

被災者生活再建推進プログラム（案）

平成26年2月

仙台市

目次

1	プログラム策定の趣旨	1
2	施策推進の基本的視点	1
3	生活再建に向けた課題	2
4	推進施策・体制及びスケジュール	4
	(1) 各世帯への支援	
	(2) 各世帯に対する支援施策の適用イメージ	
	(3) 各世帯に対する生活再建推進体制	
	(4) コミュニティ支援	
	(5) スケジュール	
5	あとがき	10

1 プログラム策定の趣旨

本市では、市民の皆様と共に東日本大震災からの復旧・復興に向けて、取り組むべき施策を体系的に定めた仙台市震災復興計画（平成 23 年度～27 年度）を策定し、早期の復興実現に総合的に取り組んでいる。

震災から 3 年余りが経過し、この間、被災された方々の住まいの再建に向けた事業の推進により、新たなお住まいで生活を始められた方が多くおられる一方、仮設住宅に入居されている全ての世帯を対象に実施した戸別訪問等により、未だ住まいの再建方針が決まっていない世帯の存在が明らかになった。また、住まいの再建が進まない世帯の中には、健康面で不安をお持ちの方がいる世帯や生活資金の不安といった問題を抱える世帯、またこれらの問題を複合的に抱える世帯が存在し、このような世帯への支援の充実が急務となっている。

本プログラムは、このような状況を踏まえ、仮設住宅に入居されている方々の現状や生活再建に向けての問題等を的確に把握・分析し、その解決に向けて今後取り組むべき施策の方向性や内容を定め、個々の世帯の状況に応じたきめ細かな支援を重点的に実践することにより、震災復興計画期間内に仮設住宅に入居されている方々に生活再建を実現していただくため策定するものである。

2 施策推進の基本的視点

被災者の生活再建を推進するにあたっては、次のような視点を持ちながら、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、実効性や柔軟性の高い支援を展開していく。

さらに、地域の団体等との情報共有等により支援のネットワークを広げ、重層的な被災者支援を進めることとする。

（1）一人ひとりの状況に応じたきめ細かな支援

被災された方お一人おひとりの置かれた状況に応じて、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、就労等の幅広い分野にわたる支援策を総合的、かつ、きめ細かに実施していく。

（2）人と人とのつながりを大切にした支援

お住まいだった地域や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など、人と人とのつながりを大切にした支援を行う。

3 生活再建に向けた課題

仮設住宅入居世帯の生活再建に向けた今後の支援をより効果的・効率的に推進する上で、戸別訪問等で把握した世帯の状況や課題、支援の必要性に基づき、以下のとおり分類する。

(H26.1)

分 類	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	5,507	64.1%
《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	535	6.2%
《住まいの再建支援世帯》 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	2,279	26.6%
《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	269	3.1%
計	8,590	100.0%

上表の分類ごとに、今後取組むべき課題は次のとおりである。

(1) 各世帯における課題

生活再建可能世帯を含めた全世帯	
仮設住宅入居者の継続した状況把握と情報提供 <ul style="list-style-type: none"> 生活状況や再建方針等に大きな変化が生じた場合であっても、生活再建に向けた支援が途切れる事のないようにする必要がある。 生活再建に関する情報を適時正確に伝える必要がある。 	
復興公営住宅等入居世帯への支援 <ul style="list-style-type: none"> 多くの被災者が復興公営住宅への入居を希望していることから、入居につながる支援を適時適切に行う必要がある。 復興公営住宅等公営住宅へ入居する場合、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ことから、入居者の負担を軽減する新たな支援が必要である。 	
日常生活支援世帯	
心身の健康面に課題を抱えている世帯への継続的な生活支援 <ul style="list-style-type: none"> 心身の健康面において、日常的に支援を必要としている方がいる世帯については、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 	

	<p>く、そのことが住まいの再建に影響を及ぼすことが懸念される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 保健福祉サービスを継続的に提供しながら、支援関係者間の緊密な情報共有を図るとともに、個別支援を通じて健康状態の変化を的確に把握する必要がある。
	<p>住まいの再建支援世帯</p>
	<p>再建方針未定世帯等への住まいの再建支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住まいの再建方針が「検討中」の世帯については、戸別訪問を通じてその要因を把握し、適切な支援により再建の見通しを早期に持っていただく必要がある。 ・ 震災時に他市町村に居住していた世帯については、地元市町村の復旧・復興の状況を勘案しながら再建を検討する方がいる。 ・ 仮設住宅入居世帯の約8割を占める借上げ民間賃貸住宅に入居されている世帯については、引き続き賃貸住宅での再建を希望する割合が高い。
	<p>日常生活・住まいの再建支援世帯</p>
	<p>複合的な問題を抱えている世帯の新たな生活基盤の早期確立</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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、さらには心身の健康面の不安など、複数の問題が生活再建の妨げとなっている。 ・ 複合的な問題を抱えている世帯については、仮設住宅退去後の再建先の確保や転居に関する諸手続き等に困難を伴うことが想定されるため、世帯の状況に応じたきめ細かな支援を行いながら、新たな住まいを早期に確保し生活基盤を整える必要がある。

（２）コミュニティにおける課題

<p>プレハブ仮設住宅等のコミュニティ維持</p>
<p>プレハブ仮設住宅団地等の入居者減少への対応</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住まいの再建の進展により、プレハブ仮設住宅団地等の入居者が減少していくことから、団地内のコミュニティ維持や防犯等安全面が懸念される。 ・ 団地内の入居世帯が減少することにより、自治組織が成り立たなくなることが想定され、入居者の孤立が危惧される。 ・ 入居者が減少していく団地については、団地の集約が必要となることが想定される。
<p>復興公営住宅のコミュニティ形成</p>
<p>復興公営住宅入居者の孤立防止策の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 復興公営住宅に転居し、新たな生活を始めるにあたり不安を抱く被災者もいることが想定される。 ・ 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、建設場所や整備規模によっては早期に自治組織を形成することは困難な状況である。

4 推進施策・体制及びスケジュール

(1) 各世帯への支援

生活再建可能世帯を含めた全世帯

(1) 定期的な状況調査

- ・ 仮設住宅に入居されている全世帯を対象に、生活状況や再建方針の変化を把握するため定期的な調査を実施する。
- ・ 生活状況や再建方針等に大きな変化が生じた場合にあっては、生活再建に向けた支援が途切れる事のないよう、区役所や社会福祉協議会等の担当職員等で構成する被災者支援ワーキングで適宜支援内容の見直しを行う。

(2) 支援情報の提供

- ・ 本格化する復興公営住宅の入居募集など、住まいの再建に必要な情報や、生活再建に取り組む方々の状況など、被災された方々の生活再建の後押しとなる情報を、「復興定期便」やコミュニティ情報誌「みらいん」により幅広く提供する。

(3) 復興公営住宅入居支援

① 復興公営住宅への入居申込み勧奨及び手続き支援

- ・ 復興公営住宅への入居を希望する方等に対しては、復興公営住宅の申込み時期に合わせて、はがきや電話等による入居申込み勧奨を積極的に行う。
- ・ 被災された方の状況に応じて、生活再建支援員が直接自宅を訪問し、申込み手続き等の支援を行う。

② 復興公営住宅等入居支援金の助成

- ・ 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公営住宅に入居する世帯に対し、入居時の負担を軽減するため、引越しなどに利用できる「復興公営住宅等入居支援金」を助成する。

日常生活支援世帯

(1) 戸別訪問の実施

- ・ 日常生活や住まいの再建に向けて問題が発生していないかなど、定期的な確認を行う。

(2) 健康支援

- ・ 健康状態を把握し、その変化に対応する。
- ・ 関係機関と連携した継続的な健康相談・指導を実施するとともに、プレハブ仮設住宅集会所や市民センター等における健康相談会や健康講座等を開催する。

(3) 見守り・生活相談

- ・ 借上げ民間賃貸住宅や借上げ公営住宅等、一部のプレハブ仮設住宅において、社会福祉協議会（支えあいセンター）や一般社団法人等が支援ニーズに応じて定期的に声かけや見守りを行い、健康状態の把握や生活相談等に対応する。

住まいの再建支援世帯

(1) 戸別訪問の実施

- 生活再建支援員が区役所、関係機関、NPO等と連携しながら定期的に訪問し、住まいの再建の見通しが持てるよう情報提供や相談支援を行う。

(2) 就労支援の推進

- 就労支援を実施しているNPO等と連携し、履歴書の書き方や面接の受け方などの研修や、職場体験を行うなど伴走型の就労支援を実施する。
- 直ちに就労が困難な方などを対象に、生活困窮者自立支援法に基づく施策を活用した就労支援を実施する。

(3) 民間住宅等の活用支援

- 不動産関連団体との連携を視野に入れ、住まい探しに関する電話相談や希望する物件に応じた不動産情報を提供するほか、賃貸や建売等希望種別に応じた物件のマッチング相談会等を適時開催する。

日常生活・住まいの再建支援世帯

(1) 個別支援計画による支援

- 被災者支援ワーキングで支援方針や支援の役割分担を決めたうえで、世帯ごとに個別支援計画（支援カルテ）を作成し、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生活再建支援を実施する。

(2) 戸別訪問の実施

- 個別支援計画（支援カルテ）に基づき、個別支援の関係者が計画的に訪問し、問題の解消に取り組む。

(3) 専門家による相談

- 弁護士や司法書士等の専門家による個別相談会に加え、仮設住宅を訪問して相談対応等を行うとともに、被災者支援を行っている市職員に対し、専門的知見に基づくアドバイスを行う。

(4) 健康支援

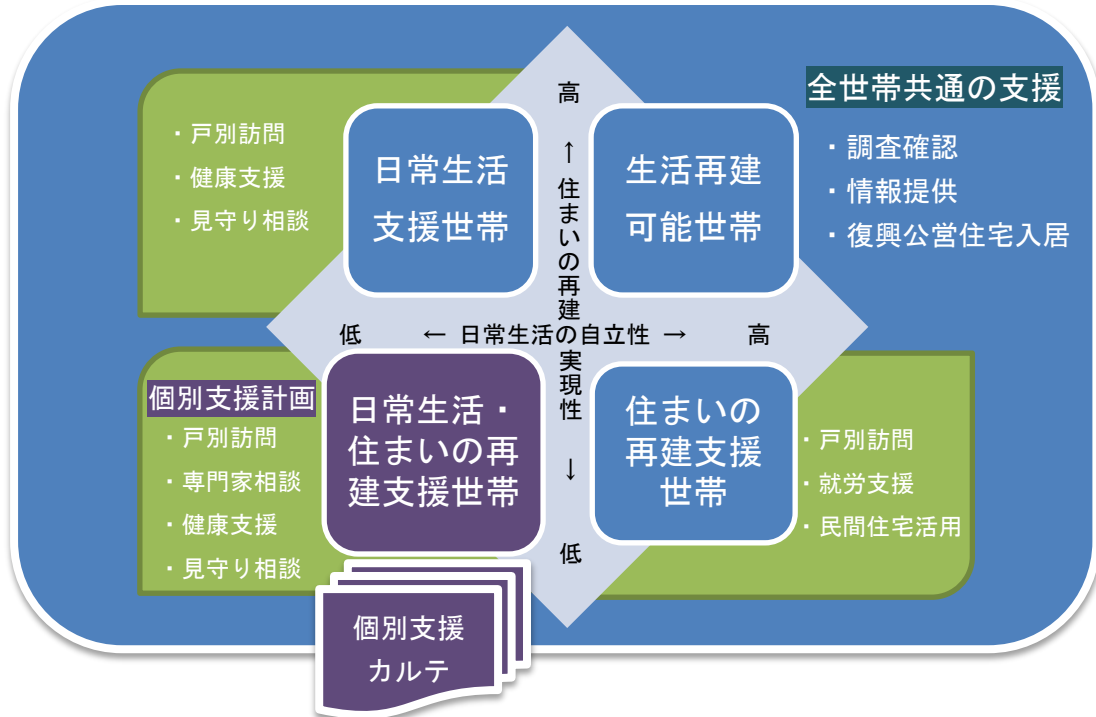
- 健康状態を把握し、その変化に対応する。
- 関係機関と連携した継続的な健康相談・指導を実施するとともに、プレハブ仮設住宅集会所や市民センター等における健康相談会や健康講座等を開催する。

(5) 見守り・生活相談

- 借上げ民間賃貸住宅や借上げ公営住宅等、一部のプレハブ仮設住宅において、社会福祉協議会（支えあいセンター）や一般社団法人等が支援ニーズに応じて定期的に声かけや見守りを行い、健康状態の把握や生活相談等に対応する。

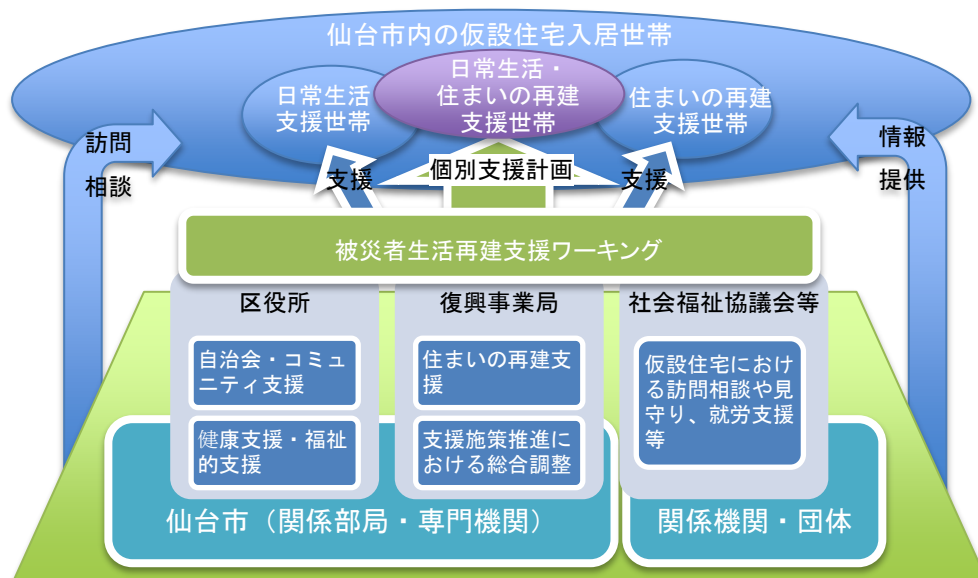
（２） 各世帯に対する支援施策の適用イメージ

各世帯に対する支援施策の適用は基本的に下図のとおりであるが、今後も被災された世帯の生活状況や再建方針等の変化に注意を払い、再建に向けた支援が途切れる事のないよう、適宜支援の見直し等を行うなど、将来を見通した生活再建が果たせるよう、個々の状況に合わせたきめ細かな支援を行う。



（３） 各世帯に対する生活再建推進体制

復興事業局と区役所が中心となり支援施策を推進するほか、社会福祉協議会やNPOなど被災者支援団体等と連携し、情報共有や役割分担を図りながら支援を行う。



（４）コミュニティ支援

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の入居者が減少していくことから、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。

（１）ひとり暮らし高齢者等生活支援システムの利用対象世帯の拡大

- ・ 現在、仮設住宅に入居されているひとり暮らしの高齢者世帯等を対象にサービスを提供している「ひとり暮らし高齢者等生活支援システム（緊急通報システム）」について、80歳以上の方がいる高齢者のみの世帯などへも対象範囲を拡大し、緊急時におけるガードマンの駆けつけや防犯・防火など、安心して日常生活が送れるよう支援する。

（２）自治活動への支援

- ・ 入居者が減少することにより、自治活動に支障をきたす可能性のある団地に対して、自治会と区役所の地域連携担当職員等による緊密な情報交換や連携により、集会所等の適切な運営や地域との交流行事の継続など、団地内のコミュニケーションが維持できるよう支援する。

（３）入居者減少に伴う集約などの検討

- ・ 団地内の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の手法の１つとして、団地の集約が想定されるが、自治会や入居世帯の意向等を丁寧に伺い、入居世帯の生活再建に配慮しながら、プレハブ仮設団地の規模や入居世帯の状況等に応じて検討を進める。

復興公営住宅入居者の孤立防止策の推進

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、地域での見守りも入居後すぐには機能しないことが想定される。このようなことから、自治組織が結成され住民が新たな生活に落ち着くまでの間（半年～1年程度）、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ながら、コミュニティ形成支援を行う。

（１）戸別訪問の実施

- ・ 入居直後に、生活再建支援員（シルバー人材センター委託）が全世帯への戸別訪問により生活状況等の把握を行い、その内容については、復興事業局や区役所、社会福祉協議会の間で情報共有を図り、必要に応じて、保健師等や社会福祉協議会（支えあいセンター）の戸別訪問につなげる。

（２）継続支援のための情報共有

- ・ 復興公営住宅の入居が決定した世帯の中には、転居後も健康面などに対する継続的な支援を必要とするケースもあることから、転居先や転居時期などの情報について、関係者間で密に共有するとともに、これまでの支援情報の引継ぎを徹底し、入居していた仮設住宅と転居先の復興公営住宅の所在区が異なる場合についても、適切に対応できるようにする。

(3) **コミュニティ活動支援**

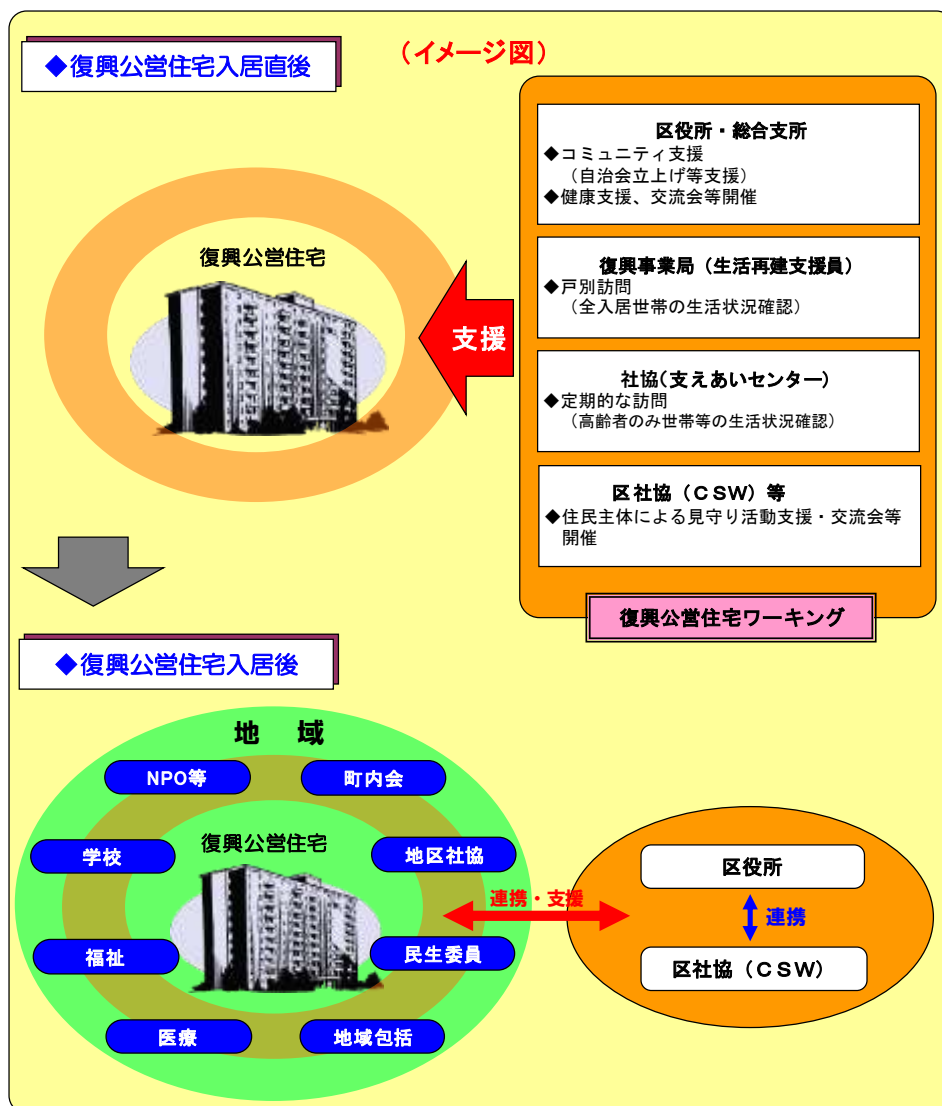
- ・ 近隣町内会等との調整やまちづくり支援専門家派遣制度の活用などにより、コミュニティ活動が円滑に行われるよう、復興公営住宅の規模や周辺地域の特性に応じた自治組織の形成・活動の支援を行う。

(4) **見守り活動の促進**

- ・ コミュニティソーシャルワーカー（CSW）による見守り活動の体制づくりや、地元支援者を集めての連絡会議を開催するなど、小地域福祉ネットワーク活動への支援や地域の資源を活かした見守り活動を促進する。

(5) **保健福祉サービスの提供**

- ・ 仮設住宅入居時と同様、関係機関と連携を図りながら必要な個別支援を継続するほか、健康相談、交流会等を実施する。



(5) 被災者生活再建推進プログラム スケジュール

	平成25年度			平成26年度								平成27年度								平成28年度												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8
復興公営住宅	入居決定			入居				募集				入居決定				入居				募集				入居決定				入居				
防災集団移転				荒井西、田子西隣接、上岡田地区等造成																住宅建設												
1 各世帯への支援																																
■生活再建可能世帯を含めた全世帯																																
(1) 定期的な状況調査	状況調査			再建時期に応じた状況確認								状況調査				再建時期に応じた状況確認																
(2) 支援情報の提供	復興定率便等による情報提供																															
(3) 復興公営住宅入居支援																																
① 入居申込み勧奨及び手続き支援	入居募集案内、申込み勧奨																															
② 復興公営住宅等入居支援金の助成	支援金助成																															
◆日常生活支援世帯																																
(1) 戸別訪問の実施	訪問・相談			復興公営申込支援								訪問・相談				復興公営申込支援																
(2) 健康支援	健康状態の把握、生活再建支援と連動した健康相談・指導																															
(3) 見守り・生活相談	見守り・状況変化の把握、生活相談																															
◆住まいの再建支援世帯																																
(1) 戸別訪問の実施	再建方針未定世帯への積極的訪問			復興公営申込支援								集中的な訪問・相談				復興公営申込支援																
(2) 就労支援の推進	NPO等と連携した支援			生活困窮者自立支援法のモデル事業による支援								生活困窮者自立支援法による支援																				
(3) 民間住宅等の活用支援	住宅情報の提供、相談会開催																															
◆日常生活・住まいの再建支援世帯																																
(1) 個別支援計画による支援	カルテ作成			再建方針未定世帯への積極的アプローチ								復興公営住宅申込み支援				住まいの再建に課題のある世帯への集中的な訪問・相談								復興公営住宅申込み支援								
(2) 戸別訪問の実施																																
(3) 専門家による相談																																
(4) 健康支援	健康状態の把握、生活再建支援と連動した健康相談・指導																															
(5) 見守り・生活相談	見守り・状況変化の把握、生活相談																															
2 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	団地ごとの運営数予測																															
(2) 復興公営住宅入居者の孤立防止策の推進	地元調整、自治会立上げ支援、戸別訪問																															

あしがき

東北地方太平洋沿岸部を中心に、「阪神・淡路大震災」（平成7年）や「中越大震災」（平成16年）を凌ぐ甚大な被害をもたらした「東日本大震災」発災の日から3年が経過した。

仙台市では、平成23年度に「仙台市震災復興計画」を策定し、仙台市民の一日も早い生活再建と仙台市域全体の復興を目指し、被災地における唯一の政令指定都市としての役割を果たすべく、5年間の復興計画期間の最終年にあたる平成27年度を目標に、この間さまざまな復興事業に全力で取り組んできた。

本プログラムは、震災復興計画にある生活復興プロジェクトに基づき、今後、被災された方々の生活再建をさらに後押しするための各種支援施策を体系的にまとめたものであり、阪神・淡路大震災や中越大震災時における各自治体の支援策や、本市の仮設住宅に入居されている被災世帯の生活上の課題や再建方針等を踏まえ、検討を重ねたものである。

今回の震災は、岩手、宮城、福島に及ぶ広範囲な津波被害だけでなく、東京電力福島第一原子力発電所の事故による放射能汚染被害といった、これまで想定していた規模や範囲等を超える被害をもたらした。災害救助にあたっては、その実施主体が都道府県であり政令指定都市が含まれていないことや、現物給付を原則とすることによる救助の迅速性の問題、市域に点在する借上げ民間賃貸住宅に対する支援の問題、広域的な避難行動に伴う発災地主義原則の限界など現在の災害法制上の問題、さらには、原発事故による被災者の救済や支援という新たな問題も明らかになっており、引き続き国や県への要望や協議を行っていく必要がある。

本プログラムは、仮設住宅入居者の生活再建支援に加え、復興公営住宅への入居が本格化することに伴い、喫緊の対応を求められているコミュニティ支援を中心にまとめたものである。今後は、防災集団移転先地や津波浸水区域におけるコミュニティ形成など、地域ごとの課題に対しても、庁内で検討を深め、随時、本プログラムに反映させていくこととする。

仙台市復興事業局生活再建支援室
TEL 022-214-8579
FAX 022-214-5130
E-mail fko002110@city.sendai.jp

被災者生活再建推進プログラム 資料編

(1) 「生活再建可能世帯を含めた全世帯の課題」関連（本編 2P）

表 1 仮設住宅入居世帯の再建方針（仮設住宅種別ごと）

- ・ プレハブ仮設住宅や借上げ公営住宅等の入居世帯は、「復興公営住宅」のほか「自力再建」の割合が高い
- ・ 借上げ民間賃貸住宅入居世帯は、「復興公営住宅」のほか「賃貸住宅」や「検討中」の割合が高い

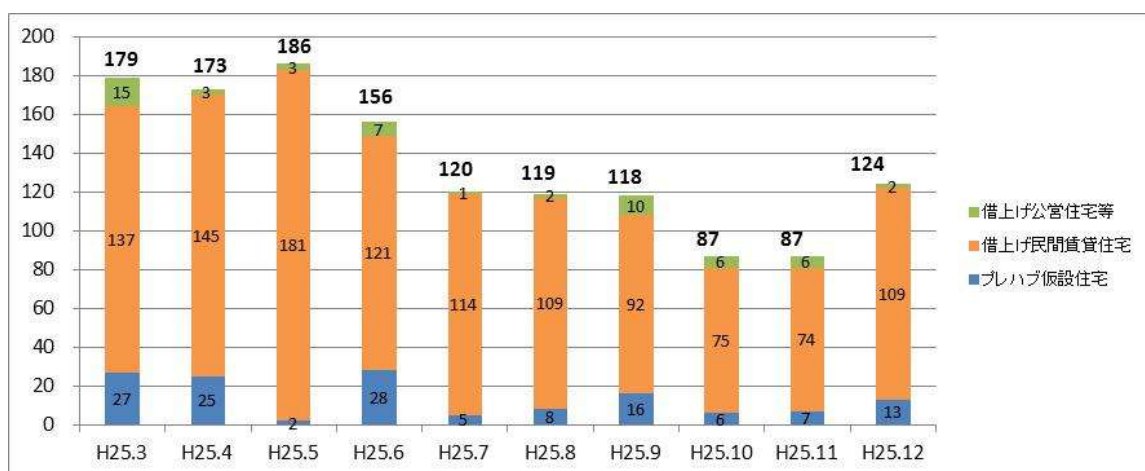
(H26.1：世帯)

	防集移転	復興公営	自力再建	賃貸住宅	市外転出	検討中	不明	計
プレハブ 仮設住宅	186 (17.5%)	513 (48.4%)	215 (20.3%)	26 (2.5%)	10 (0.9%)	95 (9.0%)	15 (1.4%)	1,060 (100.0%)
借上民間 賃貸住宅	373 (5.0%)	2,911 (39.0%)	737 (9.9%)	1,456 (19.5%)	601 (8.1%)	1,149 (15.4%)	229 (3.1%)	7,456 (100.0%)
借上公営 住宅等	23 (3.3%)	262 (37.6%)	249 (35.7%)	55 (7.9%)	28 (4.0%)	56 (8.0%)	24 (3.5%)	697 (100.0%)
計	582 (6.3%)	3,686 (40.0%)	1,201 (13.1%)	1,537 (16.7%)	639 (6.9%)	1,300 (14.1%)	268 (2.9%)	9,213 (100.0%)

図 1 仮設住宅退去世帯数の推移

- ・ 直近 10 カ月では月平均約 135 世帯が新たな住まいへ転居しているが、ここ 3 カ月では月平均約 99 世帯となっており、退去世帯は鈍化傾向にある

(世帯)



（２）「住まいの再建支援世帯の課題」関連（本編 3P）

図２ 仮設住宅入居世帯の再建方針

- ・ 再建方針を決めている世帯は増加し、H26.1 で7,645 世帯（83.0%）となっている

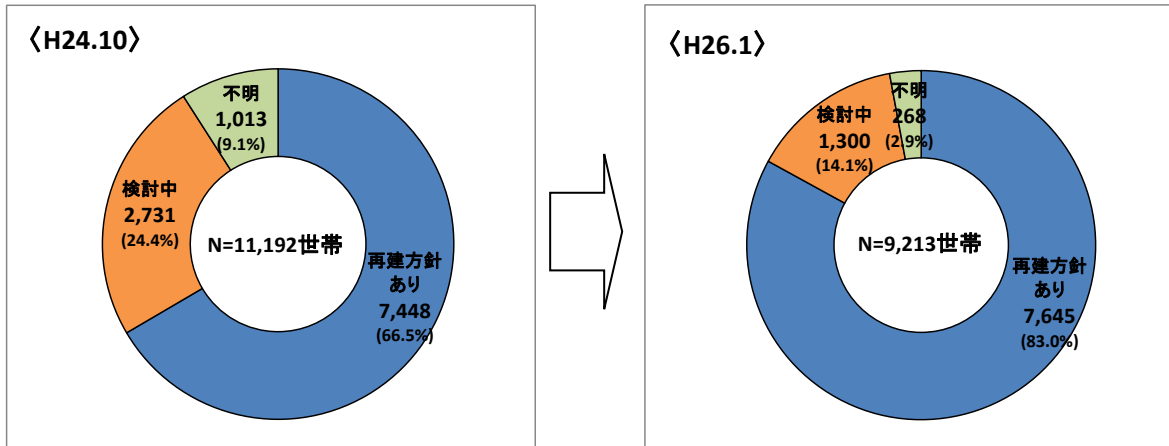


図３ 震災時居住地別世帯数の割合

- ・ 震災時に市外に居住していた世帯は、現在も仮設住宅入居世帯の約 1 / 3（約 3,000 世帯）を占めている

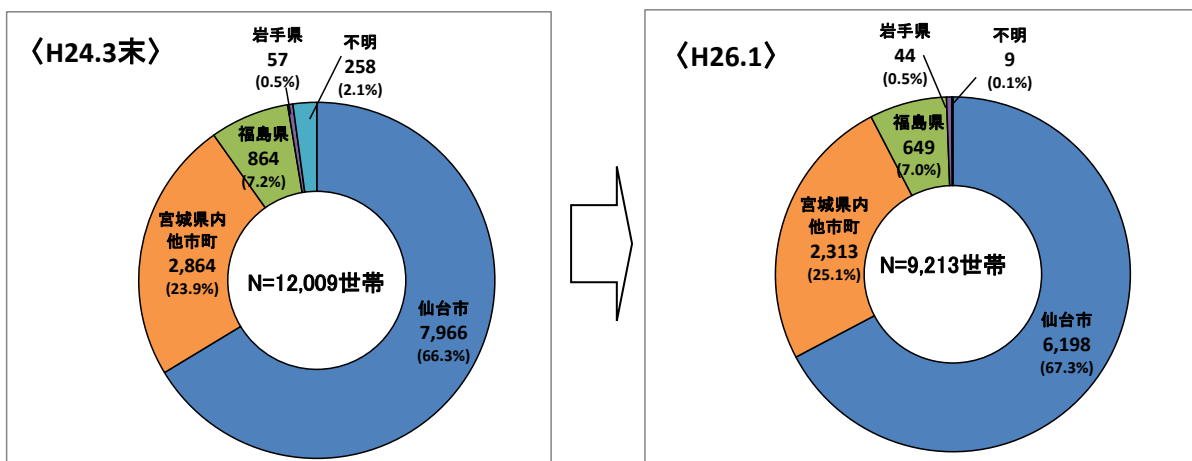


表2 仮設住宅入居世帯の再建方針（震災時居住地ごと）

- ・ 震災時に市外に居住していた世帯は、「復興公営住宅」のほか「市外転出」や「検討中」の割合が高い
- ・ 再建方針が決まっていない世帯の半数以上が市外に居住していた世帯となっている

(H26.1：世帯)

	防集移転	復興公営	自力再建	賃貸住宅	市外転出	検討中	不明	計
市内	582 (9.4%)	2,755 (44.4%)	1,017 (16.4%)	1,020 (16.5%)	67 (1.1%)	634 (10.2%)	123 (2.0%)	6,198 (100.0%)
市外	—	931 (30.9%)	184 (6.1%)	517 (17.1%)	572 (19.0%)	666 (22.1%)	145 (4.8%)	3,015 (100.0%)
計	582 (6.3%)	3,686 (40.0%)	1,201 (13.1%)	1,537 (16.7%)	639 (6.9%)	1,300 (14.1%)	268 (2.9%)	9,213 (100.0%)

図4 仮設住宅入居世帯数の推移

- ・ ピーク時（H24.3末）と比べ2,796世帯（約23%）減少しているが、未だ9,213世帯が仮設住宅で生活している
- ・ H26.1の世帯数の割合は、プレハブ仮設住宅入居世帯が11.5%、借上げ民間賃貸住宅入居世帯が80.9%、借上げ公営住宅等が7.6%となっており、この割合は、ピーク時（H24.3末）とほとんど変わっていない

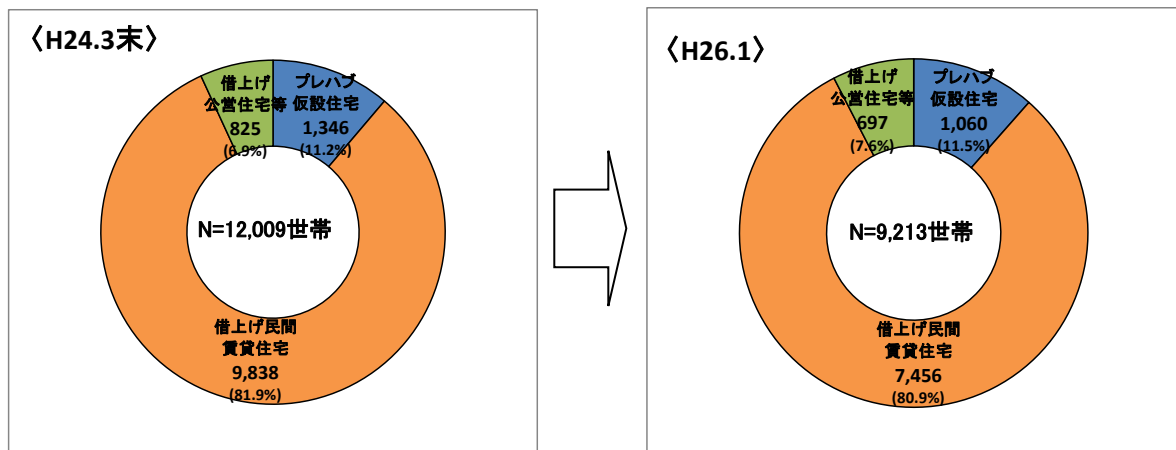


図5 震災時居住形態別の仮設住宅退去事由（仙台市受付分）

- ・ 新たな住まいへ転居した世帯のうち、震災時に持家に居住していた世帯の割合は全体の約70%となっている
- ・ 新たな住まいへ転居した世帯のうち、震災時に賃貸住宅に居住していた世帯の割合は約19%となっており、震災時に持家に居住していた世帯に比べ住まいの再建が進んでいない
- ・ 新たな住まいの状況として、震災時に持家に居住していた世帯は、持家の購入、修繕の割合が高く、震災時に賃貸住宅に居住していた世帯は持家の購入の割合が高い

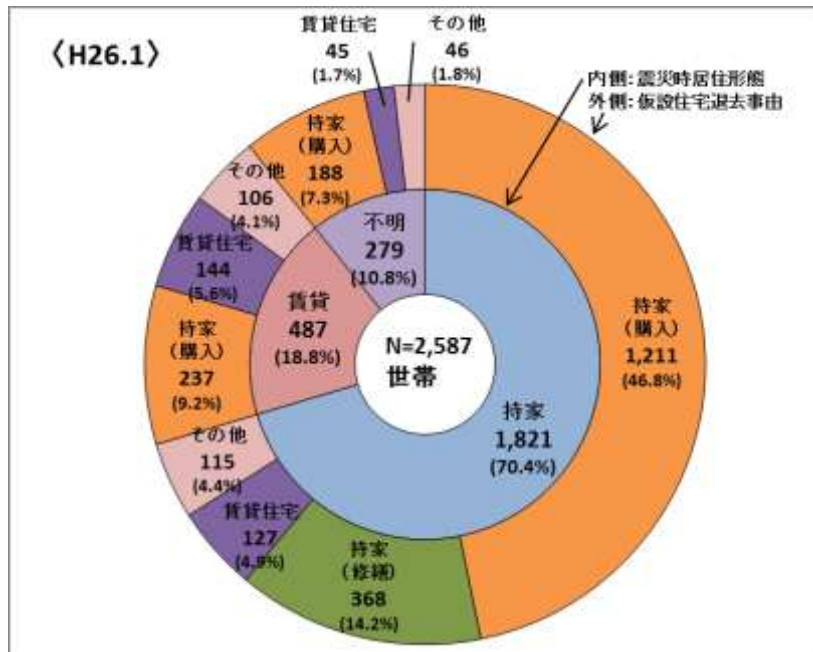


図6 震災時居住形態別世帯数の推移

- ・ ピーク時（H24.3末）と比べると、震災時に賃貸住宅に居住していた世帯の割合が、持家に居住していた世帯の割合を逆転している

