、幼児健康診査における子どものこころの相談の実施方法や、子どものこころの相談室の広報等について議論し、平成24年度以降は「こころとからだの問診票」のアンケート集計結果の検討や、関連事業の実施報告・課題の検討など、フェーズによって内容を変えて議論を行った。委員会においては、子どものこころの相談室において、時間が経つにつれ、子どもと保護者の心理的問題が震災の影響かどうかは不明瞭になってはいるものの、保護者が心理的な問題を抱えていることがこれまで以上に明らかになったこと等が議論された。平成25年度には、本市が実施した子どもの心のケアの取り組みを「震災後の子どものこころのケア実施報告書」にまとめ、今後の活動の方向性を示し

た。平成 28 年度以降もこうした取り組みを継続していく方針を立てるなど、子どもの心のケア事業にフィードバックされている。

#### (8) 各区家庭健康課による支援

本市では、子どもの支援を行う各区の家庭健康課が中心となり、幼児健康診査や新生児訪問などの機会を捉え、被災した親子に対する心のケアを実施したが、その他にも各区の状況に応じて独自の取り組みを行った。

青葉区では、被災して市外から転入してきた親子を対象に、孤立防止やさまざまな情報提供などを目的としたサロン、「うえるかむあおば」を開催した。うえるかむあおばは、平成 24 年度に 7 回開催し、本市の親子向け事業の紹介や親子同士の交流やヨガなどのイベントを行った。平成 25 年度からは、サロンの開催から個別支援に切り替えて、支援を継続した。

宮城野区では、高砂地区および岩切分台地区において次の取り組みを行った。

浸水した高砂地区においては、自身も被災している子育て支援機関の職員や支援者が、地域の親子のためにいち早く活動を再開しようとしていた。このことを知り、それまで子育て支援者支援の一環として行ってきた「高砂地区子育て支援ネットワーク会議」を震災 10 カ月後の平成 24 年 1 月に再開し、平成 25・26 年度と継続開催した。ここでは、「地域の親子はまだ大変な状況にある」、「子どもたちは元気だが親たちが心配」、「親支援は大事だが難しい」、「支援者自身が元気であることと関係機関が繋がることが大事である」などのさまざまな意見が出され、共感と学びの場となった。また、地区社会福祉協議会の高齢者向けサロン「お茶っこ交流会」において「パパママサロン」を同時開催したところ、参加者から「気晴らしをしようとしても楽しめない」との意見が出るなど、被災による心理面への影響が見られた。平成 24 年度からは、

研究事業の一環として東北福祉大学の臨床心理士の協力を得られることとなり、保健師と臨床心理士が子育て支援機関の事業に関わる形で、施設の巡回や児童館利用児童の見守り、職員のサポート等を行った。研究事業終了後も、独自事業として平成 27 年度まで継続した。

浸水地域以外では、宮城野区岩切分台地区に震災後に転入してきた親子に、親子の交流の場を提供することで、地域での孤立を防ぎ、育児不安の軽減や育児への自信につなげることを目的とし、「リフリラ分台～こころとからだをほぐす Hot タイム～」を実施した。本事業は、平成 26 年度に 3 回開催し、10～14 組の親子が参加し、親子体操や臨床心理士による講話、セルフメンテナンス講座、グループワークなどを行った。

若林区では、平成 25 年 5 月から、一般社団法人マザー・ウイングと共催で、福島県から避難してきた母子が語り合い情報交換し、知らない土地での育児不安の軽減を図る場を設け、現在も対象を拡大させ実施しており、日ごろの育児を語り合える場となっている。さらに、区民協働まちづくり事業として共催している、「輪っ！かばやし子育て応援団」は、震災後より地域の避難所に出向き、育児中の母子に寄り添う活動を展開させ、また活動できなくなった荒浜育児サロンを平成 23 年 7 月から下荒井公会堂に会場を移し、平成 28 年 3 月末現在も開催している。

太白区では、中核支えあいセンターと前述のマザー・ウイングが共催で開催した、原発避難者特例法で避難している未就学児の親子向けサロン「ぴーちサロン」に健康教育等で協力した。また、のびすく長町南と共催で市外から避難している乳幼児の親子を対象にした交流会「カラーズ」を開催している。「ぴーちサロン」「カラーズ」は、避難者が徐々に避難元に戻ったり、仙台に生活の拠点を決め、親子の生活が落ち着いていくことで、参加者が減少し平成 26 年度



で終了している。

泉区では、プレハブ仮設住宅はなかったものの、借上げ民間賃貸住宅、借上げ公営住宅等への入居者が区内に点在していた。また、「こころとからだの問診票」のアンケート結果から、震災を経験し、不安を抱えながら育児をする保護者が多いことがわかった。そこで、泉区家庭健康課では、仮設住宅入居者へのさまざまな調査や、幼児健診などで把握した乳幼児を持つ親を対象に、託児付きの交流会「いずみゆうゆうタイム」を、平成24年度から実施した。本事業は、不安と孤独を抱える保護者に安心して話せる場を提供し、そこでの交流を通して震災後の精神的ストレスや孤立感を軽減させることを目的とした。平成24年度に5回、平成25年度に9回開催し、交流会での会話や親子遊びを通して不安や孤立感を解消し、前向きに育児ができるよう支援を行った。平成26年度からは当事業の自主グループ化を目指したが、参加者には幼稚園に入園する子どもが多かったため、交流会は解散し、保健師等の訪問等の個別支援を通して、被災した保護者の精神的安定を図っている。

### （9）中長期的な支援

阪神・淡路大震災の事例では、震災から数年が経過し、生活が落ち着いてくると無気力や不登校などの相談も見られたという。また、兵庫県教育委員会の実施した「阪神・淡路大震災の影響により心の健康について教育的配慮を必要とする児童生徒の状況等に関する調査」の結果によると、阪神・淡路大震災の影響が発災後9年経過しても1,000人以上の児童生徒に見られるという報告もある。

また、時間の経過とともに、子どもや保護者が抱える問題が個別化、細分化する。特に幼児は保護者から受ける影響が大きい。ため、保護者から相談を受けた場合は、被災状況や子どもの症状だけでなく、養育環境や保護者の精神面にも留意し、全体的な

把握が求められる。

以上により、本市は子どもの心のケア事業を平成28年度以降も継続して実施し、中長期的な支援を行う予定である。

## 第3節 震災遺児支援

### 1. 東日本大震災による状況

市内では、震災により、両親が共に亡くなるなど、震災孤児や震災遺児が発生した。本市では、震災により両親を失った孤児は7人、片親を失った遺児は136人おり（平成28年3月31日時点で義援金を受け取っている遺児の数）、本市ではさまざまな関係部署、関係機関が連携しながら、大切な家族を亡くした子どもたちを支援している。

### 2. さまざまな支援制度

震災により両親が共に亡くなるなどして保護が必要となった子どもに対して、児童相談所では、学校や教育委員会、各区保健福祉センター等との連携のもと、避難所、学校を巡回するなどしてそのような子どもたちの状況の把握に努めた。また、子供未来局では、里親制度や経済的支援制度などを、ホームページや市政だよりなどで周知した。

#### （1）里親制度

児童相談所では、震災により養育環境を変える援助が必要となった児童については、一時保護や児童養護施設等への措置、親族里親（児童を扶養する義務がある祖父母や兄弟姉妹、叔父叔母などの親族がなれる里親）への措置等を行った。親族里親に認定されると一般生活費のほか、教育費等が国の基準に基づいて支給される。

なお、平成23年9月の制度改正により、扶養義務のない叔父叔母などの親族へ措置された場合、里親手当を支給できることとなった。

#### ①市の関わり方

本市においては、震災により親が死亡または行方不明となり、親族に引き取られた遺児31人が里親制度を利用した。この中には、市内で被災した方のほか、市外で親を

亡くし、市内の親戚の家に引き取られた遺児も含まれている。親族里親の申し込みは平成23年度にピークを迎え、平成24年度には落ち着いた。

本市では親族里親に、養育費を交付しているほか、児童相談所の職員が里親からの相談を受け付けたり、その養育が安定して行えるよう、サロンを開催し、親族里親同士での交流や情報交換を促進している。遺児に対しては、定期的に児童相談所や里親の自宅などで面談を行うなど、それぞれの遺児に合わせて個別の支援を平成28年3月31日現在も継続して行っている。

図表 5-3-1 里親制度委託児童数

	委託児童数
平成21年度	22人
平成22年度	29人
平成23年度	49人
平成24年度	56人
平成25年度	51人
平成26年度	46人
平成27年度	60人

※委託児童数は震災遺児以外も含まれる。

#### ②制度の狭間

震災によって親を亡くした子どもの中には、離婚後の母子家庭または父子家庭と一緒に暮らしていた親が亡くなり、別れて暮らしていたもう一方の親に引き取られたケースもあった。こうした場合、里親制度としては対象外となり、養育費は適用にならない。また、民間団体の弔慰金などのさまざまな助成事業も対象外となることが多く、子ども自身や保護者にとっても環境が激変し、不安やストレスが大きいにもかかわらず、受けられる支援がない、制度の狭間とも言える状態が見られた。

(2) その他の支援

①公的な経済支援

震災によって保護者を亡くした子どもや配偶者を亡くした世帯には、さまざまな公的支援がある。本節においては、その中から抜粋して掲載することとし、そのほかの内容は第9章第2節に掲載する。

ア. 東日本大震災みやぎこども育英基金支援金・奨学金

■担当窓口：

宮城県子育て支援課、宮城県教育庁総務課

■制度概要：

- ・対象者：震災時に、宮城県内に住所を有していた生計を一にする保護者が死亡（震災関連死を含む）・行方不明となった、原則22歳以下の未就学児（胎児を含む）から大学生等までの方
- ・内容：対象者が安定した生活を送り、希望する進路選択を実現できるよう、以下の金額を支給する。  
月額金 就学区分に応じて1～3万円  
一時金 入学・卒業時に、区分に応じて10～60万円

■申請期間：

- ・月額金  
＜新規＞随時  
＜継続＞毎年度、4月1日から4月末日まで
- ・一時金  
＜未就学児（小学校入学時）＞原則として前年度の1月4日から2月末日まで  
＜児童、生徒等（卒業時または修了時）＞原則として3月1日から翌年度の4月末日まで

■実績：平成28年3月31日時点で1,052人（震災時大学生含む）に、総額12億1,241万円を給付。

イ. 義援金

■制度概要：

- ・内容：震災で両親を失った未成年者（震災時にひとり親家庭で、震災で親権者が死亡した場合を含む）（※）246万円/人

震災で両親のいずれか一方を失った未成年者（※）98万円/人

（その他に、震災で配偶者が死亡したため母子・父子家庭となった世帯 36万円/世帯）

※未成年者とは、平成4年4月2日から平成23年3月11日に生まれた者

■実績：次表のとおり（平成27年度末時点）

	件数	義援金団体および県受付分	本市受付分
震災孤児	7件	350万円	1,356万円
震災遺児	136件		1億3,328万円

ウ. そうじゃ・宮城っ子基金（岡山県総社市からの支援）

岡山県総社市では、市民から寄せられた義援金を原資として「そうじゃ・宮城っ子基金」を創設し、宮城県内の震災遺児を育成する資金として活用することについて平成23年6月8日に宮城県市長会と合意した。この基金から、震災で親を亡くした県内の中学生以下の子どもたちに、1人あたり10万円を5年間支給した（支給実績：県内延べ392人3,920万円、うち本市延べ30人300万円）。

また、図書カードの贈呈やプロ野球観戦への招待、本市と総社市の野球少年団の交流試合を行ったほか、「杜の都・仙台絆寄付」へ寄付を行った。

②民間の支援

震災により親を亡くした子どもたちへは、公的なものだけでなく、民間のさまざまな団体からも経済的な支援が行われた。

「MUF G・ユネスコ協会東日本大震災復興育英基金」、「公益財団法人みちのく未来基金」、「ロータリー希望の風奨学金」、「公

益信託 JCB 東日本大震災に負けない子どもたちの未来を応援する奨学基金」や、「高速道路交流推進財団（現一般財団法人国土計画協会）」、「日本学生支援機構」、「JET Oみやぎ」、「全国里親会」、「朝日新聞厚生文化事業団」、「株式会社アシックス」、「愛知ボランティアセンター」などの団体により、返還が必要な奨学金から返還不要の給付金、スポーツ用品の提供など、多様な支援が実施された。

また、あしなが育英会と NPO 法人子どもグリーフサポートステーションが共同で、震災遺児等を対象に日帰りのプログラムを開催するなど、民間による心のケアや交流の場づくりの取り組みも行われた。

### ③就業支援

震災によりひとり親家庭になった世帯に対して、平常時から実施されている制度が活用された。

#### ア. ひとり親家庭高等技能訓練促進給付金等事業

##### ■制度概要：

- ・対象者：准看護師、介護福祉士、保育士、柔道整復師、理容師、美容師など
- ・内容：ひとり親家庭の父または母が、就業の際に有利な専門資格を取得するため、養成機関で修業する場合に、生活費の負担軽減のため高等技能訓練促進費や入学支援修了一時金を支給する。
- ・対象資格：20歳未満の子どもを養育するひとり親家庭の父または母
- ・備考：平成26年10月より事業名を「ひとり親家庭高等技能訓練促進給付金等事業」から「仙台市ひとり親家庭高等職業訓練促進給付金等事業」へ、「高等技能訓練促進費」を「高等職業訓練促進給付金」、「入学支援修了」を「修了支援給付金」へ変更。

##### ■実績：次表のとおり

	高等職業訓練 促進給付金	修了支援 給付金
平成23年度	40人	15人
平成24年度	36人	21人
平成25年度	25人	12人
平成26年度	26人	9人
平成27年度	33人	13人

#### イ. ひとり親家庭自立支援教育訓練給付金事業

##### ■制度概要：

- ・対象者：20歳未満の子どもを養育するひとり親家庭の父または母
- ・内容：ひとり親家庭の父または母が、就職に必要な技術を身に付けるため、市が指定した教育訓練講座を受講した場合、修了後に受講料の2割（上限10万円、4千円未満は支給対象外。）を支給する。支給を受けるには、講座受講開始前に申請が必要である。
- ・対象講座：雇用保険の教育訓練給付の指定教育訓練講座
- ・備考：平成25年4月、父子家庭に対象拡大

##### ■実績：次表のとおり

	支給件数	支給額
平成23年度	15件	254,782円
平成24年度	14件	338,487円
平成25年度	10件	201,944円
平成26年度	7件	248,022円
平成27年度	8件	173,188円

### 3. 総括

今回の震災における震災遺児・孤児へは、経済的な支援、精神的な支援の両面の支援が行われた。里親制度、各種奨学金、支援金、民間団体による支援など、さまざまな団体が多様な支援を実施した。

応急仮設住宅などの仮の住まいから復興公営住宅など恒久的な住まいへの再建など、震災から5年が経過すると目に見える変化がある一方で、大切な家族を亡くした悲し

みや辛さは時間が過ぎても変わらないものがある。普段通りに過ごしていても、何かの折にそうした思いが溢れてくることも少なくない。突然の災害で遺児となった子どもたちが過ごしてきたこの5年の日々は過酷なものであったが、同時に周囲のさまざまなサポートのもと、子どもたち自身が懸命に乗り越え、成長してきた年月でもあった。今後遺児たちの将来の自立に向け、社会全体としても息の長い取り組みが求められる。

