〈論　文〉

生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状と課題

――福島県における仮設住宅等入居被災者調査から――

筒　井　のり子

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災から，はや5年目を迎えようとしている。しかし，今なお，全国の避難者数は23万5,957人，そのうち仮設住宅等で暮らす人々は21万9,229人にも及ぶ。被害の著しかった東北3県で言うと，岩手県3万，303人，宮城県7万4,269人，福島県7万3,022人となっている（2014年11月13日現在　復興庁調べ）。

1995年に起きた阪神・淡路大震災時には，兵庫県内での仮設住宅入居数は最大約4万6,600世帯だったが，地震発生から5年目を迎える直前の2000年1月14日にすべての仮設住宅が解消された(1)。当初は2年間とされた入居期限は三回延長されたが，災害復興公営住宅の大量建設や移転支援策の充実により，1998年頃から転出が加速した。

これに比べると，東日本大震災の場合は，防災集団移転をめぐる問題や災害公営住宅の建設の遅れなどからも仮設住宅の解消には5年を超えて相当の時間を要するものと思われる。特に福島県においては，原子力災害の被害により，震災前の居住地への帰還の見通しも立たないような状況が続いているため，仮設住宅等での暮らしは長期化するものと予測されている。

その仮設住宅等で暮らす人々の状況は，どのように変化してきているのだろうか。高齢者世帯や障害者世帯の動向はどうなっているのだろうか。

福島県社会福祉協議会（以下，県社協）では，仮設住宅等で暮らす人々の見守り・支援活動を行っている生活支援相談員を対象にして，「生活支援相談員活動を通して避難住民の生活不安や課題などを明らかにし，今後必要とされる支援策等を提案する」ことを目的に2011年度，2012年度，2013年度と3回にわたって調査を実施している(2)。第3回目の調査には，筆者が代表を務める認定特定非営利活動法人日本ボランティアコーディネーター協会(3)も協力機関として関わった。その調査報告書では，第3回調査の結果報告とともに，前回（第2回）の調査結果との比較も若干行われている。また，3回の調査全体を通しての考察も行った(4)が，紙面の関係もあり部分的な内容にとどまっている。

そこで，本稿では，改めてこれら3つの調査報告書の内容を比較・検討することで，福島県における仮設住宅等入居被災者の生活状況の変化と，その支援者である生活支援相談員の今後の役割を明らかにしたい。

1．東日本大震災における福島県民の避難状況

(1) 原子力災害による避難指示区域

まず，簡単に福島県における原子力災害による住民の避難状況の経緯を振りかえっておこう。

2011年3月11日の地震発生及び12日の東京電力福島原子力発電所1号機の水素爆発以降の避難指示状況は〈表1〉にまとめた通りである(5)。

当初は，原子力発電所から半径10 kmや20 kmという単純な線引きによって，避難指示が出されていたが，4月22日になって，新たに「警戒区域」「計画的避難区域」「緊急時避難準備区域」の3つが設定された。

「警戒区域」とは，福島第一原子力発電所の半

表1　原子力被災者への避難指示の変遷

〈2011年〉

3/11	東北地方太平洋沖地震　発生（14：46）　マグニチュード9.0
	岩手県，宮城県，福島県などに大津波警報（14：49）
	東京電力福島第一原子力発電所より
	半径3 km 圏内に「避難指示」，10 km 圏内に「屋内退避」指示
3/12	福島第二原発より半径10 km 圏内に「避難指示」（17：39）
	福島第一原発より半径20 km 圏内に「避難指示」（18：25）
	福島第一原発1号機で水素爆発，作業員数名負傷
3/13	福島第一原発3号機，爆発のおそれありと官房長官発表（15：30）
3/14	福島第一原発3号機で水素爆発（11：01）　半径20 km 圏内「屋内退避」指示
3/15	福島第一原発2号機で衝撃音，福島第一原発4号機で水素爆発
	総理大臣より国民へのメッセージ発表（11：00）
	福島第一原発より半径20 km 圏内「全員退避」指示，20～30 km 圏内「屋内退避」指示
	福島第二原発については10 km 圏内より「避難指示」
3/25	第一原発から半径30 km 圏内「自主避難」要請
4/21	第二原発から半径8 km 圏内「避難指示」（10 km 圏内から変更）
4/22	第一原発から半径20 km 圏内を「警戒区域」， 半径20 km 圏外の特定地域を「計画的避難区域」，「緊急時避難準備区域」設定
6/16	「特定避難勧奨地点」設定
9/30	「緊急時避難準備区域」の解除
12/26	「警戒区域」「避難指示区域」の見直し決定
	ア「避難指示解除準備区域」　イ「居住制限区域」　ウ「帰還困難区域」

〈2012年〉

3/30	川内村，田村市，南相馬市に，警戒区域・避難指示区域の見直しを指示
4/1	川内村及び田村市の警戒区域の解除及び避難指示区域の見直し
4/16	南相馬市の警戒区域の解除及び避難指示区域の見直し

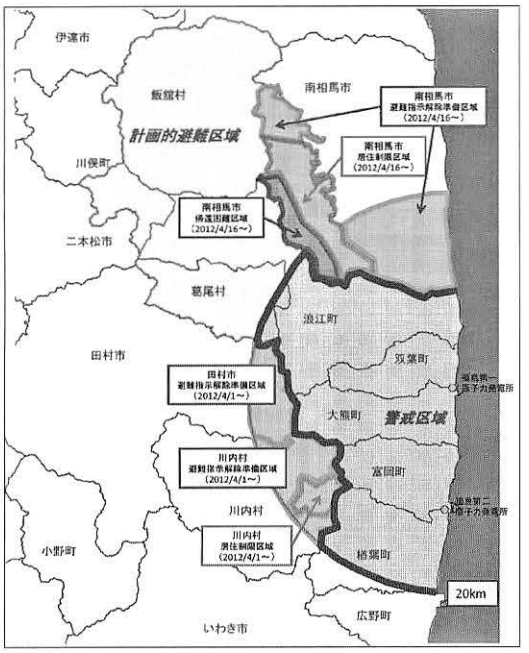
径20 km 圏内（海域も含む）で，立入制限，退去命令（罰則を規定を伴うもの）が行われる区域である。区域は，富岡町，大熊町，双葉町（以上，全域）と，田村市，南相馬市，楢葉町，川内村，浪江町，葛尾町（以上，一部）の計9市町村にわたった。対象者は約7万8,000人にのぼった。「計画的避難区域」とは，事故発生から1年間に累積線量が20 mSv に達するおそれのある区域であり，1カ月を目途に計画的に避難することが求められた。30 km 圏外だった飯舘村の全域および，葛尾村，浪江町，川俣町，南相馬市の一部が指定された。対象となったのは約1万人である。さらに，「緊急時避難準備区域」とは，第一原発に係る危険防止の観点から設定されたもので，立入制限はないが，大量の放射性物質の放出などに備えて，自主的避難や屋内退避の準備を求められた地域である。広野町の全域と楢葉町，川内村，田村市，南相馬市の一部が指定された。対象は約5万8,500人であった[6]。

その後6月16日には，「特定避難勧奨地点」が設定された。これは，局地的に放射線量が高い（1年間の積算線量が20 mSv を超えると推定される）特定の地点（居住可）であり，南相馬市や伊達市内の複数カ所が指定された。

発災から半年を経過した9月末には「緊急時避難準備区域」が解除となり，12月26日には警戒区域の段階的解除，避難指示区域（半径20 km の区域及び20 km 以遠の計画的避難区域）の見直しが行われることになった[7]。そして新たに，「帰還困難区域」，「居住制限区域」，「避難指示解除準備区域」の3つに再編されることが決まった。

「帰還困難区域」とは，放射能の年間積算線量が50 mSv を超え，5年間を経過しても年間積算線量が20 mSv を下回らないおそれがある地域であり，5年以上の長期にわたって居住が制限され

図1　警戒区域と避難指示区域の概念図（2012年6月1日現在）



内閣府資料（平成24年版防災白書）

る。「居住制限区域」とは，放射能の年間積算線量が20 mSvを超えるおそれがあり，避難の継続を求める地域である。将来的に住民が帰還し，コミュニティを再建することを目指して，除染やインフラ復旧等を計画的に実施するとされている。「避難指示解除準備区域」とは，放射能の年間積算線量が20 mSv以下となることが確実と確認された地域であり，除染やインフラ復旧，雇用対策等の支援策を行い，住民の一日でも早い帰還を目指すとされる。

この方針に基づき，2012年4月以降，帰還がかなった地域もある。4月1日には，田村市都路地区の避難指示が解除された。これは福島第一原発事故による避難指示区域の中で最初の解除だった。〈図1〉は，2012（平成24）年6月1日時点での避難指示区域を示したものである。

(2) 仮設住宅等への入居状況

このように広範な避難指示区域からの避難者を受け入れているため，福島県内における仮設住宅の設置場所は多岐にわたっている。2014年11月30日現在で，県内59市町村中23市町村に仮設住宅が存在している。仮設住宅等（借り上げ住宅，公営住宅含む）への入居戸数は，2014年11月30日現在で，計3万2,211人，入居者数は6万9,624人である。住宅別の内訳は，〈表2〉の通りである[8]。いわゆるプレハブ型仮設住宅に対し，民間アパートやマンションなどの借り上げ住宅が多いのが，東日本大震災の特徴である。

表2　福島県内仮設住宅等入居数（福島県災害対策本部2014年11月30日現在）

	入居戸数	入居者数
仮設住宅	12,540	24,818
借り上げ住宅　合計	19,360	43,787
（一般）	（859）	（1,901）
（特例）※	（18,501）	（41,886）
公営住宅	311	1,019
計	32,211	69,624

※自ら県内の民間賃貸住宅に入居した避難住民の賃貸借契約を県との契約に切り替え，県借り上げ住宅とする特例措置

これらの人数は，2年前（2012年12月）と比較すると，仮設住宅は約2,000戸／約7,700人，借り上げ住宅は約5,500戸／約16,200人減少している。1カ月前（2014年10月31日現在）と比べても，仮設住宅は88戸／266人，借り上げ住宅は257戸／748人減っており，徐々にではあるが自宅再建や復興住宅への転居が進んでいることがわかる。とはいえ，福島県内だけでも，今なお7万もの人々が仮設住宅等での生活を続けているという事実は大きい。

沿岸部の「浜通り」地域で暮らしていた人々が，地理や気候がまったく異なる「中通り」や「会津」地域の仮設住宅等で新たな生活を始めるにあたっては，相当の不安や不便があったものと思われる。また，「双葉8町村」[9]に限った調査によると，最終的に仮設住宅等に落ち着くまでに，3～4回以上避難場所を変えた人が47.2%，5回以上が35.6%もあった。さらに，震災前は一緒に住んでいた家族が離散したケースが全体の3割を超えていた。中でも3世代以上の家族に顕著な傾向がみられ，48.9%が離散していることが報告さ

れている[10]。

こうした背景をもつ仮設住宅等入居者を訪問して状況を把握し，一人ひとりに寄り添いながら必要なサービスにつないだり仲間づくりを支援したりする役割として，福島県内の市町村社協に新たに採用・配置されたのが生活支援相談員である。

2. 福島県における生活支援相談員の状況

この生活支援相談員を対象として3回にわたって調査が行われたわけだが，その結果の考察を行う前に，まず，生活支援相談員の動向について確認しておこう。そもそも生活支援相談員とは，阪神・淡路大震災時（1995年）に地域型仮設住宅（虚弱な高齢者や障害者を対象としたケア付仮設住宅）に配置された生活支援員がその原点とされ，その後，新潟県中越地震（2004年），新潟中越沖地震（2007年）の一般仮設住宅での実践を経て，東日本大震災においても配置されたものである[11]。仮設住宅等の住民を定期的に訪問して福祉課題や生活課題を把握し，個々のニーズに応じて必要なサービスや社会資源につないだり（個別支援），住民同士のつながり作りや助け合いをサポートしたり（地域支援）するのが役割である[12]。

避難所から仮設住宅への移行期（2011年6月～8月頃）に，岩手県，宮城県，福島県のそれぞれで生活支援相談員が新たに配置されることになった。福島県は，「福島県『生活支援相談員』配置事業」（平成23年7月8日施行）により，他の2県の倍近い30市町村社協に170名の生活支援相談員（複数人配置の市町村にはチーフ若干名），県社協に5名の統括生活支援相談員が採用された。その理由は，先に紹介したように，原子力災害の被害による避難指示区域が大きく，県内各地に分散して仮設住宅が建設されたためである。

また，福島県の場合は，他の2県と異なる特徴がある。それは，同じ生活支援相談員といっても，その所属によって3つのパターンがあるということである。すなわち，①当該自治体内の住民を当該社協が支援する場合，②他市町村の避難住民を受け入れる社協（避難先社協）が社会資源等の情報提供等の支援を行う場合，③全住民が他市町村に避難している9市町村の社協（避難元社協）が他市町村に出向いて住民の支援を行う場合，である。その結果，同じ仮設住宅に，「避難元」と「避難先」の2つの社協の生活支援相談員が関わる場合が起こってくる。そのため，両者の連携や役割分担等，これまでの災害時における生活支援相談員活動ではほとんど経験がなかった課題も生じた。

福島県における生活支援相談員は，2014年10月現在，県内59市町村中29市町村社協に201人が配置されている。〈表3〉は，福島県社協で調査が実施された各年度の生活支援相談員の配置状況についてまとめたものである（2011年度と2012年度は3月末での数字であるが，2013年度については年度始めの4月現在の数字である）。

3回の調査結果を比較するにあたっては，回答者である生活支援相談員がどの程度継続して勤務しているかも確認しておく必要があるだろう。東日本大震災における生活支援相談員は単年度契約のため，どうしても年度末で退職する人が出てくるが，福島県内の場合，その割合は1年目34人（19.9%），2年目は29人（14.8%）であり，8割以上の人が継続していることがわかった。したがって，生活支援相談員からみた避難住民の状況について，3回の調査結果を比較することに一定の

表3　生活支援相談員の配置状況

	配置市町村社協	実配置人数	継続	退職	新規（配置換え含む）
2011年度	30市町村	171人	—	—	171人
2012年度	29市町村	196人	137人	34人	59人
2013年度（4月現在）	29市町村	200人	162人	29人	38人

（福島県社会福祉協議会のデータをもとに筆者作成）

表4　福島県における仮設住宅等の入居状況（2012年12月13日現在）

	入居戸数	入居人数
仮設住宅	14,485	32,570
民間借り上げ住宅　合計	24,880	59,969
（一般）	（1,288）	（3,250）
（特例）	（23,592）	（56,719）
公営住宅	376	1,281
計	38,741	93,820

信頼性があると言えるだろう。

次に，生活支援相談員の仮設住宅等への訪問状況について見ておこう。先に，2014年11月末現在の住宅別の入居数を紹介したが（表2），調査が行われた当時の状況は〈表4〉の通りである。

次に，〈表5〉は生活支援相談員の年間の総訪問件数の推移を見たものである。2011年度は，生活支援相談員の採用及び活動開始時期が各市町村社協によって異なっており（6月頃～10月頃まで様々），また，統計フォームの関係で住宅タイプ別の数字は出されていない（ほとんどが仮設住宅への訪問であった）ことから，他の2年との単純な比較はできない。

そこで，12カ月分の数字が出ている2012年度を見てみると，生活支援相談員は仮設住宅と借り上げ住宅及び公営住宅を合わせて56万489件の訪問を行っていることがわかる。単純に計算すると，相談員一人当たり，月に238件，毎日約8件（365日訪問の場合）の訪問を行っていることになる。訪問する住宅の種類としては，大半が仮設住宅であり，入居者数が多い借り上げ住宅への訪問件数は少なくなっている。その理由としては，

表5　生活支援相談員の訪問件数

	仮設住宅	借り上げ住宅	その他	計
2011年度	—	—	—	269,840
2012年度	434,342	95,310	30,837	560,489
2013年度（2月まで）	433,980	103,188	34,888	572,056

（福島県社会福祉協議会のデータをもとに筆者作成）

当初は個人情報保護法の影響で入居者情報をもらえない自治体があるなどの困難があったためである。しかし，2013年になると，借り上げ住宅への訪問割合が増えている。すべての仮設住宅における入居者訪問を終え，2012年12月頃から本格的に借り上げ住宅への訪問を展開した市町村社協が多かったようである。なお，2014年3月末までに県内の借り上げ住宅はほぼすべて訪問を終了しているとのことである。

このように，福島県における生活支援相談員は，基本的に県内すべての仮設住宅，そして可能な限り借り上げ住宅等を1軒ずつ訪問して入居者の安否確認を行っている。さらに，単なる安否確認だけではなく，必要に応じて困りごとの相談にのり，関係機関・サービスにつなぐなどもっとも身近な支援者として日常的に避難者の状況を把握している。それに加えて，集会所でのサロン活動やイベントなどの支援も行っており，より多角的に住民の状況を把握している存在である。仮設住宅等の入居者をサポートする職種や個別のNPO等があるが，県内すべての仮設住宅をこれだけ定期的に訪問し継続的に一人ひとりの状況を把握している存在は生活支援相談員をおいて他にはないだろう。

したがって，避難住民に直接アンケートをとるのが困難な状況においては，この生活支援相談員を通して状況を把握するという方法は，次善の策としてかなり有効だったと言えるだろう。また，すべての生活支援相談員を対象としたことから，実態把握において地域や回答者の年代に偏りが生じることなく，さらに「支援者の立場から」の回答であるため，避難住民本人が認識していないニーズや気づかない変化を浮かび上がらすことができるという利点があった。

3.「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査」の概要と特徴

(1) 調査の概要

本調査は，福島県における仮設住宅や民間借り上げ住宅で暮らす避難住民の生活不安や課題を明らかにし，支援の方向性を見出すための資料とすることを目的に，福島県社協によって2011（平

表6　調査の概要

	第1回調査（2011年度）	第2回調査（2012年度）	第3回調査（2013年度）
期間	2012（平成24）年 2月1日～15日	2013（平成25）年 2月4日～15日	2014（平成26）年 1月15日～1月30日
対象	すべての生活支援相談員 30市町村　171名	すべての生活支援相談員 29市町村　196名	すべての生活支援相談員 29市町村　205名
回答率	159人（93%）	186人（94.9%）	185人（90.2%）

成23）年度から2013（平成25）年度まで，毎年ほぼ同時期に実施されたものである。方法としては，県内すべての生活支援相談員への郵送調査という形をとっている。各回の実施期間，対象，回答率は〈表6〉の通りである。

調査項目は「A項目」と「B項目」に大きく2つに分かれており，A項目はチーフ生活支援相談員のみ，B項目は生活支援相談員全員が回答することになっている。質問内容は，基本的に同じであるが，仮設住宅等への入居時期によって若干異なる項目もあるので，〈表7〉にまとめておいた。A項目では，1と2以外は，すべて自由記述である。B項目は，初回はすべて自由記述だったが，2回目からは，可能な範囲で選択肢が設けてられている。

(2) 本調査の特徴と意義及び限界

調査結果の考察をする前に，本調査の特徴を整理し，その意義と同時に限界を明らかにしておきたい。

①福島県内のすべての仮設住宅等避難住民の状況を把握しようとしていること

原子力災害の被害による避難者についての調査としては，地方自治総合研究所が朝日新聞社と共同で実施している「原発災害避難者の実態調査」(1次から4次まで)がある[13]。第1次調査は2011年6月という早い時期に行われており，他に例のない貴重なデータが得られている。しかしその対象は，避難所にいる人，避難予定者，自宅に戻った人，県外自主避難者など広範であり，仮設住宅等での生活に焦点を当てられたものではない。

大規模な調査としては，福島県が2014年1月22日～2月6日に「福島県避難者意向調査」[14]を実施した。これは，福島県からの避難者62,812世帯を対象に行われた郵送によるアンケート調査である。県外避難者も含まれており，また居住形態も多様であり，仮設住宅等入居者に限定した状況を把握することはできない。仮設住宅に特化したものとしては，ふくしま連携復興センターと福島大学災害復興研究所が「応急仮設住宅団地周辺環境調査」[15]を2011年8月に第1回，第2回を2011年12月～2012年2月に行っている。周辺生活機能や自治会形成の有無，コミュニティ形成状況について調べたものであり，入居後早い時期に生活施設へのアクセスの困難さなどが明らかにされた点で意義深い調査であったと思われる。しかし，調査方法は自治会長等への面談によるものであるため，仮設住宅入居者の世帯状況や健康状態などについてはわからない。この他，浪江町に関してのみ，復興庁・福島県・浪江町の共済による「住民意向調査」が2012年度から毎年実施されている[16]。

以上のことから，福島県内のすべての自治体に設置されている仮設住宅，および借り上げ住宅で生活している避難者の動向を把握するものとして，本調査は他に類のないものと位置づけることができるだろう。

②仮設住宅等への入居後早い時期から3年間継続して，ほぼ同時期に実施されていること

仮設住宅への入居が本格化したのは2011年の夏頃だったので，約半年後という早い段階でこうした調査が行われた意義は大きい。さらにその1年後，2年後のほぼ同時期に，ほぼ同じ質問項目を，ほぼ同じ対象者に尋ねている。このように単発ではなく継続して実施されているという点も，仮設住宅等避難住民に関する調査としては貴重なものと思われる。

表7　各回の質問項目

	2011（平成23）年度　第一回調査	2012（平成24）年度　第二回調査	2013（平成25）年度　第三回調査
A項目	1．「見守り」訪問している世帯数 2．「見守り」訪問世帯数の構成人数／要支援者がいる世帯 3．サロンやイベントの実施状況・参加状況 4．個々の生活支援相談員では対応困難で会全体として対応した困難事例 5．コミュニティ崩壊による影響と，新しく作られたコミュニティでの避難生活によって顕在化した生活課題 6．世帯分離によって懸念される福祉的課題 7．仮設住宅避難者支援と借り上げ住宅避難者支援の格差と今度の両者への支援のあり方 8．借り上げ住宅の住民支援にあたっての課題と関係者間の協力のあり方	1．「見守り」訪問している世帯数 2．「見守り」訪問世帯数の構成人数／要支援者がいる世帯 3．個々の生活支援相談員では対応困難で会全体として対応した困難事例 最近，問題が深刻化し対応が困難な事例 4．コミュニティ崩壊による影響と，新しく作られたコミュニティでの避難生活によって顕在化した生活課題 5．世帯の変化や分離によって顕在化した福祉的課題 6．仮設住宅避難者支援と借り上げ住宅避難者支援の格差と今度の両者への支援のあり方 7．借り上げ住宅の住民支援にあたっての課題と関係者間の協力のあり方	1．「見守り」訪問している世帯数 2．「見守り」訪問世帯数の構成人数／要支援者がいる世帯 3．最近，問題が深刻化し対応が困難な事例 4．仮設住宅内におけるコミュニティの変化 5．世帯の変化や分離によって顕在化した福祉的課題 6．避難先に移住する場合の課題
B項目	1．震災から1年が経過する現在，避難住民が感じている不安 2．避難住民が抱える生活上の課題の中で速やかに解決が必要なこと 3．避難生活の中で生活の張り合いや生きがいにしていること 4．避難生活の中で生活上の満足感や感謝していること 5．入居開始当時と比較して，行き届いてきた支援 6．いまだに不足している支援 7．避難住民が今後新たな自立生活を営む上での障害 8．生活支援相談員と最も連携が必要な関係職種及び専門機関 9．今後の1年を見通し，生活支援相談員が行うべき活動 10．避難住民の生活支援に関して，行政機関等に提案すべき事項	1．震災から2年が経過する現在，避難住民が感じている不安 2．避難住民が抱える具体的な生活上の課題 3．長期化する避難生活で新たに必要とする支援 4．避難生活の中で生活の張り合いや生きがいにしていること 5．避難生活の中で生活上の満足感や感謝していること 6．避難住民が今後新たな自立生活を営む上での障害 7．生活支援相談員と最も連携が必要な関係職種及び専門機関 8．今後の1年を見通し，生活支援相談員が行うべき活動 9．避難住民の生活支援に関して，行政機関等に提案すべき事項	1．日々の生活において感じている不安 2．生活上の課題 3．長期化する避難生活で必要とする支援 4．生きがいにしていること 5．感謝していること 6．今後の自立生活を困難にする障害 7．生活支援相談員と最も連携が必要な関係職種及び専門機関 8．今後，生活支援相談員が行うべき活動 9．避難住民の生活支援に関して，行政機関等に提案すべき事項
	〈生活支援相談員自身の状況〉 1．職務上の喜びとやりがい 2．職務上の悩みや不安 3．職務上の目標とこれまでの成果や達成感 4．活動しているうえで感じていること	〈生活支援相談員自身の状況〉 1．職務上の喜びとやりがい 2．職務上の悩みや不安 3．職務上の目標とこれまでの成果や達成感	〈生活支援相談員自身の状況〉 1．職務上の喜び 2．職務上の悩み 3．職務上の目標

③支援者（生活支援相談員）から見た状況把握であること

3点目は，本調査の対象が避難住民自身ではなく，市町村社協に配置された「生活支援相談員」であるということだ。したがって，得られた回答は，訪問世帯数等の客観的データ以外は，あくまでも生活支援相談員の主観によるものであり，避難住民の生の声ではない。この点は本調査の限界と言える点である。

しかし，調査対象を避難住民としなかったことについては，慣れない土地や住宅での生活を余儀なくされた避難住民へ，調査協力というさらなる心理的・物理的な負荷をかけることを避けるというやむを得ない判断だったのではないだろうか。また，福島県の場合，原発事故による避難というこれまでの災害にはなかった側面があるため，早い段階で実情に即した質問項目や選択肢を作ることが難しかったといえる。そこで，調査対象としたのが生活支援相談員である。

生活支援相談員は，前述したように継続的な個別訪問活動を行い，さらにイベントやサロン活動などの支援も行うことから，多様な場面で仮設住宅等の住民のことを知っている。したがって，避難住民に直接アンケートをとるのが困難な状況においては，この生活支援相談員を通して状況を把握するという方法は，かなり有効だったと言えるだろう。

また，避難者本人への調査の場合，回収率が低かったり，回答者の地域や年齢に偏りが生じたりすることがあるが，本調査は県内の市町村に勤務するすべての生活支援相談員を対象としたことから，地域や年代に偏りのない実態が把握でき，さらに「支援者の立場から」の回答であるため，避難住民本人が認識していないニーズや気づかない変化を浮かび上がらすことができるという利点もあったといえる。

4. 3年間の調査結果の比較

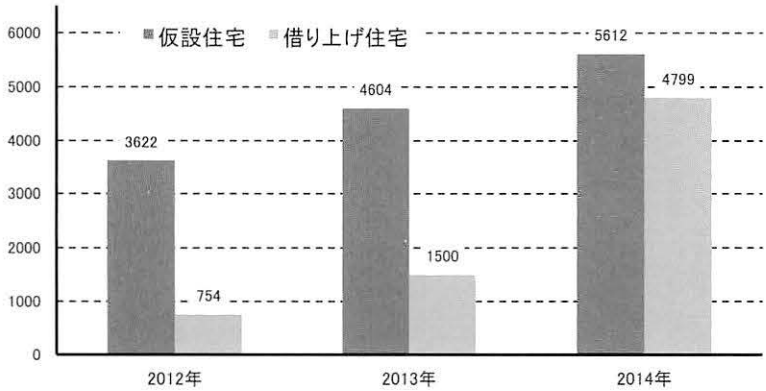
〈表7〉に挙げたように，質問項目は多岐にわたっているためすべてを取り上げることはできないが，主な設問について3回の調査結果の比較，検討を行いたい。

(1)「見守り」訪問世帯の推移

生活支援相談員による仮設住宅等の訪問件数はすでに紹介したように，年間56万件以上である。おおむね3か月に1回は全戸訪問をしているが，それ以外は，「気がかりなことがあり，見守りが必要であると認識した」世帯，および「訪問の必要性が高いが本人が拒否している」世帯について，「週1回から月数回の訪問」を行っている。これを「見守り」訪問としている(17)。

この「見守り」訪問世帯数の3年間の推移を，仮設住宅と借り上げ住宅別に示したのが〈図2〉である。仮設住宅，借り上げ住宅ともに，「見守り」が必要な世帯が増えていることがわかる。特

図2 「見守り」訪問している世帯数の推移



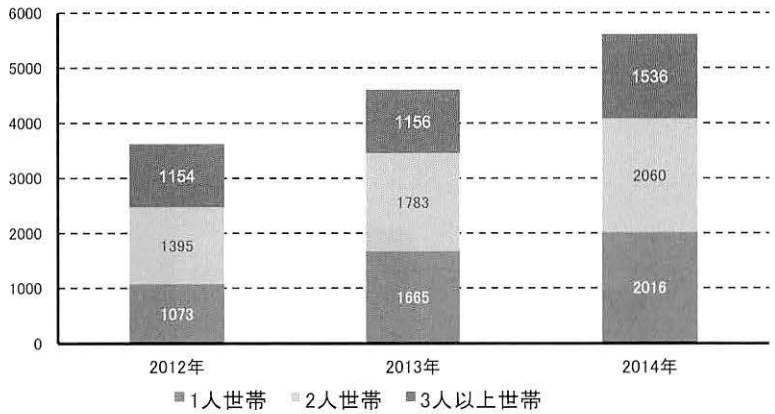
（いずれも2月1日現在）
（第一回，二回，三回の調査報告書に記載されているデータから筆者作成）

に増加が著しいのは借り上げ住宅であり，2012年の754世帯に対し，2014年には4799世帯と実に6倍以上になっている。

次にそれら訪問先の世帯形態について見てみよう。〈図3〉は仮設住宅での訪問世帯の形態の変化を示している。いずれの世帯形態も回を追うごとに増加していることがわかる。〈図4〉を見ると，2012年調査では「1人世帯」が約3割，「2人世帯」が約4割，「3人以上世帯」が約3割だったが，2013年以降，「1人世帯」が増加し，「3人以上世帯」が減る傾向にある。チーフ生活支援相談員の自由記述でも「仮設住宅入居後，夫が急死。糖尿病で失明寸前だが，障害認定を申請しておらず，サービスを受けられない状態」が発見された事例[18]等が紹介されており，世帯分離の影響もあり，今後も単身世帯が増加していくものと思われる。

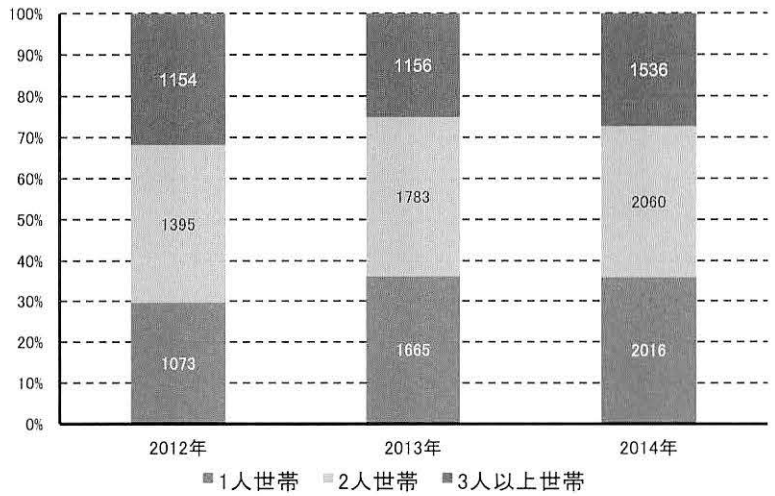
一方，借り上げ住宅では「見守り」訪問数は著しく増加している。〈図5〉を見ると，その増加は「1人世帯」「2人世帯」「3人以上世帯」すべてであることがわかる。仮設住宅と比べると，訪問対象は「3人以上世帯」の割合が大きいのだが，〈図6〉を見ると，2014年調査では，「1人世帯」が29.4%，「2人世帯」26.5%，「3人以上世

図3　仮設住宅における訪問世帯形態の推移



（第一回，二回，三回の調査報告書に記載されているデータから筆者作成）

図4　仮設住宅における訪問世帯形態の割合

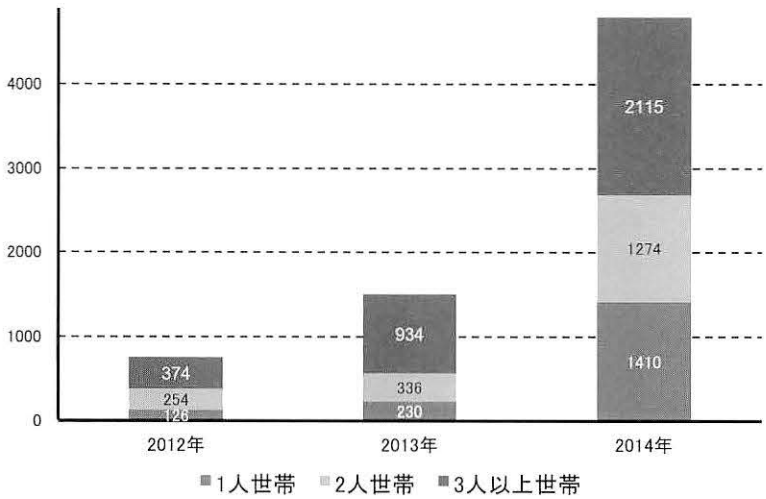


（第一回，二回，三回の調査報告書に記載されているデータから筆者作成）

帯」44.9%となっており，「1人世帯」の割合が増えていることがわかる。チーフ生活支援相談員の回答にも「もともと同一世帯であったが，震災後の仮住まいを契機として，再建先が別々になるケースがでている。結果的に高齢者のみの世帯が増えている」[19]との記述が見られる。

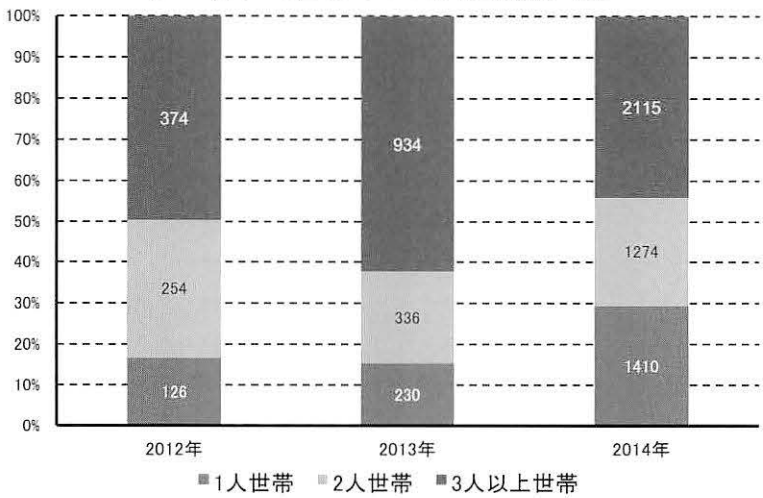
そこで，すべての「見守り」訪問世帯のなかで高齢者世帯の状況を見たのが〈図7〉である。2012年では，仮設住宅も借り上げ住宅も高齢者世帯が8割近くを占めるが，2013年になると，借り上げ住宅では高齢者世帯とそれ以外の世帯がほぼ半々になる。2014年では，仮設住宅では約7割，借り上げ住宅では4割になっている。借り上げ住宅では，前述したように，当初は訪問対象者の情報を入手することが困難だったが，民生委員等を通じて高齢世帯の情報は比較的入りやすかったため，まずは高齢者世帯の訪問を中心に開始されたことがわかる。その後，徐々に障害者世帯や，あるいは引きこもり，アルコール依存，虐待，DVなど，「見守り」訪問が必要と判断される世帯が

図5　借り上げ住宅における訪問世帯形態の推移



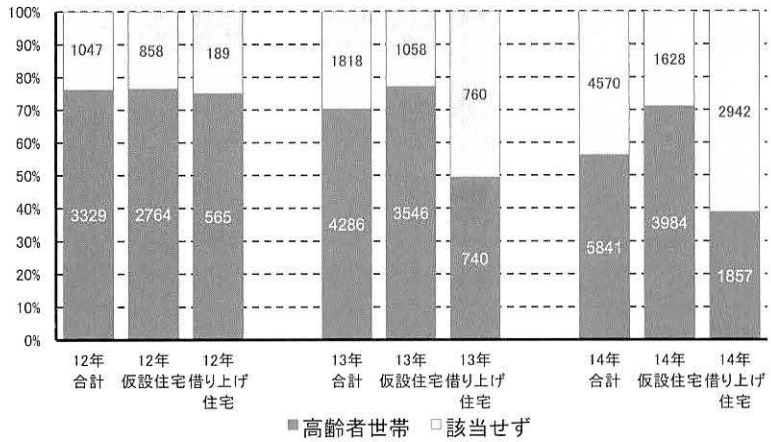
（第一回，二回，三回の調査報告書に記載されているデータから筆者作成）

図6　借り上げ住宅における訪問世帯形態の推移



（第一回，二回，三回の調査報告書に記載されているデータから筆者作成）

図 7 「見守り」訪問世帯における高齢者世帯の推移



（第一回，二回，三回の調査報告書に記載されているデータから筆者作成）

増えていったものと思われる。問題が徐々に顕在化してきていることがうかがえる。

(2) 生活支援相談員から見る避難住民の実態

次に，生活支援相談員全員を対象としたB項目の質問に関して，主なものを紹介していくこととする。〈図 8〉から〈図 15〉は，『生活支援相談員から見る避難住民生活の現状調査（第三回）報告書』内のものを引用している。グラフは 2013（平成 25）年と 2014（平成 26）の 2 回分の比較しかされていないが，前述したように，2012（平成 24）年の第一回調査では，回答の選択肢が設けられておらず，すべて自由記述だったため，厳密な比較ができないという理由からである。

①日々の生活において感じている不安〈図 8–1〉〈図 8–2〉

避難住民が日々感じている不安として第 1 位にあがったのは，仮設住宅も借り上げ住宅も共に「先が見通せないこと」であった。1 章で紹介したように，避難指示区域の解除の時期や帰還の可否など不確定なことが多く，福島県の原発災害による避難者は，岩手・宮城の被災者以上に先が見通せないことに対する不安やいらだちが大きいと思われる。

仮設住宅の場合は，2013 年も 2014 年も「先が見通せないこと」が約 6 割となっており，2 位以下を大きく引き離しての 1 位である。一方，借り上げ住宅の場合は，「先が見通せないこと」（23.8%）のあとに，「孤立感があり，また孤立すること」（20%），「情報が不足していること（17.8%）が続いている。この傾向は 2013 年も 2014 年も変わりはない。孤立と情報不足の問題は，借り上げ住宅ならではの特徴と言えるだろう。

②住民の生活上の課題〈図 9–1〉〈図 9–2〉

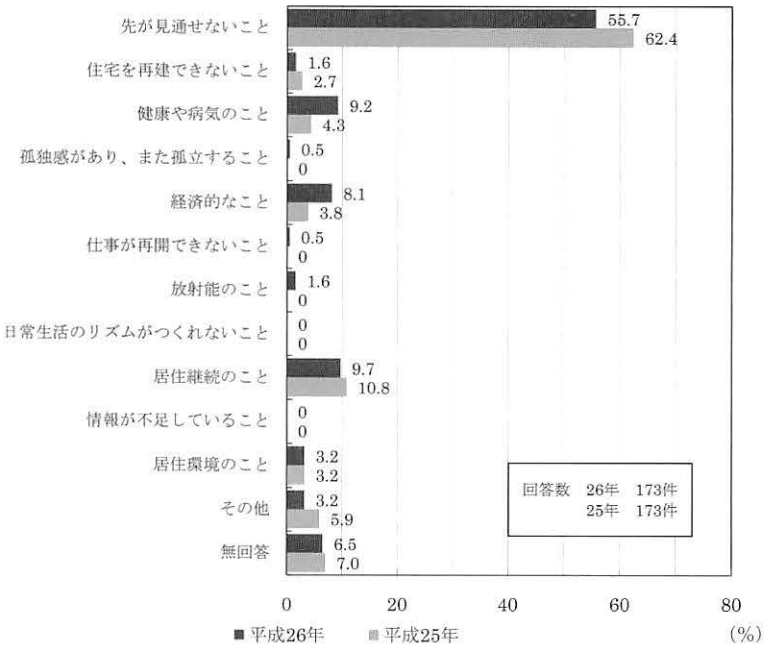
避難住民の生活上の課題としては，仮設住宅の場合は，2013 年では「住宅の再建」（19.9%）が第 1 位であったが，2014 年には「健康維持や病気療養」（24.9%）が最も多く，10 ポイント近く割合が高くなっている。狭く，暑さや寒さがきびしい仮設住宅での長期にわたる生活で心身ともに体調を崩す人が増えていることがうかがえる。

一方，借り上げ住宅の住民については，「住宅の再建」（22.7%）と「情報の不足」（21.1%）のの割合が高く，その傾向は 2013 年も同様である。「情報の不足」については，仮設住宅の場合はわずか 1% である。仮設住宅と借り上げ住宅の両方を訪問し，それぞれの住民と直接話をしている生活支援相談員がそのように回答しているということは，明らかに借り上げ住宅で暮らす避難住民に情報が行き届いていないという課題があることがわかる。

③住民が必要とする支援〈図 10–1〉〈図 10–2〉

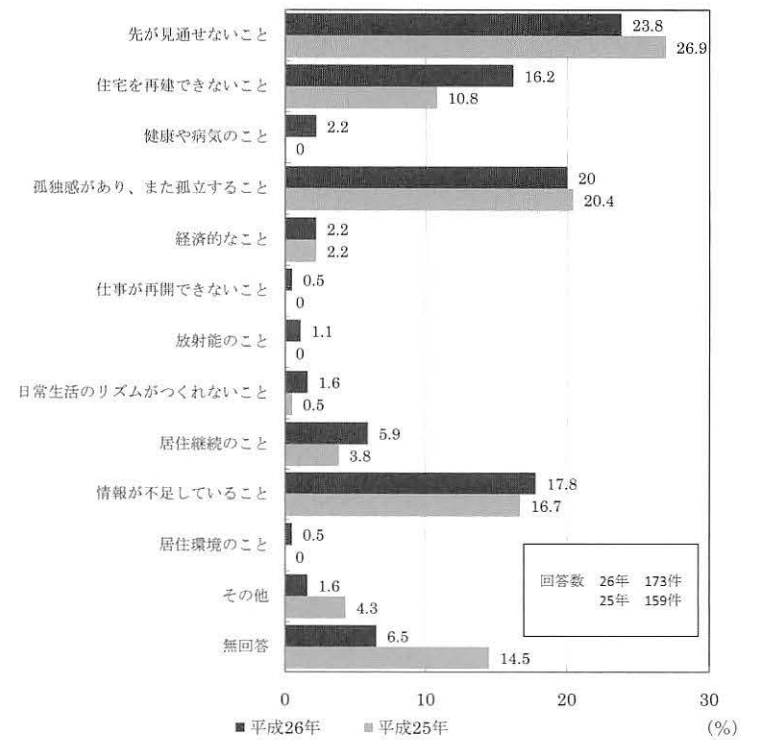
〈図 10〉のグラフは，2014 年の第三回調査の数字のみである。2013 年調査時は，本設問の回答

図 8-1　日々の生活において感じている不安【仮設住宅】



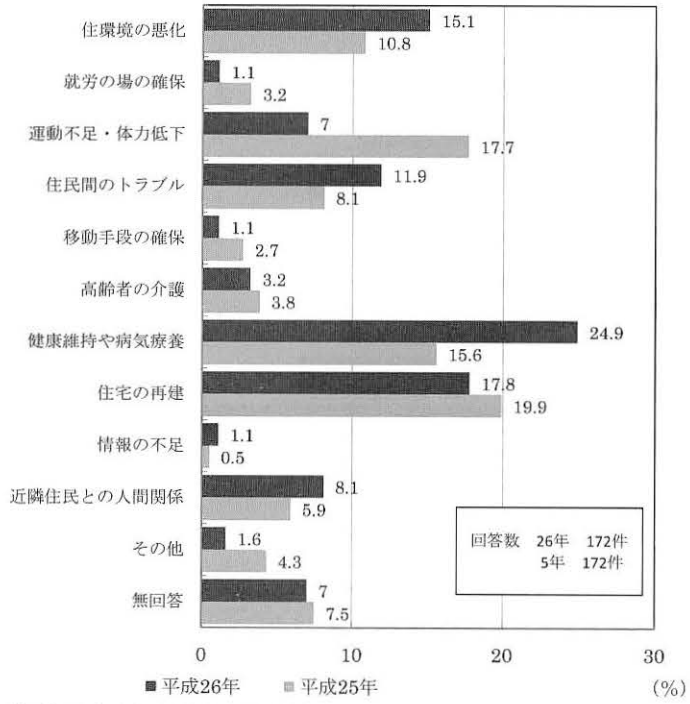
「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査（第三回）」報告書より

図 8-2　日々の生活において感じている不安【借り上げ住宅】



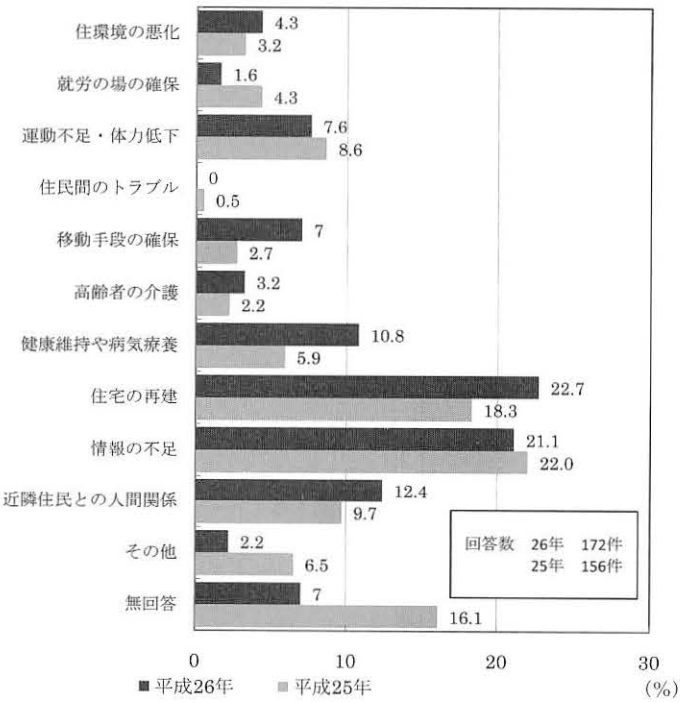
「現状調査（第三回）」報告書より

図 9–1　住民の生活上の課題【仮設住宅】



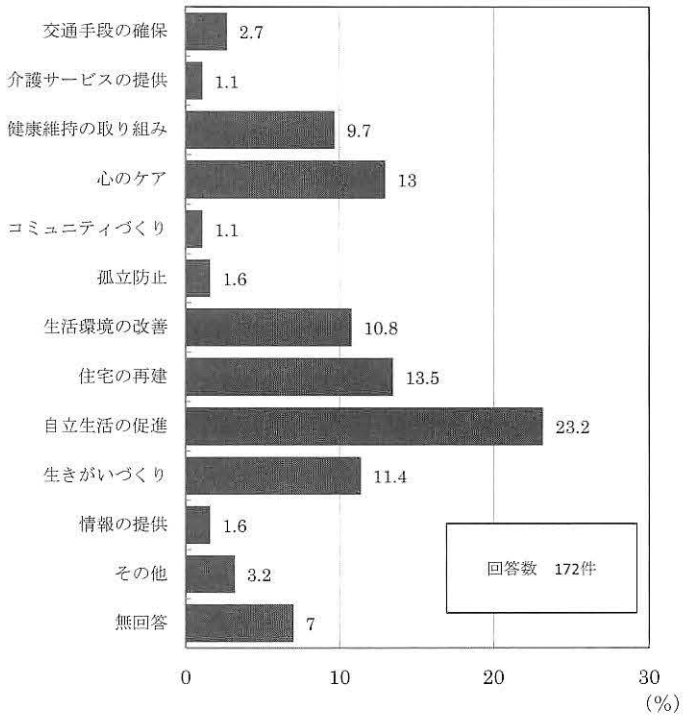
「現状調査（第三回）」報告書より

図 9–2　住民の生活上の課題【借り上げ住宅】



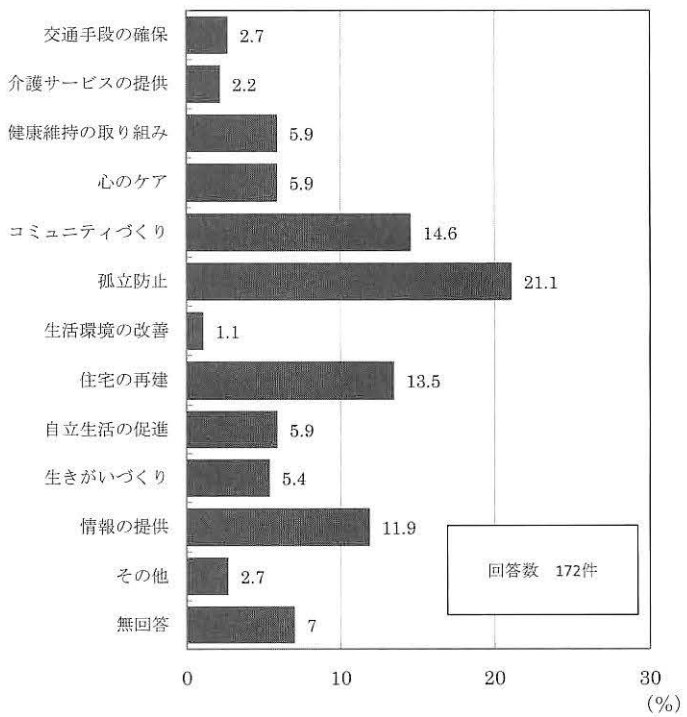
「現状調査（第三回）」報告書より

図 10–1　住民が必要とする支援【仮設住宅】



「現状調査（第三回）」報告書より

図 10–2　住民が必要とする支援【借り上げ住宅】



「現状調査（第三回）」報告書より

は記述式だったためである。しかし，記述内容をカテゴリー別に分類したものを見ると，上位はほぼ同じ傾向があることがわかる[20]。仮設住宅の住民への支援については，「自立生活の促進」がずば抜けて多く，以下，「住宅の再建」「心のケア」「生きがいづくり」と続く。

一方，借り上げ住宅の住民は，「孤立防止」が最多で，ついで「コミュニティづくり」「住宅再建」「情報の提供」と続く。このことから，仮設住宅と借り上げ住宅では，求められる支援が明確に異なっていることがわかる。

④住民が生きがいとしていること〈図 11–1〉〈図 11–2〉

住民が生きがいとしていることは，仮設住宅では「趣味・運動」(38.4%)「サロン・イベント」(37.3%) が多い。それに対して，借り上げ住宅では，「家族の存在」(47%) が最も多い。特に 2014 年調査では，前年より大幅に増えている。これは，近くに親しい人や知り合いがいない状況下で，家族の存在の大きさを物語っているとも言えるし，サロンやイベント等が少ないため，他に選べなかったという状況にあるとも言える。第 2 位は「元の住民同士の交流」(35.7%) となっており，新しい地域での人間関係づくりが容易くはないことが読み取れる。

⑤今後の新たな自立生活を営む上での障害〈図 12–1〉〈図 12–2〉

これは順番に 3 つ選択することになっているが，ここでは，仮設住宅と借り上げ住宅でそれぞれ 1 位とされたものは何かを比較してみる。仮設住宅の住民については，2014 年調査では，「支援慣れによる自立意識の低下」が「先が見通せない状況」を抜いて最も多くなっている。その他に増えているのは，「身体機能の低下」「世帯の分離」「自立意識の低下」などである。避難生活が長期化する中で，この“支援慣れ”の問題は深刻であり，生活支援相談員も関わり方に頭を痛めている。

借り上げ住宅の場合は，なんと言っても「先が見通せない状況」が圧倒的 1 位である。その以外はあまり大差はない。

⑥生活支援相談員と連携が必要な専門機関〈図 13–1〉〈図 13–2〉

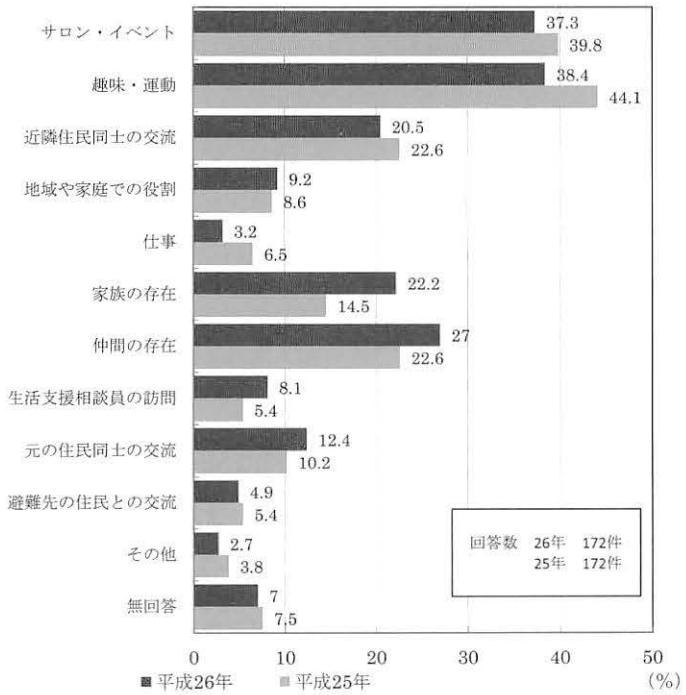
仮設住宅も借り上げ住宅も，どちらも「行政機関」がもっとも多い。これは 2013 年も 2014 年も変わりはない。しかし，2014 年調査で仮設住宅では「地域包括支援センター」，借り上げ住宅では「社会福祉協議会」が増えているのが興味深い。仮設住宅の場合は高齢者世帯が圧倒的に多く，生活上の課題として「健康維持や病気療養」の割合が高くなっていたことと符合する。一方，借り上げ住宅では，住民が必要とする支援として「孤立防止」や「コミュニティづくり」が上位にあがっていたことから，「社会福祉協議会」の働きへの期待があることが読み取れる。

⑦今後，生活支援相談員が行うべき活動〈図 14–1〉〈図 14–2〉

今後行うべき活動として，仮設住宅では，2012 年調査では，1 位「安否確認・見守り訪問活動」，2 位「自立支援」，3 位「傾聴」，4 位「関係機関・支援へのつなぎ」の順だったが，2013 年調査では，4 位が「孤独・孤立の防止」に変わっている。さらに 2014 年には「孤独・孤立の防止」が 3 位「傾聴」と入れ替わっている。3 年経って，仮設住宅では徐々に自宅を再建したり復興住宅へ転居したりする人も出始め，いったんできたコミュニティが再度壊れてきているところもある。また，残っている住民の中には“取り残され感”の強い人もいる。このような状況を背景に，「孤独・孤立の防止」を選ぶ率が増えてきているものと思われる。

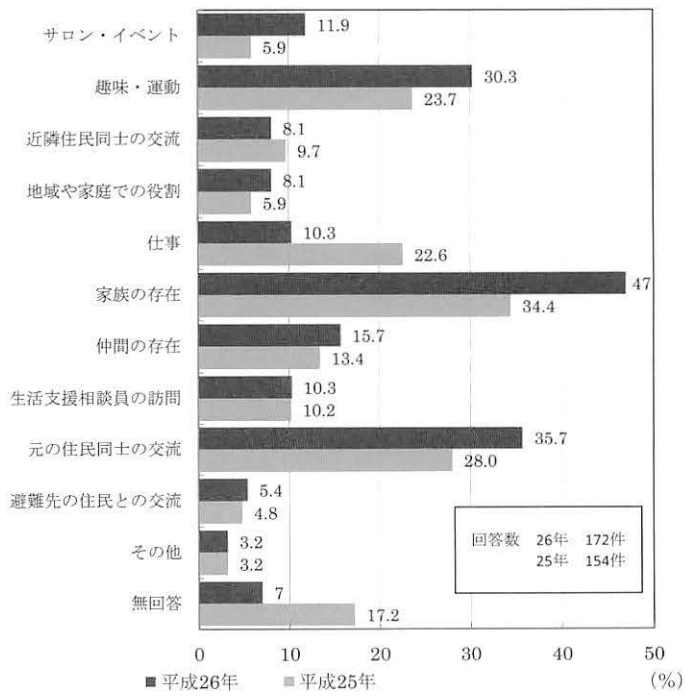
借り上げ住宅では，2012 年調査では，1 位「安否確認・見守り訪問活動」，2 位「情報提供」「傾聴」，3 位「孤独・孤立の防止」の順だった。2013 年調査では，「孤独・孤立の防止」がぐんと増え，1 位になっている。2014 年も同様である。先に見たように，借り上げ住宅の場合は，3 人以上世帯の割合も高い。従って切実な「安否確認・見守り訪問活動」が必要な世帯は仮設住宅に比べると少なく，むしろアパートやマンションの中での孤立の問題が大きな課題となっていることがわかる。

図 11-1　住民が生きがいにしていること【仮設住宅】



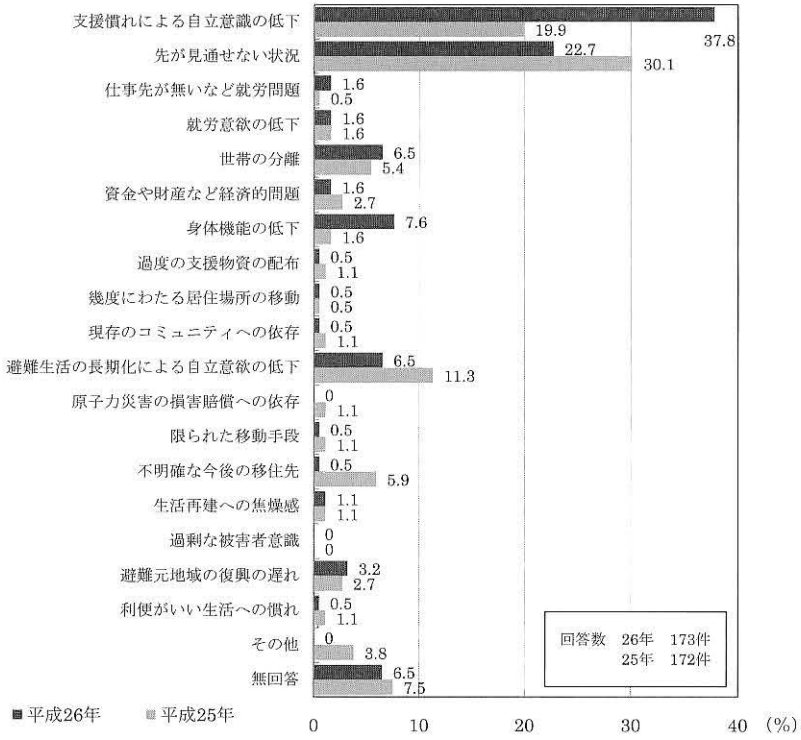
「現状調査（第三回）」報告書より

図 11-2　住民が生きがいにしていること【借り上げ住宅】



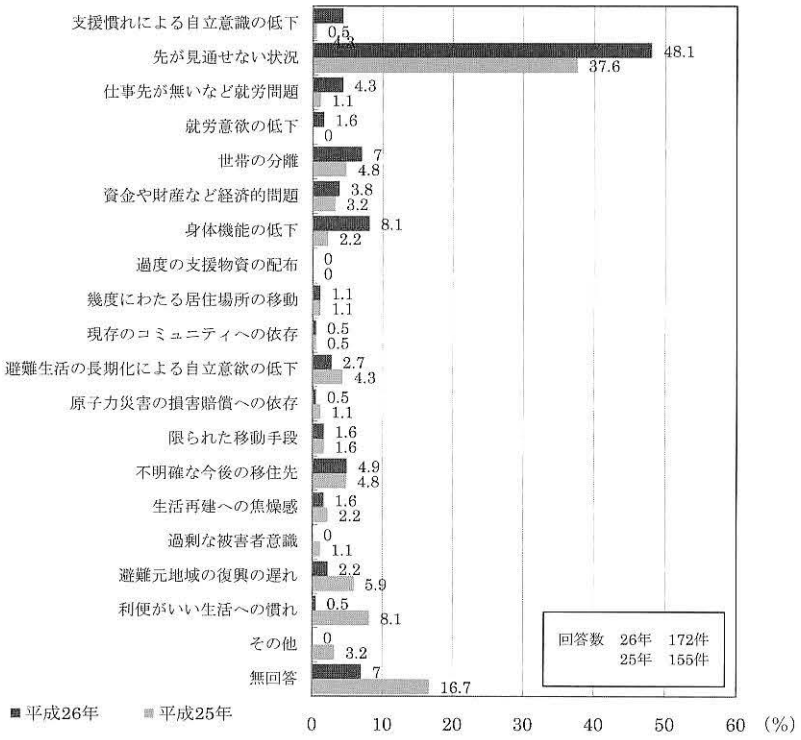
「現状調査（第三回）」報告書より

図 12–1　今後の新たな自立生活を営む上での障害【仮設住宅　1 位】



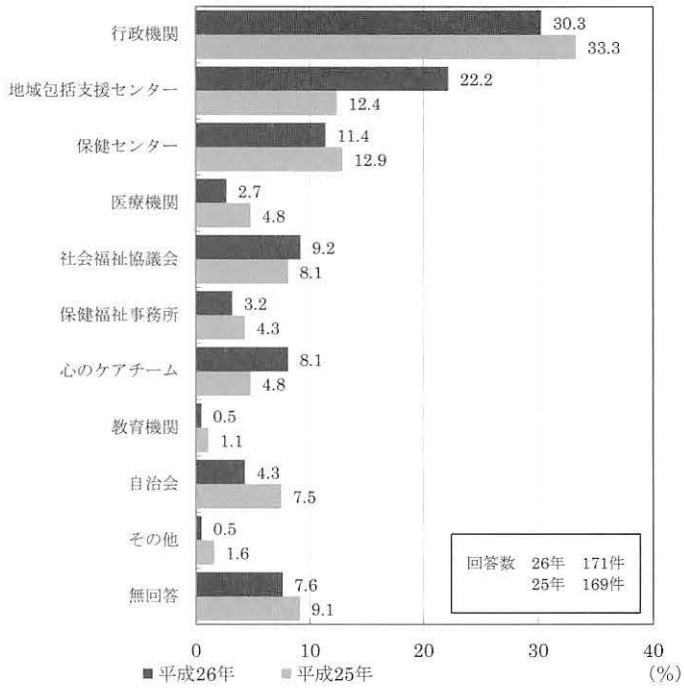
「現状調査（第三回）」報告書より

図 12–2　今後の新たな自立生活を営む上での障害【借り上げ住宅　1 位】



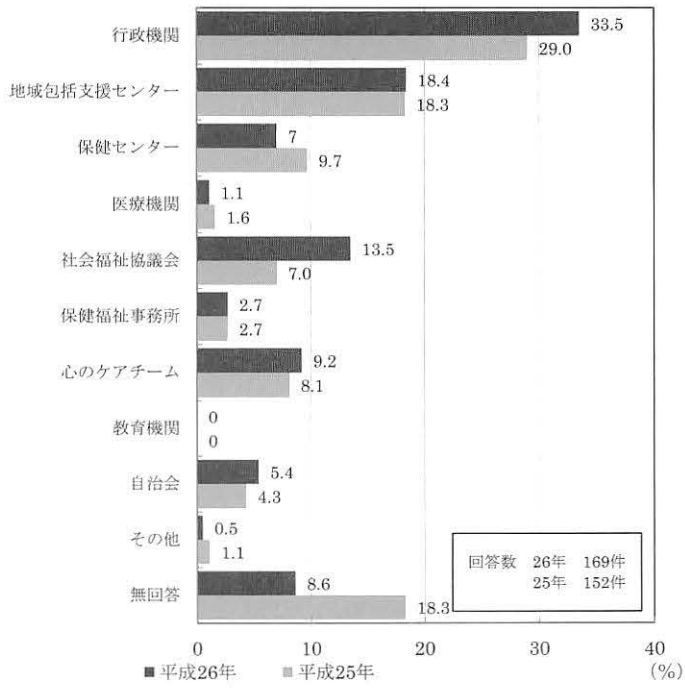
「現状調査（第三回）」報告書より

図 13-1　生活支援相談員と連携が必要な専門機関【仮設住宅】



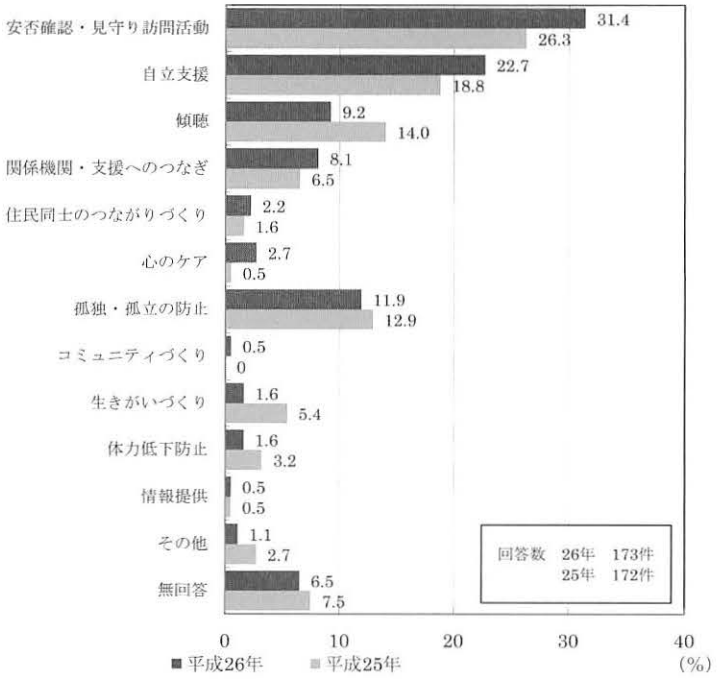
「現状調査（第三回）」報告書より

図 13-2　生活支援相談員と連携が必要な専門機関【借り上げ住宅】



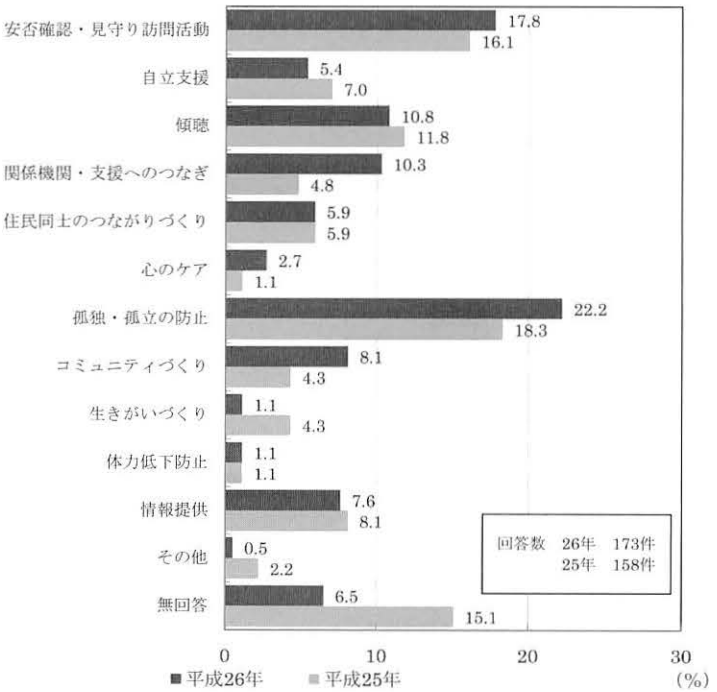
「現状調査（第三回）」報告書より

図 14–1　今後，生活支援相談員が行うべき活動【仮設住宅】



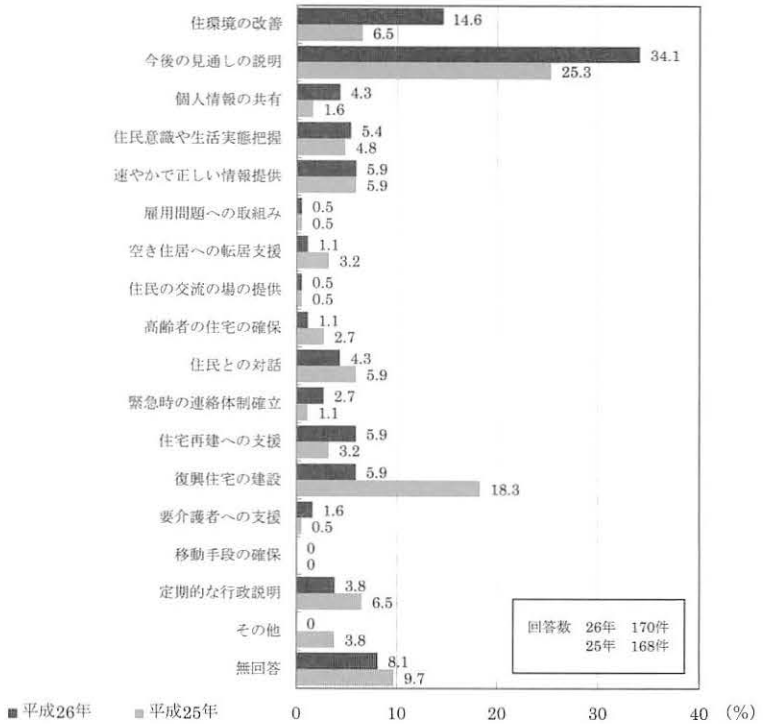
「現状調査（第三回）」報告書より

図 14–2　今後，生活支援相談員が行うべき活動【借り上げ住宅】



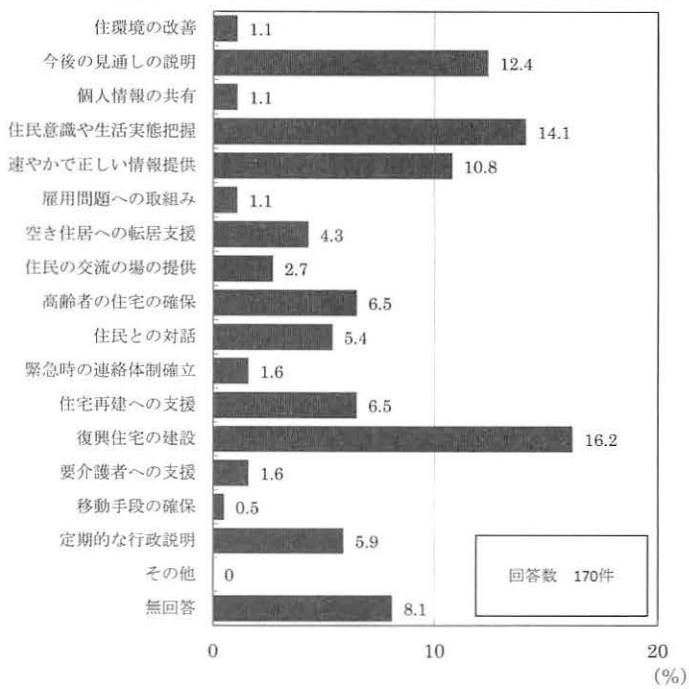
「現状調査（第三回）」報告書より

図 15–1　行政機関等に対して提案すべき事項【仮設住宅　1 位】



「現状調査（第三回）」報告書より

図 15–2　行政機関等に対して提案すべき事項【借り上げ住宅　1 位】



「現状調査（第三回）」報告書より

⑧行政機関等に対して提案すべき事項〈図 15-1〉〈図 15-2〉

最後に，行政機関等への提案事項であるが，言うまでもなく「今後の見通しの説明」が仮設・借り上げ住宅ともに圧倒的に多い。しかし，2 位以降は，仮設住宅と借り上げ住宅でそれぞれ特徴が見られる。仮設住宅では，「復興住宅の建設」，借り上げ住宅では「速やかで正しい情報提供」が次いで多くなっている。借り上げ住宅では，複数の質問の回答からも一貫して「情報提供」に関する問題が大きいことがわかる。インターネット環境や年齢等で情報量に格差が生じており，行政職員との対話を求める声も紹介されている。

5. 考察　～3 回の調査から見えること～

以上，回答に選択肢が設けられた 2013 年と 2014 年の調査結果を比較してきたが，ここでは記述式回答であった 2012 年調査の結果（類型化）も踏まえて，過去 3 回の調査結果全体から見えてくることについて考察を加えたい。

(1) 仮設住宅と借り上げ住宅での違い

本調査において，明確になったことの一つは，同じ避難住民であっても住居の種類によってニーズが大きく異なるということである。最初に指摘したように，本調査は避難住民へ直接的に行った調査ではない。しかし，継続して個別に避難住民への訪問活動を行い，かつサロンやイベント等での接触もある生活支援相談員が個々に「感じている」ことを，約 180 人分をまとめてみることで，確かにある一定の傾向が見えてくる。

まず，避難住民が感じている「不安」についてであるが，仮設住宅の場合は，1～3 回目まで一貫して「先が見通せないこと」が抜きん出ているのに対し，借り上げ住宅の場合は，1 回目は「孤独感，孤立感」と「先が見通せないこと」がほぼ同数であった。生活支援相談員が借り上げ住宅を本格的に訪問し始めたのは 2011 年の冬頃からだったため，とくに「孤独・孤立」を訴えられたり，相談員自身がそれを強く感じとったものと思われる（但し，広野町と楢葉町は借り上げ住宅の訪問のみ）。さらに，2013 年調査と 2014 年調査では，借り上げ住宅は「先の見通し」は多いものの，「孤独・孤立」「情報不足」の割合も高い。

このことから，今後，災害時に民間借り上げ住宅への入居が必要となる場合，早期に相談員が訪問できるように，また情報提供がスムーズに行くように，個人情報の取り扱い等を自治体レベルで検討しておくことが必要と思われる。

「生活上の課題」を見ても，「住宅の再建」は共通する課題であるが，仮設住宅の場合は，「運動不足・体力低下」「健康維持や病気療養」の割合が徐々に高くなっている。これは，住宅の特殊性も背景にあるものと思われる。一方，借り上げ住宅の場合は，不安の項目と同様に「情報の不足」の割合が高い。また，「近隣住民との人間関係」の割合が高くなっている。

こうしたことから，**「必要な支援」**についても，仮設住宅の場合は「自立生活の促進」が最も多いのに対し，借り上げ住宅の場合は「孤立防止」と「コミュニティづくり」の割合が高い。また「生きがい」については，仮設住宅の場合は 1～3 回ともに，「趣味・運動」「サロン・イベント」の割合が高いのに対し，借り上げ住宅では「家族の存在」「元の住民同士の交流」の割合が高くなっている。

このように，仮設住宅と借り上げ住宅の住民とでは，“支援”のポイントが異なることを認識し，先を見通した支援計画を立てられるようにすることが求められるだろう。東日本大震災以前は，借り上げ住宅はほとんどなかったため，借り上げ住宅で暮らす住民のニーズや支援のあり方について，本調査から明らかになった結果は貴重なものと言える。

(2) 世帯分離による影響

先に紹介した，福島県が県内外に避難するすべての県民対象に 2014 年 1 月に行った「福島県避難者意向調査」によると，約 5 割が 2 カ所以上の場所に離れて暮らしていることが明らかになった。本調査においても，世帯分離による影響について，その深刻さが回答に現れている（チーフ生活支援相談対象の A 項目の質問のため，件数等の数字データはなく，記述式の回答となってい

る。その中で多くの事例があげられていた)。

世帯分離により，特に高齢者が高齢者の介護をせざるを得なくなった老老介護ケースは多く，また母親と子どもだけの暮らしで子育て不安が生じたケースなども報告されている。震災前は，とくに福祉サービスが必要ではなかった世帯の場合，福祉サービスやその相談窓口についての知識も乏しい場合が多い。したがって，生活支援相談員等によるアウトリーチ型の相談活動は非常に重要であったと思われる。

(3) 避難生活の長期化の影響

本調査は，先述したように，ほぼ同時期，ほぼ同じ対象に3年継続して調査を行っている点が大きな特徴である。そこから見えてくるものとして何点かあげたい。

一つは，前述した世帯分離による影響である。1回目の調査時からこの問題は指摘されてきたが，3回目の調査でまた新たな課題が見えてきた。すなわち，3回目の調査結果を見ると，いったん分離した家族は，その状態が長期化するにつれて再び元の家族生活に戻すことが困難になっている状況が複数報告されている。もともと関係が悪かった家族はもちろん，関係が良かった家族であっても，別々の暮らしが常態化すれば，精神的な絆が切れてしまうこともある。

このことから，今後ますます世帯の再構築が難しくなることが予想され，仮設住宅および復興公営住宅へ転居してからも，これを踏まえた福祉・保健サービスの配置が重要になると思われる。

さらに，3年間の調査を見る中で気になるのは，「支援慣れ」の問題である。借り上げ住宅ではあまり見られないが，仮設住宅においては，3回目の調査において「今後の自立生活を困難にする障害」として「支援慣れによる自立意識の低下」の割合が大変高くなっている。復興公営住宅への転居後のことも見通しながら，さらに自立支援に向けた関わりが必要となっていくことがわかる。福島県では，4,890戸の復興公営住宅を建設予定であるが，100戸あたりに2人程度のコミュニティ交流員（計100人程度）が配置されることになった(21)。その役割は，「新たに復興公営住宅入居者同士，避難者及び地域住民との交流活動等支援を行う」とされている。実際には，コミュニティ交流員がどのような役割を果たしていけるのかは不明であるが，生活支援相談員との連携・協働が重要であると思われる。

おわりに

今回，福島県における仮設住宅等避難住民の生活状況について，福島県内すべての生活支援相談員を対象に行われた3回の調査結果を元に，その変化や課題を見てきた。福島県社協によって毎回の報告書は発行されているが，配布は関係者・関係機関にとどまっており，一般に目にする機会は少ない。他に類似した調査は見かけないことから，今回，それらの報告書をもとに課題を整理できたことは意味があったのではないかと思われる。仮設住宅，借り上げ住宅および復興公営住宅での暮らしは長期化することが確実であるため，これら調査から得られた知見が今後の支援活動に活かされることを願っている。

※本稿の一部は，「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査（第三回）」報告書の中の「考察」として筆者が執筆した原稿に加筆したものである。

※本稿は，2012年度龍谷大学特別研究員の研究成果の一部である。

注

(1) 神戸新聞　2000年1月14日

(2) 福島県社会福祉協議会『「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査」報告書』，平成24年4月

同『「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査（第二回）」報告書』，平成25年5月

同『「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査（第三回）」報告書』，平成26年4月

(3) 2001年設立。東日本大震災に関しては，2011年4月より，福島県災害ボランティアセンターの運営に協力。生活支援相談員にコーディネーション力が重要だとし，生活支援相談員向けの研修にはトヨタ財団より助成金を得て，研修の企画段階から県社協に協力した。2012年度以降も各種助成金を得て生活支援相談員のためのハンドブック作成

や研修協力等を行っている。

(4) 筒井のり子「"生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査"から見えるもの」『「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査(第三回)」報告書』p 54–57

(5) 内閣府『防災白書』の平成 23 年版，24 年版参照

(6) 内閣府『防災白書』の平成 23 年版，24 年版参照

(7) 内閣府「平成 24 年版防災白書」p 26–27

(8) 福島県災害対策本部（土木部）資料より　平成 26 年 12 月 18 日発表

(9) 双葉郡内の浪江町・双葉町・大熊町・富岡町・楢葉町・広野町・葛尾村・川内村の 8 町村

(10) 福島大学災害復興研究所が 2011 年 9 月に実施した「平成 23 年度双葉 8 町村災害復興実態調査」より。丹波史紀「福島第一原子力発電所事故と避難者の実態－双葉　8 町村調査を通して－」『環境と公害』第 41 巻第 4 号，2012 年，pp.9–45

(11) 詳細は，筒井のり子「東日本大震災における仮設住宅等入居被災者の生活支援のあり方－生活支援相談員に求められる役割と課題－」『龍谷大学社会学部紀要』第 42 号，2013 年 3 月を参照のこと

(12) 生活支援コーディネーターのためのハンドブック作成委員会編『生活支相談員ハンドブック～孤立を防ぎ，参加とつながりの生み出す支援～』特定非営利活動法人日本ボランティアコーディネーター協会，2013 年 3 月 11 日

(13) 今井照「原発災害避難者の実態調査（1 次）」自治総研通巻 393 号，2011 年 7 月号。対象は，朝日新聞社が取材網を通して把握できた 407 人であり，2 次調査以降はその中から協力が得られた人が対象となっているため，4 次では 185 人とかなり少なくなっている。

同「同（2 次）」自治総研通巻 398 号，2011 年 12 月号

同「同（3 次）」自治総研通巻 402 号，2012 年 4 月号

同「同（4 次）」自治総研通巻 424 号，2014 年 2 月号

(14) 福島県生活環境部避難者支援課『福島県避難者意向調査（応急仮設住宅入居実態調査）全体報告書』平成 26 年 3 月。2014 年 1 月 22 日～2 月 6 日に行われた郵送によるアンケート調査。回答数は 20,680 世帯（回収率 35.3%）。

(15) ふくしま連携復興センター『福島県応急仮設住宅団地周辺環境調査報告書』2012 年 3 月。調査対象団体は 155 か所。

(16) 復興庁，福島県，浪江町『浪江町　住民意向調査　報告書』平成 25 年 3 月。調査対象は 15 歳以上の浪江町民（中学生除く）18,303 人

(17) 福島県社会福祉協議会『「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査」報告書』の記載

(18) 同『「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査（第二回）」報告書』p.14

(19) 同『「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査（第三回）」報告書』p.14

(20) 同『「生活支援相談員活動から見る避難住民生活の現状調査（第二回）」報告書』pp.30–31

(21) 復興庁　平成 26 年 5 月 23 日発表