

2021 年 9 月 関西大学審査学位論文

復興過程をふまえた
災害時要配慮者支援対策の構築に関する研究

Study on the Construction of Support Measures
for Vulnerable People to Disaster in Accord with
Reconstruction Process

関西大学大学院社会安全研究科防災・減災専攻
Graduate School of Societal Safety Sciences, Kansai University

16D7503 静岡 健人
Taketo SHIZUMA

要旨

地域防災において、高齢者や障害者などの要配慮者に対する支援の重要性が指摘されてきた。また、要配慮者とは別の文脈において、復興過程における被災者に対する支援の重要性が指摘されてきた。本研究では、この両者を同じ文脈で議論するために、両者に共通する要因としてレジリエンスを取り上げる。その中で、復興過程における被災者を復興時要配慮者として捉える。また、弱者に対する支援対策の構築には、主体性が重要であることを指摘する。本研究の目的は、被災者がレジリエンスを発揮するために、支援対策にどのような視点が求められるのかを示すことである（第1章）。

はじめに、弱者概念の整理を行う。まず行政の支援対象とされてきた、災害時の弱者概念の変遷を述べる。個人の脆弱性によって災害対応に支援が必要となっていることと、支援を活用できれば災害に対応できることを示す。次に、災害の影響によって、平常時とは環境が変化してしまうために、レジリエンスを発揮できない被災者について述べる。そして、弱者概念を「時間軸」と「災害対応の能力」から整理し、復興過程までを含めた包括的な概念として、要配慮者を拡張する（第2章）。

次に、被災者が主体的に扱われていないことで、支援が十分な効果を発揮できていないという前提から、現状の支援対策から脱却するためにケイパビリティアプローチによる対策を提案する。ケイパビリティアプローチに基づいて要配慮者支援対策を考えた場合、行政の支援の中心となっている避難行動支援対策における要配慮者の対象が適切ではないことや、復興過程における要配慮者への支援が適切ではないことを示す（第3章）。

大阪市中央区の防災組織を対象とした調査（第4章）と釜石市の被災者を対象とした調査（第5章）から、現在の支援対策の限界を示すとともに、ケイパビリティに基づいた支援対策が必要であることを指摘する。

最後に、要配慮者支援対策において、被災者の災害対応能力に着目したアプローチを目指すことが、当事者である要配慮者に必要な支援を提供し、レジリエンスを発揮できるようになると結論づける（第6章）。

目次

第1章 序論	p.1
1.1 日本における地域防災の重要性の高まり	p.1
1.1.1 防災体制の変遷	p.1
1.1.2 地域防災で支援の対象と想定されている人たちと支援者の負担 . .	p.2
1.2 復興期に発生する要配慮者への支援	p.4
1.3 支援の対象を包括的にとらえ、意味のある支援を行うために必要な視点	p.6
1.3.1 災害に対するレジリエンスの欠如と“要配慮者”	p.6
1.3.2 当事者の主体性を考慮した支援の必要性	p.9
1.4 研究の目的と構成	p.10
第2章 要配慮者としての概念整理	p.17
2.1 行政機関が定義する支援対象者	p.17
2.1.1 災害弱者としての議論	p.17
(1) 災害弱者の概念化のきっかけと定義	p.17
(2) 阪神淡路大震災後の災害弱者概念の変化	p.18
(3) 災害弱者概念と障害者概念の関わり	p.19
2.1.2 災害時要援護者としての議論	p.19
(1) 災害時要援護者の概念化のきっかけと定義	p.19
(2) 災害時要援護者概念の有効性	p.20
(3) 災害時要援護者概念と障害者概念の関わり	p.20
2.1.3 要配慮者としての議論	p.20
2.2 行政機関が対象とできていない支援対象者	p.21
2.2.1 事前の災害対策から疎外される当事者	p.21
(1) 避難行動の取り組みへの参画	p.21
(2) 地域の防災への参画	p.23
2.2.2 応急対応までの対象者	p.23
2.2.3 復旧・復興の対象者	p.25
2.3 要配慮者概念を拡張した整理	p.28
2.4 要配慮者支援対策を災害マネジメントサイクルで捉える必要性	p.30
第3章 要配慮者本人が必要だと思う支援と結びつためのケイパビリティアプ ローチ	p.35
3.1 今後必要となる支援とは?	p.35
3.1.1 ケイパビリティアプローチとは	p.35
3.1.2 ケイパビリティアプローチと要配慮者支援対策	p.36

3.1.3 支援を受ける側から支援者にアプローチできるようにするための環境構築の必要性	p.38
第4章 調査1＜発災前＞：大阪市中央区の事例	p.41
4.1 調査の背景と目的	p.41
4.2 調査の方法	p.42
(1) 調査時期と調査対象	p.42
(2) 調査項目	p.42
4.3 尺度の構成	p.43
(1) 災害自己効力感	p.43
(2) 援助要請意図	p.43
(3) 防災面での地域への貢献意識	p.43
4.4 災害自己効力感と援助要請意図の関連	p.47
4.5 まとめと考察	p.47
第5章 調査2＜復興期＞：岩手県釜石市の事例	p.49
5.1 調査の背景	p.49
5.2 研究方法	p.50
5.2.1 調査対象地域の概要	p.50
5.2.2 調査の概要と分析項目	p.52
(1) 回答者世帯の属性	p.52
(2) 主観的生活評価	p.54
(3) 会話相談項目	p.55
5.3 住居形態別の回答者世帯属性の確認	p.56
5.3.1 震災前から現在までの住居形態の変遷	p.56
5.3.2 現在の住居形態別の回答者世帯の属性	p.57
(1) 世帯年収	p.57
(2) 住居の被害	p.58
(3) 転居回数	p.59
(4) 住居の見通し	p.59
5.3.3 住居形態の変遷カテゴリの作成	p.60
5.4 主観的生活評価への住居形態の変遷の影響	p.61
5.4.1 主観的生活評価指標の作成	p.61
5.4.2 住居形態の変遷6タイプの影響	p.63
(1) 分散分析	p.63
(2) 多重比較分析	p.65
5.4.3 住居形態の変遷と住居の見通しの影響	p.66

5.5 現在の悩み事と会話・相談の実態	p.71
5.5.1 復興公営住宅と仮設住宅の入居者における現在の悩み事	p.71
5.5.2 復興公営住宅と仮設住宅の入居者における会話相談の実態	p.71
5.6 まとめ	p.74
第6章 結論	p.78
謝辞	p.80
付録資料 (5.5.1)	p.82

図表一覧

図 1-1	本研究で取り扱う弱者概念と支援の在り方	p.9
図 1-2	本論文の構	p.12
図 2-1	支援者が弱者になる過程	p.25
図 2-2	災害フェーズと支援関係からとらえた要配慮者概念	p.29
図 2-3	災害マネジメントサイクル	p.30
図 3-1	ケイパビリティアプローチのイメージ図	p.36
表 4-1	災害自己効力感の因子分析結果	p.44
表 4-2	援助要請意図（家族や親せき）の因子分析結果	p.44
表 4-3	援助要請意図（友人）の因子分析結果	p.45
表 4-4	援助要請意図（近所の人）の因子分析結果	p.45
表 4-5	援助要請意図（防災組織メンバー）の因子分析結果	p.46
表 4-6	防災面での地域への貢献意識の因子分析結果	p.46
表 4-7	尺度の平均値と標準偏差	p.47
表 4-8	災害自己効力感と援助要請意図の重回帰分析	p.47
表 5-1	釜石市の概略	p.51
表 5-2	釜石市の住宅状況	p.52
表 5-3	調査対象地ごとの調査票配布先住居	p.53
表 5-4	調査票の配布と回収の方法および配布数と回収数	p.54
図 5-1	住居形態の変遷	p.57
表 5-4	現在の住居形態別の世帯年収	p.58
表 5-5	現在の住居形態別の住居被害	p.58
表 5-6	現在の住居形態別の転居回数	p.59
表 5-7	現在の住居形態別の住居の見通し	p.60
図 5-2	住居形態の変遷：6 カテゴリ	p.61
表 5-8	主観的生活評価の質問項目と合成変数の基本統計量	p.62
表 5-9	分散分析（世帯年収 200 万円未満）	p.63
表 5-10	分散分析（世帯年収 400 万円未満）	p.64
表 5-11	分散分析（世帯年収 400 万円以上）	p.64
表 5-12	多重比較	p.65
図 5-3	住居形態の変遷：5 カテゴリ	p.67
表 5-13	重回帰分析の結果	p.68

表 5-14	世帯年収別の支援連絡員との会話	p.72
表 5-15	世帯年収別の支援連絡員への相談	p.73
表 5-16	世帯年収別の生活支援相談員との会話	p.73
表 5-17	世帯年収別の生活支援相談員への相談	p.74

第 1 章 序論

1.1 日本における地域防災の重要性の高まり

1.1.1 防災体制の変遷

わが国では、気象、地形、地質などの自然的諸条件から、地震、台風や豪雨など様々な災害が発生しやすく、毎年、自然災害により多くの人命や財産が失われている。そのため、平常時には堤防の整備や災害関係法令の整備、加えて、災害に強いまちをつくるために住民による地域の防災・減災活動が行われている。

しかしながら、昔から現在のような地域による防災・減災活動が展開されていたわけではない。昭和 20 年代から昭和 30 年代の初めにかけて、わが国は多くの災害に見舞われ、その度に人命や財産に甚大な被害が及んでいた。自然災害から国民の生命、身体及び財産を保護することは国の最重要課題とされてきた。そのため、昭和の時代には、公的な支援を中心とした災害対策として、災害関係法令が整備されてきたのである。災害救助問題研究会（1967：pp.39-40）によれば、従来の災害救助に関する法律（罹災救助基金法）では、救助活動全般にわたる規定が設けられていなかったこと、救助に必要な物資についての規定がないことなどの問題があった。そのため 1946 年（昭和 21 年）の昭和南海地震を契機に、罹災救助基金法に代わるものとして、翌年に災害救助法が制定された。そして 1959 年（昭和 34 年）の伊勢湾台風を契機として、それから 3 年の間に治山治水緊急措置法（1960 年 昭和 35 年）、災害対策基本法（1961 年 昭和 36 年）、激甚災害法（1962 年 昭和 37 年）が制定された。このように昭和の時代に防災対策の総合化・体系化が行われたと言われている（吉井，2007：pp.58-61）。災害対策基本法が制定されたことにより、国レベルの総合的かつ長期的な計画である防災基本計画と、地方レベルの都道府県及び市町村の地域防災計画が定められることとなった。これらの災害関係法令が整備されたことによって、死者・行方不明者の数は大きく減少することとなった。

1995 年（平成 7 年）に発生した阪神・淡路大震災では、6,434 人の人命が失われ、また住宅被害が約 64 万棟にも及ぶこととなり、わが国の防災対策に大きな変化をもたらす契機となった。人命救助の際、地域で活躍したのは、消防や警察といった公的な機関ではなく、そのとき近くにいた通勤途中の会社員や近隣住民などであった。このことから、永松（2008：pp.199-200）は、阪神・淡路大震災が、わが国の防災対策に与えた影響によって、災害に対

する「地域コミュニティの重要性」と「多様な主体による目標の共有と連携の重要性」が認識されたと指摘している。

2011（平成 23）年に発生した東日本大震災では、自助・共助・公助が連携したことが、広域的な災害対応に効果的であったことが報告されている（内閣府, 2014：p.7）。そうした状況を受けて、2013 年（平成 25 年）に改正された災害対策基本法では、「住民による防災活動や自主防災活動等多様な主体による自発的な防災活動（災害対策基本法第 2 条の 2 の第 2 号）」、「地域住民の責務として、生活必需物資の備蓄や防災訓練への参加、住民による教訓伝承（災害対策基本法第 7 条第 3 項）」等自助や共助に関する規定が追加された。特に、地域における共助の防災活動を推進するために、地区の居住者や事業者が行う防災活動に関する「地区防災計画制度」（災害対策基本法第 42 条第 3 項）が整備されることとなった。地区防災計画は、（1）行政の地域防災計画に地区防災計画が反映されるボトムアップ型の計画であり、（2）各地区の自然特性や社会特性、想定される災害等に応じて計画を作成することが求められることが特徴である（内閣府, 2014：pp.16-17）。この後押しを受けて、各地区でも計画策定に住民の関与を求める動きが活性化している。例えば内閣府では、平成 26～28 年度に、地区防災計画の策定に取り組む「地区」をモデル地区として選定し（内閣府, 2017：p.4）、そこでの活動の成果を「地区防災計画モデル事業報告」として取りまとめている。以上のことから、現在、地域防災では課題の対処（生命の保護など）のために、多様な主体の連携を重視している。そして、連携を図るための法や制度が整備されてきているのである。

1.1.2 地域防災で支援の対象と想定されている人たちと支援者の負担

阪神・淡路大震災によるインパクトは、防災で支援の対象と想定されてきた人の範囲を拡大する契機ともなった。林（1996：p.57）によれば、阪神・淡路大震災までは、災害の影響を受けた人は「被災者」という社会的カテゴリで一括して捉えられており、その対策が及ぶ対象は、暗黙に「成人・男子・健常者」であるという画一的なものでしかなかった。しかしながら、阪神・淡路大震災の、高齢者や障害者等の「カテゴリ外」の人たちの多数の犠牲を受けて、従来の災害対策で想定されていた被災者カテゴリ（つまり「成人・男子・健常者」）では収まりきらない被災者が存在することが分かり、従来の画一的な災害対策を抜本的に見直し、被災者への個別的な対応や、事前対策の質の向上をはかる必要性が強く認識されるようになったという。

高齢者や障害者などは、現在“要配慮者”と呼称され、この人たちの被害を抑制することが地域防災における重要課題として認識されており、これまでに“要配慮者”に対する個別支援の取り組みや活動の議論が活発化している（例えば、災害時要援護者の避難対策に関する検討会，2006；立木，2007；中川，2013；災害時要援護者の避難支援に関する検討会，2013；中央防災会議，2016；令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ，2020）。“要配慮者”に対する支援の取り組みや活動として、福祉避難所の設置（厚生労働省，2008）や運営（内閣府，2016）、災害情報の伝達方法の検討（内閣府，2021：pp.51-54，pp.103-105）、支援者名簿・個別（避難）計画の作成（内閣府，2013；2021）、福祉や医療等の専門職との連携（内閣府，2021：pp.12-13）、地区防災計画との連携（内閣府，2021：pp.119-120）等が挙げられる。これらの避難行動から避難所生活までの一連の応急対応に関わることが期待されている支援者として、警察や消防、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織等の地域住民が想定されている（内閣府，2021：p.31）。

2019年に発生した台風第19号の被害を受けた地域において、“要配慮者”の支援者として、地域住民による事前の備えが災害対応に役立ったことが報告されている。地区防災計画づくりに取り組んでいた長野県の長沼地区では、事前に作成していた地域ごとの避難行動要支援者名簿をもとに、足腰の弱い高齢者等の避難に成功した（令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ，2020：p.19）。こうした事例がみられたことから、避難行動から避難（所）生活までの応急対応のフェーズにおいて、実効性のある支援を“要配慮者”に提供するために、地区防災計画に期待が寄せられている（内閣府，2021：pp.119-120）。

ここまで示したように、現在、地域防災に関わる様々な主体の連携のもと、災害の被害を抑制することが求められている。しかしながら、このような要求には問題点が存在する。1つ目は、「支援を提供する人」の負担が考慮されていない点（本項）、そして2つ目は、「要配慮者」とは、現在の支援制度で十分に捉えきれているのか（次節）、という点である。

地域コミュニティをベースに行われてきた防災が、「様々な主体の連携」から「防災は行政が行うもの」、「地域でそこまでできない」、「自助努力や自己責任で解決するもの」に変質している。矢守（2019：p.178）は、防災における「自助・共助・公助」は、関係者や関係機関の役割や責任を明示する実践であるが、実際は、すべての関係者・関係機関の「責任放棄」や「責任転嫁」を招いていると指摘している。そして矢守（2021：p.67）は、責任放棄と責任転嫁を示す例として、地震予測情報をめぐって地震学者や地元自治体の責任が問わ

れた 2009 年のイタリアのラクイラ地震や津波避難の適切性が争点となっている 2011 年の東日本大震災の裁判を挙げている。

このような責任放棄や責任転嫁は、“要配慮者”を対象とした支援対策にもみられる問題であると考えられる。住民が地域防災を担うことについて、いくつかの課題が報告されている。例えば防災活動の課題として、民生委員の高齢化が問題視されており、地域における防災の担い手の確保が困難となっている（毎日新聞 2017 年 7 月 8 日記事）。また、自主防災組織において地域防災を担う人材育成が進んでいないことが指摘されている（自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会，2017：p.6）。都市部では自主防災組織の人数と比較して発災時の被災者数が膨大となるため、自主防災組織は限られた人数で避難所運営などを行わなければならない、そのことを考慮した計画が立てられている（例えば、静間・土田，2018：p.15；北大江地域活動協議会，2020：巻頭のことば）。また、2011 年に発生した東日本大震災では、被災地の消防団は、自らも被災者であったにもかかわらず、住民等の避難誘導、救助、消火、避難所の運営支援など、様々な活動に従事した。一方で、災害対応の課題として、消防団員が避難誘導や広報活動中に犠牲となったことが報告されている（消防庁，2012：pp.7-9）。また、2016 年に発生した熊本地震において、保健師や事業者は、自らも被災者であるなかで災害対応を行わなければならない事態が生じている（御船町の震災対応における保健・医療・介護・福祉の連携を考えるシンポジウム，2017：p.2）。このように、地域の特定の層に負担が大きい対策となっているのである。

以上のことから、災害における被災者と支援者の関係について再考する必要があるだろう。次章で、この災害における被災者と支援者の関係について論じる。

1.2 復興期に発生する要配慮者への支援

災害の被害を直接的に抑制するために、応急対応における弱者保護は極めて重要である。しかしながら、応急対応に加えて、生活再建対策が必要となる（復興フェーズを含む）大規模災害の場合には、保護の対象を拡大する必要があるだろう。そこで本節では“要配慮者”とは、現在の支援制度で十分に捉えきれているのかを議論する。

災害で命が助かったにもかかわらず復興の過程で亡くなってしまう人や、健康を害してしまう人が発生したりすることがある。こうした災害後の被害は「復興災害」と呼ばれる（塩崎，2014：はじめに ii）。このような復興における被害を受けているのは、先述した災害の応急対応に支援を要する足腰の弱い高齢者や何らかの障害がある人だけではなく、災害に

よって環境が変化してしまった人もである。つまり、災害は、自立して生活していた人々が、住宅や仕事を失って困窮したり、コミュニティが崩壊することで孤立したりするという事態を生み出す。

塩崎(2009)では、阪神・淡路大震災後に建設された応急仮設住宅(pp.106-107)や復興公営住宅(pp.140-141)では、住人らが被災前に持っていたつながりが断たれやすく、またそのために心身の健康に問題が生じたり、孤独死が発生したりすることが述べられている。阪神・淡路大震災以降、応急仮設住宅や復興公営住宅で暮らす被災者の被害が問題視されることとなった。

(筒井, 2013)によると、こうした復興過程に発生する被災者の問題を解決するために、阪神・淡路大震災(pp.55-57)、新潟県中越地震(pp.57-58)、新潟県中越沖地震(pp.58-59)において、仮設住宅や復興公営住宅で暮らす被災者に対して様々な社会的支援が行われてきた。そして、東日本大震災でも社会的支援が行われている(pp.59-63)。しかしながら、田中(2014: pp.66)が指摘するように、現在においても「孤独死」の問題が解消されていないことから社会的支援における見守りの効果は限界がある。例えば、東日本大震災の被災地(岩手県・宮城県・福島県)において、2019年末時点までに、復興公営住宅での孤独死が251人、仮設住宅での孤独死が243人発生している(河北新報2020年3月4日記事)。また、2019年11月から12月にかけて、同3県の集合型の復興公営住宅に居住する6,454世帯を対象に実施された「入居後の生活実態調査」では、回答した2,369世帯のうち7割が「他の入居者が誰かわからない」と回答しており(日本経済新聞2020年3月4日記事)、居住地での人間関係を築くことが難しいことがうかがえる。

以上のことから、復興フェーズにおいても、災害の影響を受けている人が一定数存在することがわかる。また、災害の影響を受けている人のために、社会的な支援が期待されている。本稿では、この復興フェーズにおける被災者を“復興時要配慮者”とみなして支援を組み立てる必要があると考える。その理由は2つある。1つは、特定の住宅で暮らす被災者に多く実害が生じているからである。もう1つは、隣人やコミュニティのネットワークを活用できない人が、共助による支援を活用しにくくなっていることが挙げられる。

現在の“要配慮者”に関する支援対策は、特定の対象に被害が集中したことをきっかけに、その対象について議論が行われることで構築されてきた。「1.1.2」で示したように現状の支援対策は、避難行動時や避難所での生活時の応急対応の取り組みが中心となっている。これは日本社会の人口構造の変化にともない、このような支援対策が求められるようになって

きたことが背景にある（立木，2020：p.24）。一方，本節で示したように，復興フェーズに被害が集中している人たちについての議論が十分に行われていないのが現状である。支援対策を災害のフェーズで捉えた時に，多様な当事者のための対策が組み立てられていないと考えられる。そこで，次節では“要配慮者”と“復興時要配慮者”の本質を，脆弱性とレジリエンスから議論する。

1.3 支援の対象を包括的にとらえ，意味のある支援を行うために必要な視点

1.3.1 災害に対するレジリエンスの欠如と“要配慮者”

日本の防災では，これまでの災害の経験から，自然災害による直接的な被害を減らすだけではなく，生じた被害からいかに社会を再構築するのかということの関心が高まってきた。こうした災害からの被害を回復する力として，レジリエンスという用語が用いられている。例えば，東日本大震災後，日本学術会議から，個人，地域，社会を含む包括的な観点からレジリエンスを向上させることの必要性についての提言が出されている（日本学術会議，2014）。

レジリエンスとは，一般的に，復元力や弾力性と訳されるが，災害レジリエンスという場合には，地震や津波といった「災害」によって引き起こされる想定外の被害から，組織や地域社会がしなやかに立ち直るというイメージで捉えられる。しかしながら，レジリエンス概念は，様々な分野で議論されてきており，一義的なものとなっていないのが現状である。

浦野（2007：pp.39-40）によると，社会・経済・文化構造のなかに潜む脆弱さが同様と思われる地域社会でも，被害の現れ方が同様でないことが，はじめに注目された。そして，その影響要因としてレジリエンスが注目されてきたとしている。そして，そのレジリエンス概念（復元＝回復力）は，地域や集団の内部に蓄積された結束力やコミュニケーション能力，問題解決能力などに目を向ける装置であり，地域を復元＝回復していく原動力を地域に埋め込まれ育まれていった文化の中に見ようとするものであったとされる。要するに，ある対象が脆弱であったとしても，そのことが災害の被害の程度の大きさに直結するわけではなく，地域に埋め込まれた資源としてのレジリエンスとの兼ね合いで決定されるということである。ここでいう脆弱性とは，立地的，構造的，社会的，経済的に由来する抵抗力や被災後の回復力の弱さを指す概念である。

塩崎・加藤・菅田(2015：pp.128-135)によると，自然災害対策におけるレジリエンスの概念は，自然災害に対する脆弱性評価の研究，生態システム・社会生態システムの分野におけ

るレジリエンスの研究に影響を受けながら発展した概念としてまとめられている。自然災害対策におけるレジリエンスの概念は、「個人や集団が住宅や生計手段を回復する能力」と「システムが望ましい状態に到達する能力」として用いられている。特に、レジリエンスをシステムの観点からとらえる場合は、望ましい状態の定義として、「被災前の状態に戻すこと」と「許容可能な状態に移行すること」の2種類があるとされる。要するに、レジリエンスとは必ずしも、元の状態に戻すということを意味しないということである。

清水（2018：p.21）は、レジリエンスを状態としてとらえるのではなく、どのように機能させるかという視点で見た場合、システム全体が機能するために、ソーシャルキャピタルなどのシステムやプロセス同士をつなぐ部分が重要であるとしている。

一方、心理学では、個人の観点からレジリエンスを「ストレスのある状況や逆境でも、うまく適応し、精神的健康を維持し、回復へと導くもの」（枝廣，2015：位置 No.759）と捉える。そして、その回復へと導く要因として①個人内要因（楽観性や問題解決志向など）、②環境要因（家庭環境やコミュニティとのつながりなど）に分けて考えられている（枝廣，2015：位置 No.785;798）。心理学におけるレジリエンス概念の考え方は、研究者によって異なるが、様々なレビュー研究において、同様の要因が挙げられている（例えば、石原・中丸，2007：pp.57-59；村木，2015：pp.283-286）。

永松（2020：p.16）は、レジリエンス概念には、一般的に復興の側面だけではなく、被害を一定程度食い止め社会の機能を止めないようにするという側面もあることを指摘している。また、清水（2018：p.22）は、レジリエンス概念は災害後の1次点をカバーするものではなく、適応性から、準備体制、災害対応、災害復興を横断するものであるとしている。

以上のことから、レジリエンス概念で重要なことは、「対象が脆弱であったとしても、支援のシステムが機能すれば、災害の被害を抑制し、望ましい状態に移行できるということ」であろう。特に、本研究ではソーシャルキャピタルによって支援のシステムが機能することで、レジリエンスを発揮できるようになることを重視する。この点についても、次章で議論する。

なお、本研究において脆弱性とは、「自分の力だけでは避難行動や避難生活が適切に行えないことや、被災後の生活再建能力の低さ」を意味する。

さて、このレジリエンス概念と、“要配慮者”と“復興時要配慮者”との関係を考えてみたい。避難行動や避難所生活などの応急対応が困難な高齢者や障害者などは、「当事者の災害対応能力が欠如している」という側面から見ると、脆弱であるといえる。しかしながら、2019年

の台風 19 号の事例でみたように、「適切な援助が受けられた（支援のシステムが機能したことでレジリエンスを発揮できた）」ならば災害に対応することが可能である。つまり、脆弱ではあるが、災害のリスクを抑えることができる。一方で、復興フェーズの被災者は、災害の前は自立した生活を送っていたことから、応急対応に支援が必要な人と比べて脆弱であるとはいえない。しかしながら、復興公営住宅のような住居形態や、コミュニティが崩壊した地域などの特定の居住環境に追いやられた際に、「必要となるレジリエンスが発揮できない（災害によって社会環境が変化したことで、支援のシステムが機能しない）」ことが問題となる。要するに、災害対応能力としては十分にあるが、生活に必要な、動員可能なリソースがなくなってしまったことで、レジリエンスを発揮できなかつたり、レジリエンスを発揮するために必要なリソースがそもそもなかつたりして、生活の再建が困難なものになってしまうのである。したがって、“要配慮者”や“復興時要配慮者”というのは、大雑把に分類すると、前者は①脆弱性が高いために災害対応能力がなく、かつ利用できるリソースがないためにレジリエンスを発揮できない人、となり、後者は②災害対応能力はあるが、利用できるリソースがないためにレジリエンスを発揮できない人、となる。両者とも、レジリエンスの観点から捉えることができるため、本研究では“要配慮者”としてとらえることとする（図 1-1）。これらの概念については、次章で整理する。

以上のことから、今後の防災対策や復興支援として、被災した時にレジリエンスを発揮できるような体制を構築することが求められる。

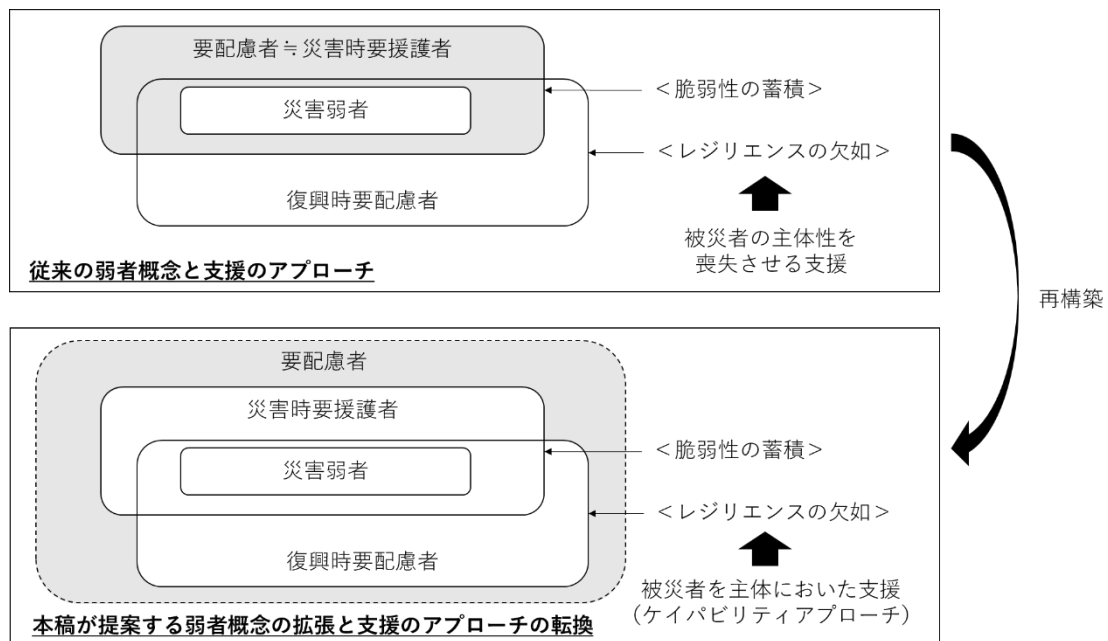


図 1-1 本研究で取り扱う弱者概念と支援の在り方

1.3.2 当事者の主体性を考慮した取り組みや支援の必要性

前項で、被災した時にレジリエンスを発揮できるような、防災の取り組みに移行することや、支援を考えることが重要であると述べた。地域防災や復興における取り組みや支援の効果を十分に引き出すためには、そこに当事者の主体性が伴っていないなければならない（図 1-1）。2018 年（平成 30 年）7 月に発生した豪雨では、早い段階で行政は避難指示や避難勧告などの避難情報を発出したが、住民の避難行動とは結び付かなかった。そのことから、中央防災会議が「平成 30 年 7 月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」の報告において、行政主導の取り組みから住民主体の取り組みへと主体を転換する必要性を示すこととなった（中央防災会議，2018：p.33）。このように、現状、主体の転換が求められているのである。前述の地区防災計画制度は住民提案型の制度であるため、住民の主体性と深く関連するものであり、主体性の回復を目指した取り組みは既に展開されている。

主体性の回復に注目した研究として、孫・近藤・宮本・矢守(2014：pp.77-79)は、南海トラフ巨大地震による津波想定を受けて住民にネガティブな態度（「絶望・諦め」「油断・慢心」「依存・お任せ」）が生じていたことを指摘している。そして、孫・矢守・谷澤(2016)は、このようなネガティブな態度が生じたのは、避難する当事者である地域住民が主体的に津

波減災に関与できていないことを理由として挙げている (p.76). そのことをふまえて、住民一人ひとりに寄り添い、個人の状況に即して具体的な課題やニーズを明らかにし、個別的にサポートするアクションリサーチを実施 (個別避難訓練タイムトライアル) した結果、住民の主体性が回復したことを報告している (pp.85-86).

主体の転換は、復興フェーズにおいても求められている。李・宮本・矢守(2018)は、国や地元自治体などの行政機関、大学関係者などの専門家、災害ボランティアなど、被災地の当事者から見て外部に位置づけられる支援者が復興過程を主導するために (十分な支援を行ってしまうために)、被災者から主体性を奪ってしまい、かえって復興の停滞や遅れを生じさせていると述べている (pp.81-82). そして、このような問題意識のもと、東日本大震災の被災地である茨城県大洗町において、防災学習ツールを被災地住民の手で製作できるようにアクションリサーチを行い (クロスロード作成)、この十分な支援と主体性の喪失の悪循環を解消することを試みている。この取り組みの結果、地域の問題を能動的に解決する意識が大洗町の住民に芽生えたり、町内外の様々な支援者と共同しながら地域の問題を解決していこうとする意識が芽生えるようになったと指摘してる (p.90). また、宮本(2016 : p.174)は、中越地震における復興の本質的な課題として、被災者の諦め感、無力感、依存心のような心の構えがあったことを指摘している。そのため、当事者である被災者が主体的に復興に関わることが困難となっており、まずは被災者の主体性を取り戻すことが必要であったと指摘している。

津久井 (2020 : pp.238-239) は、災害対策基本法や災害救助法では被災者を援護の客体として位置付けており、国民主権の日本で被災者が主体として位置付けられていないことを指摘している。また、東日本大震災の直後、東日本大震災復興構想会議が取りまとめた「復興への提言-悲惨のなかの希望」において、被災者という言葉が登場するのが 20 か所 (50 ページ中) しかなく、またこの提言を要約した「復興構想 7 原則」において被災者という言葉が出てこないと指摘している (津久井, 2020 : pp.20-21).

以上のことから、防災の取り組みや災害支援は、当事者を主体として位置付けたものでなくなくてはならず、主体性を重視した支援対策を構築することが求められている。

1.4 研究の目的と構成

ここまでみてきたように、“要配慮者”への支援対策は、政府や行政などの公的な支援だけで対応することは困難である。そのため、阪神・淡路大震災以降、自助と共助の重要性や、

利害関係者間の連携を重視する地域防災の重要性が高まってきた。そして、避難行動や避難生活における“要配慮者”についての課題を解決しようと様々な取り組みが行われている。しかしながら、現在においても、“要配慮者”の避難行動に課題があることや、復興過程において社会的な支援の網から抜け落ちてしまう人がいることから、現在の支援対策のあり方に限界があると言わざるを得ない。

現状の要配慮者対策は、ある災害で特定の対象に被害が集中すれば、その対象について議論が行われ、別の災害で特定の対象に被害が集中すれば、そちらに注目が集まり、構築されてきた。このような個々の人々のカテゴリに注目し、カテゴリごとに対策を組み立てていくだけでは、多様な人々の生命を保護できるとは考えられない。むしろ必要となるのは、カテゴリにとらわれずに、災害時に必要となる機能に着目した対策であろう。

現在の支援対策では、被災者は十分にレジリエンスを発揮できない。そのため、支援対策の転換が必要と考える。支援対策を転換するために、「当事者がレジリエンスを発揮できるように支援を行うこと」と「その支援において当事者が主体的になれること」が重要となる。したがって、本研究の目的は、レジリエンスを発揮できない従来の支援対策から脱却し、誰もがレジリエンスを発揮できる支援対策を構築するのに必要な視点を提供することである。そのために、主体的な支援として、ケイパビリティアプローチの概念を用いて議論する（図 1-1）。

本研究では、“要配慮者”がレジリエンスを発揮できるような柔軟な支援枠組みを構築する上で必要となる視点を示すために、図 1-2 のように議論を展開する。

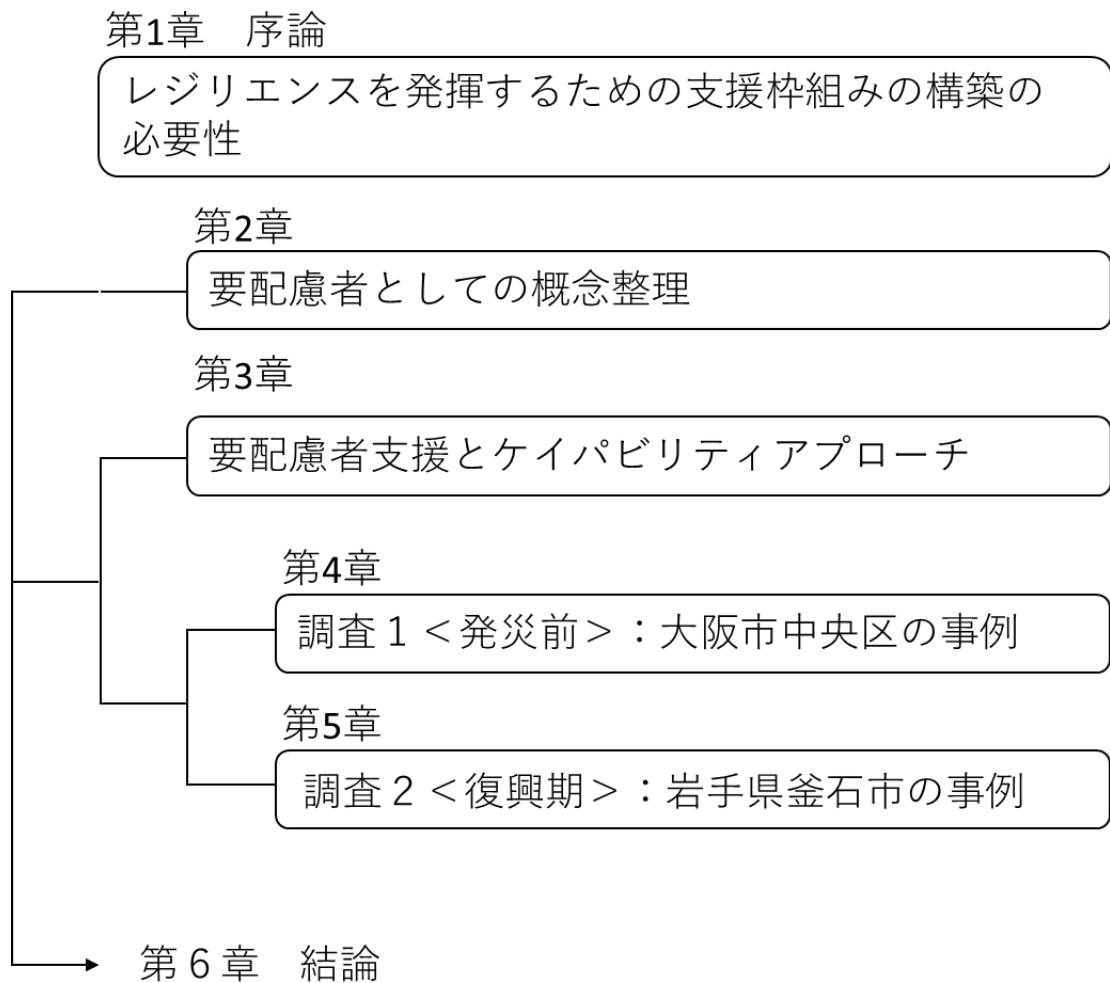


図 1-2 本論文の構造

研究の目的を明らかにしていくうえで、第2章では、わが国において、災害時の弱者概念がどのように捉えられてきたのかを確認する。その後、バラバラに議論されてきた、この弱者概念を「災害のフェーズ」と被害を受けやすい「原因（脆弱性とレジリエンス）」から整理し、それを要配慮者としてまとめる。

第3章では、要配慮者本人が必要だと思う支援と結びつくための手法としてケイパビリティアプローチを紹介する。そして、そのアプローチを要配慮者支援対策に適用することの意義を示す。そして、ケイパビリティアプローチを用いた支援対策を実現するために、支援を受ける側からの働きかけが必要なことを指摘し、そのような働きかけができる環境を整備することの重要性を議論する。

第4章では、「援助資源があること」と「援助資源を動員できること」は異なるということ、大阪府中央区の自主防災組織を対象とした発災前の調査から示す。具体的には、災害自己効力感と援助要請意図の関連から検討する。

第5章では、はじめに釜石市においてソーシャルキャピタルが重要視されていたことを社協などの資料から示す。次に、復興過程にある釜石市の調査から、仮設住宅や復興公営住宅の被災者のつながりが失われていることを示す。具体的には、被災者の住居形態とソーシャルキャピタルの関連から検討する。また、つながりが失われた被災者に対する社会的支援が十分に機能しているのか検討する。

最後に第6章を結論とする。

注

本章は、『静間健人・土田昭司・辛島恵美子・菅磨志保（2020）．要配慮者概念の変遷と要配慮者に対するケアパビリティアプローチの提案, 社会安全学研究 第10巻, pp.3-13.』の第1章を大幅に加筆・修正したものである。

参考文献

- 石原由紀子・中丸澄子（2007）．レジリエンスについて-その概念，研究の歴史と展望，広島文教女子大学紀要，vol.42, pp.53-81.
- 浦野正樹（2007）．災害社会学の岐路，pp. 35-41., 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明 編．災害社会学入門 弘文堂.
- 枝廣淳子（2015）．レジリエンスとは何か―何があっても折れないところ，暮らし，地域，社会をつくる，東洋経済新報社（kindle 版）.
- 河北新報：災害公営住宅での孤独死 251 人 仮設住宅を上回る 2020 年 3 月 4 日記事
https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/202003/20200308_73021.html（2020 年 12 月 25 日確認）
- 北大江地域活動協議会（2020）．北大江地域 地区防災計画（案）：臨機対応版
- 厚生労働省（2008）．福祉避難所設置・運営に関するガイドライン．
- 災害救助問題研究会(1967)．第2章 災害救助法の制定と改正の経緯，pp.39-140，災害救助誌-災害救助法 20 年の記録．

災害時要援護者の避難対策に関する検討会（2006）. 災害時要援護者の避難支援ガイドライン.

災害時要援護者の避難支援に関する検討会（2013）. 災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書.

塩崎賢明（2009）. 住宅復興とコミュニティ, 日本経済評論社.

塩崎賢明（2014）. 復興<災害>-阪神・淡路大震災と東日本大震災, 岩波書店.

塩崎由人・加藤孝明・菅田寛（2015）. 自然災害に対する都市システムのレジリエンスに関する概念整理, 土木学会論文集 D3（土木計画学）, vol.71, No.3, pp.127-140.

自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会（2017）. 自主防災組織等の充実強化方策に関する検討会報告書.

静間健人・土田昭司（2018）. 要配慮者の地域防災活動への関与に影響する要因の検討, 日本応用心理学会第 85 回大会, p.15.

清水美香（2018）. ニューヨークのハリケーン“Sandy”の復興事例からみる復興, レジリエンス, 公共政策の関係性, 日本災害復興学会論文集 No.12, pp.20-29.

消防庁（2012）. 東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会報告書

孫英英・近藤誠司・宮本匠・矢守克也(2014). 新しい津波減災対策の提案－「個別訓練」の実践と「避難動画カルテ」の開発を通して, 災害情報, Vol.12, pp.76-87.

孫英英・矢守克也・谷澤亮也(2016). 防災・減災活動における当事者の主体性の回復を目指したアクションリサーチ, 実験社会心理学研究, Vol.55(2), pp.75-87.

立木茂雄(2007). 災害時要援護者支援の課題と対策--市民, 地域, 行政に求められること, 都市問題研究, 59 巻, 6 号 pp.51-66.

立木茂雄（2020）. 災害時の要配慮者への対策は 30 年以上にわたり, なぜ見立てを誤ってきたのか?: 人口オーナス期に特有の事態として捉え, 根本的な対策を提案する, 21 世紀ひょうご: 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究情報誌, 28, pp. 21-38.

田中正人（2014）. 「災害孤独死」とはなにか, 復興, 12 号 Vol.6, No.3, pp.65-72.

中央防災会議（2016）. 熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について一報告書一.

中央防災会議（2018）. 平成 30 年 7 月豪雨を踏まえた水害・土砂災害の避難のあり方について（報告）.

- 津久井進 (2020). 災害ケースマネジメント ガイドブック, 合同出版.
- 筒井のり子 (2013). 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, 42, pp.54-67.
- 内閣府 (2013). 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針.
- 内閣府 (2014). 地区防災計画ガイドライン - 地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて -
- 内閣府 (2016). 福祉避難所の確保・運営ガイドライン
- 内閣府 (2017). 地区防災計画モデル事業報告-平成 26 年~平成 28 年度の成果と課題-
- 内閣府 (2021). 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針 (改訂版).
- 中川和之(2013). 大地動乱の時代を豊かに生き抜くために. 超高齢化社会研究会編, 長寿社会の安全・安心を目指して超超高齢社会へ向けての安全・安心の創造に関する研究 - 行政・警察・コミュニティの役割と実践 - 下巻, 警察政策研究学会, 69 巻 pp.137-147.
- 永松伸吾 (2008). 減災政策論入門 - 巨大災害リスクのガバナンスと市場経済弘文堂.
- 永松伸吾 (2020). 復興とは何か：日本災害復興学会「復興とは何かを考える委員会 (2009-2011)」の経緯と成果, 日本災害復興学会論文集, No.15, pp.11-17.
- 日本学術会議 (2014). 災害に対するレジリエンスの向上に向けて.
- 日本経済新聞：7 割が「入居者知らず」 被災 3 県の災害公営住宅調査 2020 年 3 月 4 日
記事 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO56401420U0A300C2CC1000> (2020 年 12 月 25 日確認)
- 林春男 (1996). 災害弱者のための災害対応システム, 都市政策, 84 巻 pp.41-67.
- 宮本匠(2016). 第 7 章 減災学がめざすもの, 矢守克也・宮本匠 (編) 現場でつくる減災学 新曜社, pp.163-186.
- 村木良孝 (2015). レジリエンスの統合的理解に向けてー概念的定義と保護因子に着目して, 東京大学大学院教育学研究紀要, vol.55, pp.281-289.
- 矢守克也 (2019). 自助・共助・公助の再定義. ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部, 地域コミュニティの防災力向上-インクルーシブな地域防災 研究調査報告書, pp.176-185.
- 矢守克也 (2021). 「助かった」とはどういうことか?, pp.61-71., 渥美公秀・石塚裕子 編, 誰もが〈助かる〉社会-まちづくりに織り込む防災・減災, 新曜社.

吉井博明(2007). 災害への社会的対応の歴史. 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明
編, 災害社会学入門, 弘文堂 pp. 56-66.

李勇昕・宮本匠・矢守克也(2018). 当事者研究からみる住民主体の震災復興—防災ゲーム
「クロスロード：大洗編」の実践を通じて—, 実験社会心理学研究, Vol.58(2), pp.81-
94.

令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ
(2020). 令和元年台風第 19 号等を踏まえた 高齢者等の避難のあり方について (最終と
りまとめ).

第2章 要配慮者としての概念整理

一般的に、高齢者、障害者、乳幼児、妊婦等は、災害時に被害を受けやすいことが知られている。災害を経るごとに、個人の脆弱性を前提とした被害を受けやすい人の概念は、変化してきた。本章では、まず個人の脆弱性を前提としている弱者概念の変遷を確認する。その後、災害後に支援を必要とするようになった者、支援者の中の弱者、1章で指摘した復興過程の“復興時要配慮者”をレジリエンスの視点から議論する。最後に、災害の時間軸（復興過程まで）に沿って、脆弱性とレジリエンスから“要配慮者”の概念を拡張することを試みる。

2.1 行政機関が定義する支援対象者

2.1.1 災害弱者としての議論

（1）災害弱者の概念化のきっかけと定義

災害時の弱者概念が公的に議論されるようになったのは1980年代ごろからである。その背景には、1985年に発生した長野市地附山地すべりによって老人ホームの入居者が犠牲になったこと、1986年に神戸市の障害者施設の火災で焼死者が発生したこと、そして1987年に東京都の松寿園火災で多数の高齢者が犠牲になる等、高齢者や障害者といった社会的カテゴリーの一部で被害が目立つようになってきていたことがある（大森，2012:p.218）。そうした社会的背景を受け、国は災害時に被害を受けやすい人を“災害弱者”と位置づけた（例えば、国土庁，1987；1991；1992）。

例えば、1987年度の防災白書（国土庁，1987:p.28）では、災害発生時、人的被害を最小限に抑えるために、人々が必要な情報を把握し、また自身で安全な場所に避難する等の、身を守るための行動を啓発していく必要があるが、こうした状況においてハンディキャップを持つ人の存在を、新たな社会的課題として指摘して、災害弱者を次のような人々と定義している。「①自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力がない、または困難な人、②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても救助者に伝えることができない、または困難な人、③危険を知らせる情報を受けることができない、または困難な人、④危険を知らせる情報が送られても、それに対して行動することができない、または困難な人」。さらに具体的に、「傷病者、身体障害者、精神薄弱者」、乳幼児、高齢者、さらに日本の地理や災害知識に乏しい外国人」が災害弱者として挙げられている。

その後、1991 年度から 1993 年度に発行された防災白書では（国土庁、1991:p.123；1992:p.192；1993:p.202）、災害弱者を定義する、上述の項目の②と④に、新しく“適切”の単語が付け加えられた。すなわち「②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても“適切”な行動をとることができない、又は困難な人」、④危険を知らせる情報を受け取っても、それに対して“適切”な行動をとることができない、又は困難な人」である。このように、1993 年頃までに議論された災害弱者概念は、個人の属性における認知能力や行動能力の欠如から、“避難行動上のハンディキャップ”に注目して整理されていたといえる。

（２）阪神・淡路大震災後の災害弱者概念の変化

災害弱者の概念が大きく変わる契機となった 1995 年の阪神・淡路大震災では、直接死と関連死を合わせた全死亡者のうち 65 歳以上の高齢者が占める比率は 49.6%であった。この当時、災害弱者は、「避難行動上のハンディキャップ」を持つ人とされていたが、阪神・淡路大震災は、地震発生時刻が明け方（午前 5 時 46 分）であったため、災害弱者は家族とともに住居にいた場合が多く、避難の際に彼らが孤立するという問題はまれであり、避難行動上の問題は少なかった（菅，2000：p.39）。むしろ、避難後の避難所生活や生活再建の際に課題が見られる災害弱者が多く顕在化し、災害弱者への対策の重要性が認識され始めた（菅，2000：p.39）。

避難生活時の課題として、防寒対策等、健全に生活することが可能な諸条件の整っていない避難所では、高齢者が病気になることも少なくなかった。また、支援者がいない、あるいは避難所になじめない障害者が、倒壊の危険性のある自宅へ戻ってしまう事態も発生した（菅，2000：p.39）。生活再建時の課題としては、年金生活者等の多くの高齢低所得者が、自力再建ができないために仮設住宅から出ることができなかったことが挙げられる。弱者保護の観点をより重視し、その支援対象者に仮設住宅が優先的に供給されたことで、発災前のコミュニティが崩壊し、多くの孤独死が発生した（菅，2000：p.40）。

このような状況が生じたことから、震災後、1995 年 12 月に改正された災害対策基本法では、「高齢者、障害者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置」を実施することが国や自治体に課された。また、1997 年 6 月に厚生省から、都道府県の自治体に対して、福祉避難所の設置について、指針が示されることとなった（中川，2013：p.139）。

この震災を契機に、災害弱者の概念は、“避難時に特別なニーズを持つ人”，“避難生活時に特別なニーズを持つ人”，“生活再建時に特別なニーズを持つ人”のように、災害対応に関

わる時期全体に視野を広げられるに至った。

（３）災害弱者概念と障害者概念の関わり

立木（2020：p.29）によると、災害時に高齢者や障害者が被害に遭いやすい原因を当事者個人の属性に求める災害弱者モデルは、障害者の不利益の根本的な原因を生理学的レベルに帰責する「障害の医学モデル」に立脚して、WHO（世界保健機関）が1980年に示した国際障害分類（International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps：ICIDH）の考え方が反映されている。

2.1.2 災害時要援護者としての議論

（１）災害時要援護者の概念化のきっかけと定義

2004年に発生した新潟・福島豪雨、福井豪雨、台風23号等の風水害や新潟県中越地震において、65歳以上の高齢者の犠牲が半数を占めた（日本赤十字社、2006：pp.8-9）。しかしながら、阪神・淡路大震災との大きな違いは、「高齢者であっても、事前に早めの避難支援が行われていれば、助かった人がいた」ことである。林・田村（200：5pp.4-7）は、2004年の新潟水害において人的被害が発生した三条市及び中之島町の事例をいくつかのパターンに分類し、死者発生の原因を整理した。その1つとして、寝たきりや要介護等を理由として歩行が不自由な後期高齢者は、自宅の2階等の安全なところに引き上げてくれる人が近くにいない状態で暮らしていたため、1.0から1.2メートル程度の浸水で犠牲になってしまったことを指摘している。このような課題がみられたことから、災害弱者概念の質的な改善が迫られるとともに、災害に対する支援策が具体的な仕組みとして議論されるようになったのである（中川,2013：pp.139-140）。2004年の災害対応の際に、避難に必要な情報や行動支援が届かなかったことを踏まえ、同年、「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」が、翌2005年には「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」が内閣府に設置され、「要援護者対策のガイドライン」がまとめられた（集中豪雨時における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会、2005）。そこでは、災害によって環境が急変することで、今まで利用していたサービスや資源が途切れるために、“弱者という立場になってしまう”人の存在が指摘された。そのため、災害弱者の概念は、個人と環境との相互作用（立木,2020：pp.30-31）の観点から“災害時要援護者”（以下、要援護者）として再定義されることとなった。

（２）災害時要援護者概念の有効性

要援護者対策を実施するうえで、「要援護者ガイドライン（2005）」では、「要援護者情報の共有」と「要援護者の避難支援計画の具体化」の重要性が挙げられ、避難支援計画づくりを進めるために、福祉部局と防災部局の間で、情報の共有を行うことが提案された。その後、2005年に個人情報保護法が全面施行されたことにより、担当部局間での要援護者の情報共有が困難となったが、そのことを受けて翌年に改訂された「要援護者ガイドライン（2006）」で、個人情報保護法の枠組みをクリアする情報収集・共有方法についての検討が行われている。この災害時要援護者のガイドラインが策定されて以降、要援護者に関する情報収集や情報共有の取り組みの促進が、全国規模で展開されることとなった（山崎，2013：p.98），

2007年に発生した能登半島地震や新潟県中越沖地震では、民生委員の日常からの活動や介護保険制度の広がりによって、“要援護者”の安否確認が行われ、さらに福祉避難所が利用されたことで、“要援護者”は、弱者という立場にならずに済んだという報告がある（中川,2013：pp.139-140）。災害によって個人の置かれている環境が急変したとしても、人的資源を含めた援助資源と結びついていれば、“要援護者”にならずに済むことが裏付けられたのである。その後、2008年には、避難で助かった生命が避難後の生活で失われることのないように、「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」（厚生労働省，2008）が策定されることとなった。

（３）災害時要援護者概念と障害者概念の関わり

立木（2020：pp.30-31）によると、災害時要援護者概念は、ICIDHの改訂版として2001年に示した国際生活機能分類（International Classification of Functioning, Disability and Health：ICF）の考え方が反映されている。ICFは、障害者が味わう社会的不利は社会の問題だとする考え方である「障害の社会モデル」と「障害の医学モデル」を統合したモデルとなっている。そのため、「心身機能・身体構造」、「活動」、「参加」および「環境因子」の全側面から当事者の生活機能をとらえ、要援護状態を把握しようとするものとなった。

2.1.3 要配慮者としての議論

近年、要援護者の議論が再び注目されたきっかけは、2011年に発生した東日本大震災である。被災地全体で65歳以上の高齢者の死亡割合が約6割にのぼった。さらに、被災者全

体の死亡率（死者数／直接死者数 10 名以上の 31 自治体の全住民数）と比べて，障害者の死亡率（障害者死者数／障害手帳交付者数）は，約 2 倍であったという（立木，2013：p.9）．

こうした被災を受けて，要援護者への支援課題が改めて議論されることになった．

2013 年に内閣府の「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」で報告書がまとめられた．そこでは，「発災直後の要援護者の安否確認が行われなかったこと」，「要援護者の避難所環境が整えられなかったこと」，「家族に要援護者がいたため，他の避難者との関係を懸念して避難所に入らない人がいたこと」，「要援護者の支援者が犠牲になったこと」が課題として挙げられ，ゆえにガイドラインの見直しが必要であるとされた（災害時要援護者の避難支援に関する検討会，2013：p.2）．さらに，同報告書では要介護高齢者，障害者，妊産婦，乳幼児，難病患者やアレルギー等の慢性疾患を有する人や，外国人だけではなく，新たに，“何らかの理由（災害時の怪我等）から避難途中や避難後に支援が必要となる人”も要援護の対象として加えられることとなった（災害時要援護者の避難支援に関する検討会，2013：p.16）．

この 2013 年の報告書をふまえて策定された新たな取組指針（内閣府，2013：p.15）では，“要援護者”にかわる“要配慮者”という新たな名称が考案され，特に，“要配慮者”のうち，“災害発生時，または災害が発生する可能性がある場合に，自主避難が困難な人”は“避難行動要支援者”として位置づけられた．この名称変更には，同年の災害対策基本法の改正の中で支援の対象者が「高齢者，障害者，乳幼児その他の特に配慮を要する者」（災害対策基本法 8 条 2 項 15 号）として記載されていたことが背景にある．

また，同法の改正では，2004 年の風水害以降，市町村における要援護者支援対策の一環として実施されてきた名簿の作成が，義務化された（災害対策基本法 49 条の 10）．それに伴い名簿は，「避難行動要支援者名簿」と名称が変更され，避難支援だけではなく，安否の確認，その他の生命又は身体を，災害から保護するために必要な措置においても活用されることが目指されている（内閣府，2013：pp.25-32）．

2.2 行政機関が対象とできていない支援対象者

2.2.1 事前の災害対策から疎外される当事者

（1）避難行動の取り組みへの参画

東日本大震災の教訓として，障害のある人，高齢者，外国人，妊産婦等について，情報提供，避難，避難生活等様々な場面で対応が不十分な場面があったことを受け，これらの者に

係る名簿の整備・活用を促進することが必要とされたことから避難行動要支援者名簿の作成が災害対策基本法に位置付けられた。これにより、避難行動要支援者名簿は、98.9%（2019年6月1日現在）の市区町村で作成が完了している（令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ，2020：p.2）。

避難行動要支援者名簿に記載されるのは、「身体障害者」「要介護認定を受けている者」・「知的障害者」「精神障害者」・「難病患者」・「自ら掲載を希望した人」・「自治会等が支援の必要を認めた人」・「その他（独居高齢者等）」である（内閣府，2013：p.17）。このように、行政機関の名簿に含まれる人は、あるカテゴリに含まれる人たちではあるが、そのカテゴリに含まれる人であっても名簿に掲載されない場合がある。例えば、「2013年の要支援者の取組指針」において、社会福祉施設入所者や長期入院患者については、支援対象者の所在が明確であり、地域の避難支援等関係者の人数が限られていることから、名簿記載の対象には、在宅者を優先することとされている（内閣府，2013：pp.17-18）。すべての要支援者の情報が行政機関によって管理されているわけではなく、要介護認定者や難病患者等の要支援者の情報は、彼らに対して日常支援を提供している事業所や地域包括支援センター、保健所等が保有している（例えば、鬼崎，2006：厚生労働省，2007：東京都医学総合研究所，2015）。

また、要配慮者概念の特徴からもわかる通り、名簿に掲載された人の心身の状況の変動にともない、避難支援等を必要とするのかしないのかに変化が生じる可能性がある。こうしたことから、避難行動要支援者名簿には、災害時に自ら避難することが可能な者も含まれている可能性や、本来は名簿に掲載すべき者が掲載されていない可能性がある。令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ（2020：p.3）は、避難行動要支援者名簿に掲載すべき者が掲載されないことを防ぐため、福祉専門職やかかりつけ医等の医療職や、潜在化・孤立化している者を発見・把握し得る、町内会や自治会等の地縁組織、地区社協、民生委員や児童委員等、地域のステークホルダーとの連携が必要であると結論付けている。

避難行動要支援者名簿の作成に合わせて、災害時の避難支援等が、実効性のあるものとなるよう、対象者一人一人の個別計画を策定する必要がある（内閣府，2013：pp.35-36）。「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」では、地域の特性や実情を踏まえつつ、名簿情報に基づき、市区町村が個別に避難行動要支援者と具体的な打合せを行いながら、個別計画を策定することが望ましいこととされている。この個別計画を策定することにより、避難先に、どのような人が避難するのか、どのようなものがどれだけ必要となるのかを

把握することが可能となり、より有効な支援が可能となる。避難行動要支援者名簿に掲載されている者全員について個別計画の策定を完了している市区町村は 12.1%、掲載者の一部について策定が完了している市区町村は 50.1%（2019 年 6 月 1 日現在）となっている（令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ，2020：p.5）。また、個別計画の策定が必要な者の優先度や個別計画の内容を検討する際には、当事者本人の心身の状況や生活実態等の情報が必要であるが、これらの情報の把握を市区町村の防災担当職員のみで行うのは難しいとの実態がある。

（２）地域の防災への参画

日本障害フォーラムが行った、全国の「災害時に支援を必要とする、在宅暮らしの障害者等」を対象とした 2015 年 12 月から 2016 年 2 月にかけての調査では、障害者は地域の防災活動の有効性を認識しながらも、その防災活動に関与できていない現状が報告されている（日本障害フォーラム，2016）。調査では、回答者 1,877 名のうち半数以上の人（64.6%）が防災訓練に参加したことがないと答えている。さらに、全回答者のうち大多数の人（86.8%）が、防災計画を議論する場に参加したことがないと回答している。なお、障害者を対象にした 2020 年 12 月から 2021 年にかけて行われた別の調査（NHK，2021）においても、障害者の防災訓練への参加率は高くない（回答者 876 名のうち、参加したことがある人は 43%）ことが報告されている。

また、外国人向けの防災対策として、多言語翻訳されたハザードマップや防災ハンドブック等の作成・配布が行われている。しかしながら、単に日本語を翻訳しただけのものや道路名がほとんど付されていない日本の住居表示システムのハザードマップは、外国籍住民には読み取ることが困難であることが指摘されている（nippon.com2018 年 12 月 20 日記事）。

以上のことから、災害時に被害を受けやすい存在である要配慮者は、支援の対象として認識されてはいるが、肝心の支援に関しては、当事者のいないところで支援が決定され、当事者に適合していない支援になっているのが実態である。

2.2.2 応急対応までの対象者

支援対象者に関しては、これまでみたような行政機関だけでなく、従来、様々な立場からの議論が行われてきている。特に、先行的な研究の中には、行政機関が対象としない、あるいは対象とされてはいるが限定的である“支援対象者”の存在が取り上げられている。例えば、

自分がある地域の災害リスクに対する認識を欠いている人（林，1996：p55），宗教的理由から食事に制限がある人（別府，2009：p.96），地場産業従事者や帰宅困難者（峯本，2010：p.164），借り上げ仮設住宅（みなし仮設住宅）居住者（岡田，2015：pp.34-43）や在宅被災者（岡田，2015：pp.48-57）のような支援が届きにくい被災者等も，災害時に特別なニーズを持つ人と認識されている．

また，災害が発生した後に支援を必要とする人がいたことが報告されている．石塚（2017：pp.29-30）は，熊本地震では，避難行動要支援者名簿には対象とはならないような，障害の程度が軽度であり，平時は福祉サービスを受けずに自立生活を送っていた精神障害者や知的障害者らが，災害によって環境が変化したことにより，様々な支援を要したことを指摘している．

さらに，災害弱者とは，従来の，「個人が抱える障害から支援を必要とする人」だけを指すのではなく，「一見支援者とみなされる人」も，災害時には，支援の対象になる可能性がある．越智（2011：p.56）は，乳幼児帯同者を「災害時に支援する立場で，救助する一方で，“助けを求める”こともある」人であると指摘する．つまり，保護者としての役割がある乳幼児帯同者は，災害の中で，①食料や衛生材料を入手しなければならないこと，②子連れで移動を行うこと，③乳幼児を新しい環境に適応させること，等の理由から，平常時よりも乳幼児の世話をする負担が大きいという．そうした理由から，乳幼児帯同者は，「環境の変化によって要援護状態となる人（要援護者）」であると捉えられるのである．大門・渥美（2018：pp.27-29）は，2016 年熊本地震によって大きな被害を受けた益城町の社会福祉協議会（社協）の多くの職員が，自身も被災している中で，被災者のニーズとボランティアをマッチングするために，災害ボランティアセンターの運営を担っていたことを報告している．

支援者となることで本人の負担が大きくなるのは，第 1 章で示した要配慮者の支援を担うことが期待される自主防災組織のメンバーも同様であり，彼らも支援の対象に含まれると考えられる．

以上のように，災害発生時に地域の支援者として期待されている人たちは，自分自身も被災している可能性が高いにもかかわらず，要配慮者に対して支援を提供しなければならない．そのため，他の被災者よりも，災害に対応することの負担が大きくなってしまっていると考えられる．

このような状況をイメージ図として整理すると図 2-1 のようになる．「欠けた円」と「欠けない円」はそれぞれの災害対応力を示しているとする．要配慮者などの支援を必要とす

る人は、自力では十分な災害対応ができないため、支援者からの支援（災害対応力）を必要とする（図左）。このとき、当然であるが、支援者は自力で災害に対応することが可能であるので支援者となっている。災害発生時、支援者は対象者を支援することになる。このとき、図の右のように、要配慮者は支援を受けることができたので、災害に対応することが可能となる。しかしながら、一方で支援者側は、自身も被災しているので、要配慮者支援と自己対応に災害対応力を割かなければならないであろう。もし、災害対応力を分散しなければならぬのであれば、支援者の中には自己対応のための災害対応力が不足する人も現れ、支援者側だった人が支援を受ける側に転換してしまうのである。

以上の議論から、“要配慮者”は、元から災害対応能力が不足している人（脆弱性が高い人）だけではなく、「支援者-被支援者」関係でとらえることで、災害対応能力が分散してしまう支援者の中からも生じる恐れがある。要するに、前者は「従来、行政機関によって支援が必要とされてきた、高齢者、障害者等、必要な支援とつながっていれば、災害対応が可能な一次的ニーズを持つ脆弱な人」であり、後者は「小さな子供を持つ母親や、障害を持つ子供の親、あるいは地域の支援の担い手等、一次的なニーズを持つ人を支援する立場にあることから、災害対応に制約が生じる人」のことである。

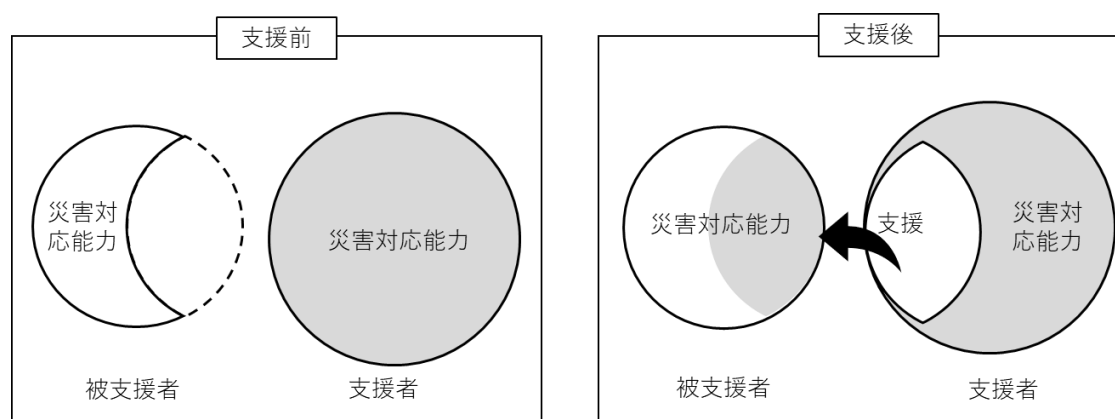


図 2-1 支援者が弱者になる過程

2.2.3 復旧・復興の対象者

阪神・淡路大震災では、復興過程において、住宅再建を中心とした生活再建が思うようにいかなかったことが注目された。その結果、震災3年後の1998年に被災者生活再建支援法が制定されることとなった。東日本大震災においても生活再建が復興のキー概念となった

が、ここでは、住宅再建だけではなく経済活動を含む、まち全体の活動をいかにして再建するのかが課題として注目された（牧，2013：p.107）。被災者が生活再建を果たすためには、7つの要素（すまい、つながり、まち、こころとからだ、そなえ、くらしむき、行政）が満たされる必要があることが指摘されている（例えば、立木・林・矢守・野田・田村・木村，2004）。「すまい」とは安定した住居があること、「つながり」とは人間関係が構築されていること、「まち」とはまち全体が再建されていること、「こころとからだ」とは心身両面で健康であること、「そなえ」とは次の災害に対する準備が充実していること、「くらしむき」とは良好な家計状態であること、「行政」とは行政とのかかわり方を表している。）実際、その7要素の重要性は阪神・淡路大震災や東日本大震災後の被災者への量的調査やワークショップから明らかになっている（立木，2016：pp186-203）。林（2016）は、生活再建の7要素からレジリエンスを説明している。レジリエンスとは、状況をコントロールできる力である「問題固有のレジリエンス（そなえ）」と、どのような状況変化にも耐え得る力である「人生そのものの基本的なレジリエンス（残りの6要素）」に分けることができると述べている（pp.39-40）。つまり、災害レジリエンスが不足することで（発揮できないことで）、復興過程において生活再建が困難になってしまうと考えられるのである。

レジリエンスを発揮できなかった、あるいはレジリエンスを発揮できた被災者の生活再建の状況を先行研究などから確認していく。

人々の持ち家の再建には支援制度があるが、通常それだけでは住宅を再建するには十分ではないため、何らかの別の資源が必要となる。西野・石倉（2020）は、住宅再建の時期が同じ町の人々でも異なることを、釜石市で2012年から2019年までに実施した聞き取り調査から明らかにしている。資源とその資源の動員可能性の複合的要因が、被災者の希望する再建形態に影響していたことを指摘している（pp.261-272）。ここでいう資源とは、親子で持ち寄った資金や住宅再建を待つための時間、土地に関する情報などが含まれる。

既に、第1章で示した通り、災害によって地域コミュニティが崩壊する（ソーシャルキャピタルが喪失する）ことによって、孤独死が発生したり、心身の健康を害してしまうなど、ネガティブな影響がある（塩崎，2009：pp.106-107;pp.140-141）。

ソーシャルキャピタルの有効性を示した先行研究として、川脇（2014）は、東日本大震災の被災地の住民に対するインターネット調査のデータを分析した結果、震災前の地域活動への参加（地域のソーシャルキャピタルの醸成）が、復旧・復興過程における人々の相互協力を高め、復興を促進する効果があったことを指摘している。また、Hikichi, Aida, Tsuboya,

Kondo & Kawachi (2016) は、宮城県岩沼市の被災者を対象とした調査結果から、東日本大震災前の社会的な結びつきが PTSD の発症を低減させていることを指摘している。Sasaki, Tsuji, Koyama, Tani, Saito, Kondo, Kawachi, & Aida (2020) は、震災後に近所づきあいが生まれるとうつ症状の悪化の度合いを抑制することを明らかにしている。

津久井 (2020) は、災害ケースマネジメントの重要性を解説する書籍の中で、復旧や復興の支援制度を整備するだけでは不十分であることの事例を示している。本項では、「情報弱者」と「どうしても申請しない人」の2つの事例を取り上げる。

大きな災害になると半壊以上の建物であれば、公費解体という制度を利用すると費用を負担してもらえ。ただし、この制度を利用し、公費解体を選択しても、自力再建できなければ住居を失うだけになってしまう。別の制度として災害救助の応急修理の制度がある。この制度を利用すれば、家を解体せずに済む。つまり、現状、被災者のために様々な制度が整備されているが、災害救助の応急修理の制度を知らない被災者が自力再建できないにもかかわらず、元の家を解体してしまうという事態が発生している (pp.24-26)。

2016 年 10 月の鳥取県中部地震で、倉吉市を中心に約 1 万 5 千棟の被害が生じた。その被害のほとんどは一部損壊だったが、県が支援金や屋根修理の特別補助金などの支援策を用意していた。この制度により、多くの人が救われたが、1 年以上たっても全体の 5 パーセントの家が支援制度の申請をしていなかったり、屋根にブルーシートがかかったままであったりした。そのような状況の中で、鳥取県は災害ケースマネジメントの制度化を行った。制度化したことで分かったことは、支援制度の申請をしない理由が被災者それぞれにあることであった。このことから、支援制度を作るだけでは被災者支援として十分ではなく、被災者が個別に抱える問題を解決しなければ、被災者と制度が結びつかないという教訓が得られている (pp.186-189)。

ところで、アルドリッチ (2021) は、災害の犠牲者数と復興スピードを決定づける重要な要因として「ネットワーク」と「ガバナンス」を挙げている。この2つの要因は、個人から国家まで、あらゆるレベルの復興において重要な役割を持つという (p.15)。ネットワークとは、ソーシャルキャピタルと同義で、人と人とのつながりを表す言葉として用いられている。時々しか会わないような人との弱いつながりや、家族や友人、そして近隣住民との強いつながりを含む概念である。さらに、つながりの形態から、非常に親しい人同士の水平方向のつながりである「結束型ソーシャルキャピタル」、異種のグループの人同士の水平方向のつながりである「橋渡し型ソーシャルキャピタル」、コミュニティの住民と政治的権力や決

定力を持つ人物との間の垂直方向のつながりである「連結型ソーシャルキャピタル」の3つに分類している (pp.15-18). これらのソーシャルキャピタルが、情報や資源、モチベーション、助け合う力、帰属意識、幸福感をもたらすと指摘している (p.19). ガバナンスとは、連結型ソーシャルキャピタルと密接に重なり合うものであり、「市町村や県、国のレベルで、公共サービスを提供する際に、あるいは政策を決定して施行する際に、政治家や公務員によって行われるフォーマル、及びインフォーマルな相互作用のクオリティを捉える言葉である」とされる (pp.22-23). 本書を通じて一貫しているのは、東日本大震災の被災地における定性的および定量的データを使用して、強固なネットワークと優れたガバナンスを有するコミュニティでは、災害の犠牲者が少なく、レジリエンスの強さゆえにすばやく復興できることを明らかにしていることである. 要するに、レジリエンスにはソーシャルキャピタルが重要であるといえる.

以上のことから、復興過程における生活再建の困難さは、個人がレジリエンスを発揮するために必要な、支援システム（ソーシャルキャピタルなど）が機能していないことで生じていると考えられる.

2.3 要配慮者概念を拡張した整理

ここまで、行政機関の規定する支援対象者である「災害弱者」「要援護者」「要配慮者」の概念の変遷と、行政機関等の支援が届きにくい対象者を確認した. 現在、行政の支援の対象とされている人と、災害時に支援の対象とはなっていないが支援の対象となり得る人は、次の2つの観点から整理できる.

1 つめは、災害のフェーズである. まず、災害弱者概念と災害時要援護者概念などは、「避難行動が難しいために逃げ遅れて犠牲になってしまう人」や「避難生活に適応できないために亡くなってしまう人」に注目していたことから、災害のフェーズとして「避難行動フェーズ」と「避難生活フェーズ」を想定できる. 次に、災害時要援護者概念と避難行動要支援者概念は、「発災前の段階から、避難行動や避難生活が困難となる可能性が高い人を支援する」ことに着目していたことから、災害のフェーズとして「発災前フェーズ」を想定できる. また、行政機関が展開する支援枠組みの中に入りにくい在宅被災者やみなし仮設住宅居住者、復興過程における災害レジリエンスが不足している人などは、避難生活後の時期に着目していたことから、災害のフェーズとして「復旧・復興フェーズ」を想定できる. 以上のことから、災害時に支援の対象となり得る人は、「発災前」「避難行動」「避難生活」「復旧・復興」

のフェーズから整理することが可能である。

2つめは、原因の捉え方である。災害弱者の概念は、当事者の社会的不利益の原因を本人の「属性」に帰属する、「医学モデル」の考え方をしていた。一方、災害時要援護者概念は、当事者の社会的不利益の原因を本人の「属性」と「社会的環境」の両方に帰属する、「統合モデル」の考え方をしていた。「医学モデル」の考え方では、顕在化しているニーズ保有者を支援の対象として扱うことはできるが、環境の変化を考慮に入れていないために限界がある。一方、「統合モデル」による考え方では、乳幼児帯同者や地域防災の担い手、災害におけるレジリエンスが不足している人など、災害による環境変化のために、ニーズが顕在化する人の存在を想定できる。

以上のことから、支援の対象となり得る人を「災害のフェーズ」と、「災害対応能力の不足（脆弱性）」と「環境の変化への対応（レジリエンス）」から整理できる（図 2-2）。すべての概念を包括したものであり、従来の要配慮者を拡張したものであるため要配慮者と呼ぶこととする。

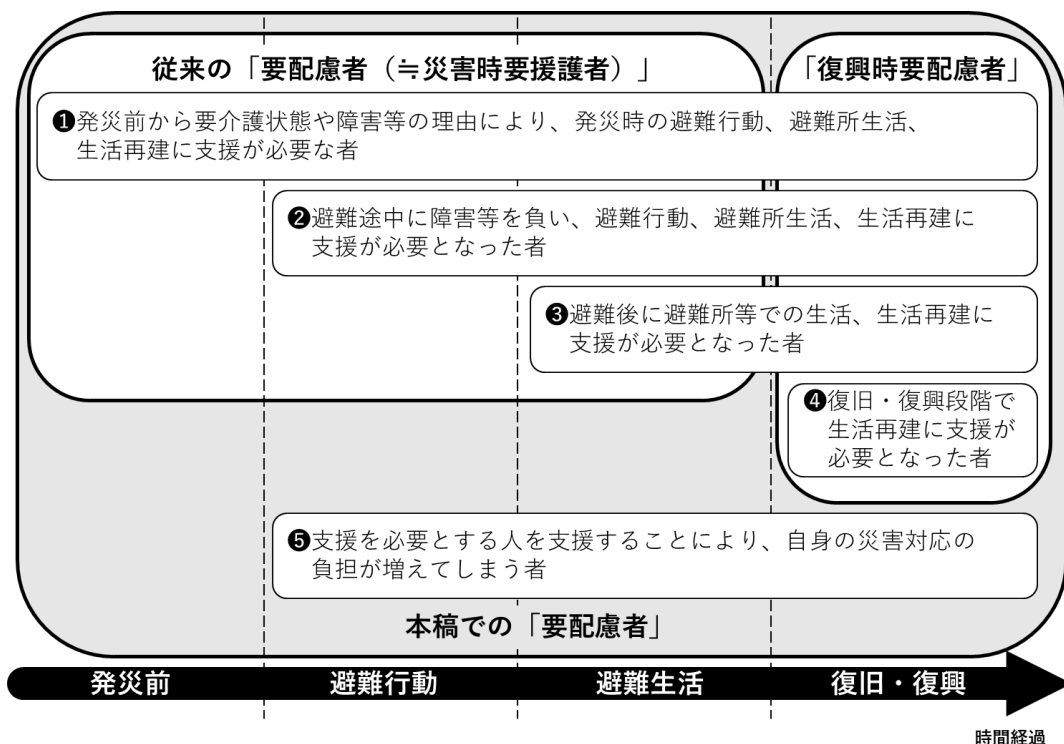


図 2-2 災害フェーズと支援関係からとらえた要配慮者概念

2.4 要配慮者支援対策を災害マネジメントサイクルとして捉える必要性

災害マネジメントサイクル（図 2-3）とは、防災対策を災害発生後の応急対応と復旧・復興，そして災害発生前の被害の抑止・軽減からなる継続的なサイクルとしてとらえる概念である（牧，2013：pp.68-70）。災害マネジメントサイクルは，あらゆる時点において適切な対策を行い，次の災害に対する充実した備えや脆弱性の削減を進めることで，地域の防災力を上げていくというものである。

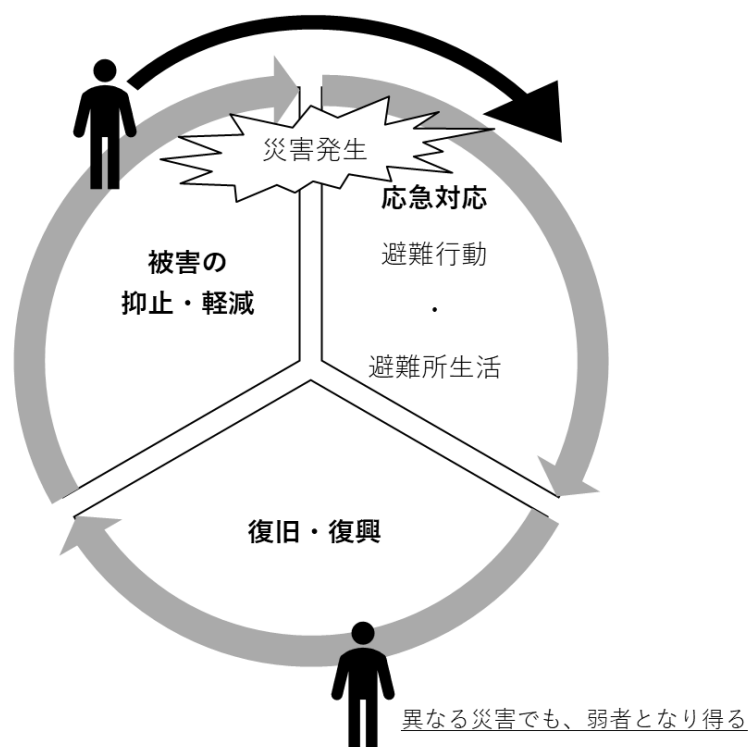


図 2-3 災害マネジメントサイクル（牧，2013：p.69 をもとに筆者作成）

要配慮者の支援対策は，図 2-2 でも示したように，発災前のフェーズから支援対象を把握し，対策を実施しており，災害マネジメントサイクルの概念に基づいた取り組みが行われているといえよう。そのため，いざ災害が発生した際の対象者のリスクを抑えることができていると考えられる。また，復旧・復興フェーズの要配慮者は，災害が起こる前に事前復興計画（例えば，山中，2009）の取り組みを進めることで一定程度リスクを抑えることができると考えられる。しかしながら，復興公営住宅の生活で人間関係を築けなかったり（日本経済新聞 2020 年 3 月 4 日記事），復興公営住宅で孤独死が発生していること（河北新報 2020 年 3 月 4 日記事）から，復旧・復興フェーズから次の災害（発災前フェーズ）までの取り組み

がうまくいっていないと考えられる。そうすると、隣人やコミュニティからの支援が届きにくくなってしている復興時要配慮者は、同じ場所で起こる次の災害に対しても、要配慮者となり得る。以上のことから、要配慮者の支援対策を考える際に、災害マネジメントサイクルを適用する必要があるだろう。

また、近い将来、発生が懸念される南海トラフ地震や首都直下地震等の巨大災害では、深刻な人的・物的被や経済的被害がもたらされると想定されている。こうした災害では、その被害が非常に広範囲に及ぶことから、災害からの復興に長い期間を要することは想像に難くない。こうしたことから、復興過程に発生するであろう“復興時要配慮者”への支援対策について議論しておく必要があると考える。

注

本章は、『静間健人・土田昭司・辛島恵美子・菅磨志保（2020）．要配慮者概念の変遷と要配慮者に対するケイパビリティアプローチの提案, 社会安全学研究 第10巻, pp.3-13.』の第2章と第3章を大幅に加筆・修正したものである。

参考文献

- Aldrich, D.P. (2019). Black Wave: How Networks and Governance Shaped Japan's 3/11 Disasters, The University of Chicago Press. (飯塚明子・石田祐 翻訳 (2021). 東日本大震災の教訓-復興におけるネットワークとガバナンスの意義-, ミネルヴァ書房.)
- 石塚裕子 (2017). 熊本地震における身体障害者の避難の実態と課題-障害者との協働調査より, 福祉のまちづくり研究, 19巻第1号 pp.26-30.
- NHK (2021). 「障害者と防災」アンケート結果. https://www.nhk.or.jp/heart-net/topics/19/anq_shinsai10.html
- 大森哲至 (2012). 災害弱者 一障害者・高齢者. 藤森立男・矢守克也編, 復興と支援の災害心理学 一大震災から「なに」を学ぶか, 福村出版 p.218
- 岡田広行 (2015). 被災弱者, 岩波新書.
- 越智祐子 (2011). 災害時の乳幼児支援に関する一考察 同志社女子大学学術研究年報 62巻 pp.53-60.

- 河北新報：災害公営住宅での孤独死 251 人 仮設住宅を上回る 2020 年 3 月 4 日記事
https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/202003/20200308_73021.html (2020 年 12 月 25 日確認)
- 川脇康生 (2014). 地域のソーシャル・キャピタルは災害時の共助を促進するか—東日本大震災被災地調査に基づく実証分析—, ノンプロフィット・レビュー, vol.14, pp.1-13.
- 鬼崎信好 (2006). 高齢者福祉, 鬼崎信好編集, 四訂社会福祉の理論と実際 —新たな福祉社会の構築に向けて pp.269–307.
- 公営財団法人東京都医学総合研究所 難病ケア看護研究室 (2015). 平成 26 年度 都道府県保健所・保健所設置市（含む特別区）における難病保健活動の指針.
- 厚生労働省 (2008). 福祉避難所設置・運営に関するガイドライン.
- 厚生労働省老健局 (2007). 地域包括支援センターの手引き.
- 国土庁 (1987). 昭和 62 年度防災白書.
- 国土庁 (1991). 平成 3 年度防災白書.
- 国土庁 (1992). 平成 4 年度防災白書.
- 国土庁 (1993). 平成 5 年度防災白書.
- 災害時要援護者の避難対策に関する検討会 (2006). 災害時要援護者の避難支援ガイドライン.
- 災害時要援護者の避難支援に関する検討会 (2013). 災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書.
- Sasaki Y, Tsuji T, Koyama S, Tani Y, Saito T, Kondo K, Kawachi I, Aida J (2020). Neighborhood Ties Reduced Depressive Symptoms in Older Disaster Survivors: Iwanuma Study, a Natural Experiment, International Journal of Environmental Research and Public Health, 17(1):337.
- 塩崎賢明 (2009). 住宅復興とコミュニティ, 日本経済評論社.
- 集中豪雨時における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会 (2005). 災害時要援護者の避難支援ガイドライン.
- 菅磨志保 (2000). 「災害弱者」と災害支援 —阪神・淡路大震災以降の概念の広がりと対応の変化を中心に— 日本都市学会年報 34 巻 pp.38–45.

- 大門大朗・渥美公秀 (2018). 災害後の被災地における被災者と支援者の関係を考える - 2016 年熊本地震における災害ボランティアセンターの事例から, 災害と共生, vol.2, No.1, pp.25-32.
- 立木茂雄・林春男・矢守克也・野田隆・田村圭子・木村玲欧 (2004). 阪神・淡路大震災被災者の長期的な生活復興過程のモデル化とその検証 - 2003 年兵庫県復興調査データへの構造方程式モデリング (SEM) の適用, 地域安全学会論文集, 6, pp. 251-260.
- 立木茂雄 (2013). 高齢者, 障害者と東日本大震災: 災害時要援護者避難の実態と課題 消防科学と情報, 111 巻 pp.7-15.
- 立木茂雄 (2016). 災害と復興の社会学, 萌書房.
- 立木茂雄 (2020). 災害時の要配慮者への対策は 30 年以上にわたり, なぜ見立てを誤ってきたのか?: 人口オーナス期に特有の事態として捉え, 根本的な対策を提案する, 21 世紀ひょうご: 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究情報誌, 28, pp. 21-38.
- 津久井進 (2020). 災害ケースマネジメント ガイドブック, 合同出版.
- 内閣府 (2013). 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針.
- 中川和之 (2013). 大地動乱の時代を豊かに生き抜くために. 超高齢化社会研究会編, 長寿社会の安全・安心を目指して 超超高齢社会へ向けての安全・安心の創造に関する研究 - 行政・警察・コミュニティの役割と実践 - 下巻 警察政策研究学会 69 巻 pp.137-147
- 西野淑美・石倉義博 (2020). 住宅再建までの判断と道程-同じ町の人々の異なる 8 年間, 中村尚史・玄田有史 (編) 地域の危機・釜石の対応-多層化する構造, 東京大学出版会, pp.253-283
- 日本経済新聞: 7 割が「入居者知らず」 被災 3 県の災害公営住宅調査 2020 年 3 月 4 日 記事 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO56401420U0A300C2CC1000> (2020 年 12 月 25 日確認)
- 日本障害フォーラム(2016). 「障害者と防災」に関する当事者アンケート報告 http://www.dinf.ne.jp/doc/JDF/demand/20160524_questionnaire.html 2018 年 4 月 10 日閲覧
- 日本赤十字社 (2006). 災害時要援護者対策ガイドライン.
- 林春男・田村圭子 (2005). 2004 年 7 月 13 日新潟水害における人的被害の発生原因の究明 地域安全学会論文集 7 pp.197-206.

- 林春男 (2016). 災害レジリエンスと防災科学技術, 京都大学防災研究所年報, 59A, pp. 34-45.
- Hikichi H, Aida J, Tsuboya T, Kondo K, Kawachi I (2016). Can Community Social Cohesion Prevent Posttraumatic Stress Disorder in the Aftermath of a Disaster? A Natural Experiment From the 2011 Tohoku Earthquake and Tsunami, *American Journal of Epidemiology*, vol.183 No. 10, pp. 902-910.
- 別府茂 (2009). 災害弱者の生活と食事：現状と課題 日本食生活学会誌 20 巻 2 号 pp.93－99.
- 牧紀男(2013). 復興の防災計画：巨大災害に向けて, 鹿島出版会.
- 峯本佳世子 (2010). ニーズのある人々への支援, 西尾祐吾・大塚保信・古川隆司編, 災害福祉とは何か ―生活支援体制の構築に向けて― ミネルヴァ書房 pp.157－173.
- nippon.com：外国人との「共助」で災害を乗り越える：防災情報の多言語翻訳だけでは足りないこと (2018 年 12 月 20 日記事). <https://www.nippon.com/ja/currents/d00456/>
- 山崎栄一 (2013). 自然災害と被災者支援, 日本評論社.
- 山中茂樹 (2009). 事前復興計画のススメ―この国の明日を紡ぐ, 災害復興研究, 1 号, pp.181-191.
- 令和元年台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ (2020). 令和元年台風第 19 号等を踏まえた 高齢者等の避難のあり方について (最終とりまとめ).

第3章 要配慮者本人が必要だと思う支援と結びつための

ケイパビリティアプローチ

3.1 今後必要となる支援とは？

第2章の弱者概念の変遷で示した通り、現状の支援対策では、高齢者に被害が集中すれば、その対象について議論が行われ、障害者や妊婦などの対象に被害が集中すれば、そちらに注目が集まる。このような個々の人々のカテゴリに注目し、カテゴリごとに対策を組み立てていくだけでは、多様な人々の生命を保護できないため、災害時に必要となる機能に着目した本質的な対策が求められるであろう。第2章の結論として、要配慮者を弱者の立場に追いやっているのは、「脆弱性」と「レジリエンス」の要素であると指摘した。そして、災害発生前から復興までの一連の災害過程の中で共通する要因は、「レジリエンス」であった。そのため、要配慮者対策として、「レジリエンス」に着目した支援対策が求められるであろう。

しかしながら、第1章で述べたように、現状の支援や取り組みの在り方では、支援を必要としている人の主体性が喪失してしまい、せっかくのサポートが十分に効果を発揮できない。

そこで、本章では、ケイパビリティアプローチを用いることで、防災の取り組みや支援において、要配慮者を主体（中心）としたものとして再構築可能であることを示す。

3.1.1 ケイパビリティアプローチとは

ケイパビリティアプローチは、Sen が、もとは厚生経済学の領域で提唱した手法である（鈴木・後藤，2002：p.10）。Sen は、「ケイパビリティ（capability）」を、財やサービスを利用して達成可能となる諸機能の集合（生命活動の組み合わせ）として定義している（セン，1988：pp.25-26；2006：p.151）。ここでいう「機能（functioning）」とは、人が“ある状態になれる”こと、もしくは人が“何かをできること”（例えば、栄養状態がよくなること、健康になること）等の、“実際に成しえること”を示す。

このケイパビリティアプローチでは、対象となる人の福祉の水準を評価する際に、財（手段）のみではなく、その人に現実に“与えられている機会”をも重視する（セン，1988：pp.41-

42). Sen は、「ある人が多くの食物を消費できたとしても、仮に栄養の摂取を困難にするような病気をもっていれば、他の人にとっては十分であったとしても、その人は栄養不足に苦しむかもしれない。そのため人の福祉を判断する際には、ある人が所有する財（の特性）だけに着目してはいけない」と述べている（セン，1988：pp.21-22）。つまり、このアプローチは、財（手段）の平等ではなく、その財（手段）を用いて何ができるか（利用パターン）に注目したアプローチである。そのため、同じ財（手段）を持った人であっても、現実には与えられる機会に差が生じれば、“実際に成しえること”にも、当然違いが生じる可能性があるということを重視しているのである。ケイパビリティアプローチのイメージは図 3-1 の通りである。

財「パン」	+	利用パターン「食べる」	⇒機能「栄養をとる」
財「パン」	+	利用パターン「友達と会食する」	⇒機能「友人と語り合う」
財「洗濯機」	+	利用パターン「洗濯機の操作方法」	⇒機能「洗濯する」ことができない

図 3-1 ケイパビリティアプローチのイメージ図

このアプローチで重要なことは、本人が選ぶことのできる選択肢が不足していると評価された場合には、利用パターンを開発するために社会的な介入が行われることが考慮されている点である。つまり、ケイパビリティアプローチでは、結果として成しえた「機能」に注目するのではなく、本人にとって実現可能ないくつかの「機能」の選択肢の中から、目的を達成するために、ある「機能」を“選ぶことができるかどうか”が重要であり、ある人が取りうる選択（自由）を重要な要素としているのである。

3.1.2 ケイパビリティアプローチと要配慮者支援対策

こうしたケイパビリティアプローチの特徴をもとに、要配慮者への支援を再考する。これまでの一般的な支援内容決定の過程は、「あの人は高齢者（あるいは障害者）だから、そのカテゴリの人には、これまでの経験から〇〇の支援がいる（もしくは、いない）だろう」という本人の意思とは関係のないところで決定されるものであった。しかしながら、自分自

身は何が出来て、何が出来ないか、どのような環境にいるのか、具体的に求めている支援は何か、という実情は、要配慮者本人が一番自覚しているはずである。それを支援者に表明することが、本質的に最も適切な支援を享受する近道であることに間違いないはずである。

これは、防災上の支援を具体的に取り上げて考えてみると理解できる。例えば、高齢者の避難行動をとりあげる。一般的に高齢者と分類される、80歳の男性がいるとする。この男性は、高齢者の1人暮らしではあるが、経済的に豊かで、足腰も強く、歩行に支障はない。さらに地域活動にも参加している。この男性に対しては、本来は、“高齢者だから”という理由で、避難行動要支援者名簿に載せる優先度は低くなるはずである。むしろ他のニーズを抱えている可能性を考慮する必要がある。表面上の分類で定義づけするのではなく、支援を要する本人の「機能」に着目して、「できることはできる」こととして、その先の「それでも（選択）できないこと」に着目した支援体制を構築することが求められる。例えば、障害者と一括りにしても、それぞれに必要な配慮は異なる。避難行動は可能でも、集団生活が苦手なのであれば、それに応じた配慮が必要である。“高齢者”や“障害者”のような同じカテゴリに分類されたとしても、どのような支援を必要とするかは、その人が持つ障害の有無、運動能力、経済力、地域資源等の能力や状況によって異なるのである。そしてそうした支援や配慮を可能とするためには、要配慮者自身が、与えられる定義にとどまらず、自分自身に必要なニーズを積極的に表明し、またそれを受け止める環境を作る必要がある。

人的・物的・経済的資源が制約される中では、誰が支援対象となるのか、どのような支援が可能なのか、要配慮者自身は、いったい何が可能なのか、といったコンセンサスを組み立てることが必要である。自分でできることは自分で行い、“それでも無理なこと”を支援対象とすることで、支援者と共倒れになったり、支援が行き届かずに不幸な結果におわることを回避できよう。

また、例えば、復興支援の事例を取り上げる（津久井，2020：pp.156-157）。仙台市の災害ケースマネジメントの成功例にならって、被災者の個別対応を行う自治体が増えているという。しかしながら、その中には「被災者の生活再建」という基本的な目的を忘れて、「見守り」、「地域復興」、「コミュニティ再建」ということが目的となっているところがある。このように目的がずれてしまうと、「見守りの利便のために施設入所を誘導する」、「地域復興の支障になるので転居を強いる」、「コミュニティ再建のために自由な権利を制限する」という選択を正当化することになってしまう。この事例のように、支援の目的がずれてしまうと、「被災者に必要な支援」と「提供される支援」が噛み合わないために、被災者は生活再建が

できないのである。

3.1.3 支援を受ける側から支援者にアプローチできるようにするための環境構築の必要性

ケイパビリティアプローチを用いた支援対策を実現するためには、支援を受ける側からのアプローチも必要である。このことは、「支援を受けるために、ニーズは自ら発信すること」という自助努力が重要であることを意味しているのではない。ここで言いたいことは、支援を受ける側（必要とする側）が支援をする側にアプローチをしやすい環境を整えることが重要であるということである。

上野（2008：pp.29-30）は、「高齢者・障害者のサービス利用の実態・意識調査」の報告書をもとに、高齢者と比べて障害者は、必要な支援に対する自己決定の意識、権利の主張、社会参加の視点があり、当事者性が強いと指摘している。障害者の当事者性は、障害者運動を通じて獲得されたものである。このことから、障害者は、障害者運動を通じて、自分が必要な支援を受けられる環境を整えてきたといえる。

一方、支援を受ける側の意識や行動だけではなく、支援を提供する側の体制も重要である。これまで日本では、障害、難病や病気等に対して社会的な偏見や差別、無理解といったことが、彼らの社会参加を阻んできた。未だに社会的にもマイノリティな難病患者等は、社会的支援体制を整えようにも難しい現状があるが、徐々に社会的支援の整ってきた障害や病気等もある。例えば、社会的に支援が必要とされている認知症については、全国で認知症サポーターキャラバンの活動が行われている。その活動で、認知症の人とその家族を応援する認知症サポーターの養成が進められ、現在 2018 年 6 月 30 日現在 1 千万人を超えるサポーターが存在しており、認知症になっても安心して暮らせる街がつくられている（認知症サポーターキャラバン）。

また、立木（2016：p.55）は、災害時に要配慮者に対して「要される」ものを、合理的配慮（reasonable accommodation）と指摘する。この合理的配慮という概念は、2006 年 12 月 13 日の国連総会で採択された障害者の権利条約において提出された。国内関係団体との意見調整や、それに伴う国内法制の改正作業が必要であり、日本が同条約の批准を行ったのは 2014 年 1 月 20 日からである。そのため、障害者の権利条約に準拠したかたちで、2011 年 7 月に改正された障害者基本法が成立した。同法の特徴として、国内で初めて法制度として合理的配慮を示しただけではなく、合理的配慮は平常時だけではなく、防災や防犯においても提供することが行政に義務付けられたところにある。また、2012 年 12 月には、国連アジ

ア太平洋経済社会委員会によってまとめられた仁川戦略には、災害時にも障害者に合理的な配慮が提供されるための具体的な方策が示されている。さらに、2015年3月に国連防災世界会議で発表された「仙台防災枠組」では、「災害リスク削減の取り組みには、女性、子供と青少年、障害者、貧困者、移民、先住民、ボランティア、実務担当者、高齢者等多様な利害関係者のすべてが、防災政策、計画、標準の設計・運用にあたっての参加」が必要であると示された。

以上のことから、災害時にも合理的配慮が提供される対象は、障害者だけではない幅広い概念へと広がっている。しかしそのためには「自分に何ができて、何ができないか」、「自分に必要な支援は何か」など、声を上げる環境が整備されていなければならない。このことは、「要配慮者が必要とする支援を評価する」ためのケイパビリティアプローチだけでなく、「必要とする支援を把握する（ニーズを把握しやすい環境を整備する支援）」ためのケイパビリティアプローチも重要であることを意味する。

注

本章は、『静間健人・土田昭司・辛島恵美子・菅磨志保（2020）．要配慮者概念の変遷と要配慮者に対するケイパビリティアプローチの提案, 社会安全学研究 第10巻, pp.3-13.』の第4章を加筆・修正したものである。

参考文献

上野千鶴子(2008)．当事者とはだれか？ニーズ中心の福祉社会のために．中西正司・上野千鶴子, ニーズ中心の福祉社会へ－当事者主権の次世代福祉戦略－ 医学書院 pp. 10-37.

鈴木興太郎・後藤玲子（2002）．アマルティア・セン：経済学と倫理学（改装新版），実教出版．

Sen. A. K. （1985）．Commodities and Capabilities. Amsterdam: North-Holland. （鈴木興太郎訳（1988）．福祉の経済学：財と潜在能力 岩波書店）

Sen. A. K. （2004）．Elements of a theory of human rights. Philosophy & Public Affairs, vol. 32（4）, pp.315－356. （東郷えりか翻訳（2006）．人間の安全保障 集英社新書 pp.131－180.）

立木茂雄(2016)．災害と復興の社会学 萌書房．

津久井進（2020）. 災害ケースマネジメント ガイドブック，合同出版.

認知症サポートキャラバン. （<http://www.caravanmate.com/>2018 年 9 月 5 日閲覧）

第4章 調査1 <発災前>：大阪市中心部の事例

第3章では、ケイパビリティアプローチから要配慮者支援を検討した。そこでは、被災者それぞれが「実際に何ができるのか」に着目した支援や取り組みが重要であることを示した。そこで第4章では、「援助資源があること」と「援助資源を動員できること」は異なるということ、大阪市中心部の自主防災組織を対象とした発災前の調査から示す。具体的には、災害自己効力感と援助要請意図の関連から検討する。他者の力を利用すれば災害を乗り越えられるという災害自己効力感がある人ほど、災害時に困ったことがあれば相談する意図を持つ傾向があることを示す。ケイパビリティアプローチは、「必要な支援」を提供することで個人の選択肢を増やすというものである。このことから、「必要な支援」が何かを他者に伝える援助要請は、「必要な支援」を受け取るための前提となり得ると考える。要するに、本章ではレジリエンスを発揮するためには、リソースがあるだけでは不十分であり、そのリソースを利用できることが重要であることを示す。

本章の調査対象となっている人たちは、第2章の図2-2における「⑤支援を必要とする人を支援することにより、自身の災害対応の負担が増えてしまう者」とみなすことができる。

4.1 調査の背景と目的

東日本大震災後、改めて自助や共助の重要性が認識されている。このような背景から、地区の居住者等が行う防災活動に関する「地区防災計画制度」が整備されることとなった。したがって、これまで以上に自助・共助を含む地域防災の重要性が増していることが示唆される。

一方、地域防災の担い手は、高齢化や人材不足、要配慮者対応の課題から、負担が増加している（例えば、静間・土田，2018）。このことから、地域防災の担い手は、他の被災者と同様に災害に関する問題や不安を抱えたまま支援活動に従事することが予測され、災害対応での負担が増加すると考えられる。このことから、地域防災の担い手は、要配慮者と捉えることができる。

本章では、地域防災への関与との関連が明らかとされている災害自己効力感（元吉，2019）が、助けを求めることを促進するのか検討する。

災害自己効力感とは、個人の防災力を測定する一つの指標として、防災対策の実施度ではなく、災害発生時にさまざまな困難がある中で、必要な知識やスキルを発揮しながら自分がどの程度適切な行動を実行できるか、そして災害を経て生き抜くことができるかというレジリエンスに関わる自己認識である。災害自己効力感は、自己対応能力と対人資源活用力から構成されている。これらの能力は、自ら災害に対応できるのか、他者の資源を利用して災害に対応できるのかという実行の程度を示す概念であることから、「援助資源の動員」と深くかかわると考えられる。

4.2 調査の方法

(1) 調査時期と調査対象

2018 年 8 月末から同年 10 月末までの期間で、大阪市中心部の自主防災組織に参与している住民を対象に、質問紙調査を実施した。回答に不備がなかった 45 名（男性 36 名、女性 9 名）を分析に用いた。回答者の平均年齢は 69.82 歳（標準偏差＝10.36）であった。高齢の回答者が多いことが特徴といえる。

(2) 調査項目

①災害自己効力感：災害対応力に対する自信として、元吉（2019：p.106）の災害自己効力感尺度を用いた。具体的には、「災害のような緊急事態においても、落ち着いて行動できると思う」「災害時の混乱の中でも、比較的冷静でいられると思う」「災害時の混乱の中でも、いろいろなことにうまく対応することができると思う」「災害で苦しみや悲劇に直面しても、それを乗り越えることができると思う」「災害に遭っても、なんとか生きていく自信がある」「災害が起きたときには、さまざまなことに対して柔軟に対応できると思う」の災害対応能力 6 項目、「災害時には、近所の人を頼りにすることができると思う」「災害時には、自分の周りの人々と助け合うことができると思う」「被災して困ったことがあるときには、適切な助けを求めることができると思う」「災害時に困ったことがあれば、知り合いに助けをもらえと思う」「災害時に、頼りにすることができる知り合いが多いと思う」の対人資源活用力 5 項目について、“1.あてはまらない”から“5.あてはまる”の 5 段階評価で尋ねた。

②援助要請意図：災害に関する悩みを抱えて、一人で解決できなかったとしたら、「家族や親せき」「友人」「近所の人」「地域内の防災組織のメンバー」に相談すると思いますかと教示した上で、「避難所で生活することができるのか心配」「家の補強など災害に備えるため

の金銭面に不安」「災害時に飲み水や食べ物を手に入れられるのか心配」「災害情報を得られるのか心配」「緊急時に安全な場所に避難できるのか不安」「災害が起きるのではないかと不安」「災害後の自分の健康状態が心配」「災害にうまく対応できるのか不安」の 8 項目について、“1.相談しないと思う”から“5.相談すると思う”の 5 段階評価で尋ねた。

③防災面での地域への貢献意識：自分たちの防災活動が、地域の防災に貢献していると思うかを「私たちの防災組織があることで、地域での防災知識の普及が進んでいると思う」「私たちの防災組織があることで、地域での災害危険個所の把握が進んでいると思う」「私たちの防災組織があることで、地域での給食・給水活動の体制が進んでいると思う」「私たちの防災組織があることで、地域での初期消火活動の体制が進んでいると思う」「私たちの防災組織があることで、地域での避難誘導の体制が進んでいると思う」「私たちの防災組織があることで、地域での救出・救護活動の体制が進んでいると思う」「私たちの防災組織があることで、地域での避難所運営の体制が進んでいると思う」「私たちの防災組織があることで、地域での避難行動要支援者の把握が進んでいると思う」「私たちの防災組織があることで、地域での組織間連携の体制が進んでいると思う」「私たちの防災組織があることで、地域での安否や被害の情報収集方法の構築が進んでいると思う」の 10 項目について、“1.あてはまらない”から“5.あてはまる”の 5 段階評価で尋ねた。

4.3 尺度の構成

（１）災害自己効力感

主因子法・プロマックス回転による因子分析を実施した。分析の結果、因子負荷量が 0.40 に満たない 1 項目を削除し、最終的に 2 因子構造が妥当と判断されたため（表 4-1）、下位尺度の平均値と標準偏差を計算した（表 4-7）。

（２）援助要請意図

援助の要請対象別に、主因子法・回転なしによる因子分析を実施した。分析の結果、すべての対象で 1 因子構造が妥当と判断されたため（表 4-2 から表 4-5）、尺度の平均値と標準偏差を計算した（表 4-7）。

（３）防災面での地域への貢献意識

主因子法・回転なしによる因子分析を「防災面での地域への貢献意識」10 項目に行った。

分析の結果、1 因子構造が妥当と判断されたため（表 4-6）、尺度の平均値と標準偏差を計算した（表 4-7）。

表 4-1 災害自己効力感の因子分析結果

質問項目	因子1	因子2
因子1: 災害自己対応力 ($\alpha = .91$)		
災害時の混乱の中でも、比較的冷静でいられると思う	.87	.00
災害が起きたときには、さまざまなことに対して柔軟に対応できると思う	.84	-.07
災害時の混乱の中でも、いろいろなことにうまく対応することができると思う	.81	-.04
災害で苦しみや悲劇に直面しても、それを乗り越えることができると思う	.81	-.04
災害に遭っても、なんとか生きていく自信がある	.78	.01
災害のような緊急事態においても、落ち着いて行動できると思う	.62	.14
因子2: 対人資源活用力 ($\alpha = .89$)		
災害時には、近所の人を頼りにすることができると思う	-.27	.93
災害時に困ったことがあれば、知り合いに助けてもらえると思う	.04	.92
災害時に、頼りにすることができる知り合いが多いと思う	.21	.76
被災して困ったことがあるときには、適切な助けを求めることができると思う	.26	.58
因子間相関	.57	

表 4-2 援助要請意図（家族や親せき）の因子分析結果

質問項目	因子1
災害時に飲み水や食べ物を手に入れられるのか心配	.91
災害にうまく対応できるのか不安	.87
災害情報を得られるのか心配	.84
災害が起きるのではないかと不安	.82
緊急時に安全な場所に避難できるのか不安	.81
避難所で生活することができるのか心配	.79
災害後の自分の健康状態が心配	.72
家の補強など災害に備えるための金銭面に不安	.69
固有値	5.57
寄与率 (%)	69.68
α 係数	.935

表 4-3 援助要請意図（友人）の因子分析結果

質問項目	因子1
避難所で生活することができるのか心配	.94
災害にうまく対応できるのか不安	.93
災害情報を得られるのか心配	.91
災害後の自分の健康状態が心配	.89
緊急時に安全な場所に避難できるのか不安	.88
災害が起きるのではないかと不安	.86
災害時に飲み水や食べ物を手に入れられるのか心配	.82
家の補強など災害に備えるための金銭面に不安	.78
固有値	6.40
寄与率(%)	79.94
α 係数	.96

表 4-4 援助要請意図（近所の人）の因子分析結果

質問項目	因子1
避難所で生活することができるのか心配	.91
災害が起きるのではないかと不安	.90
緊急時に安全な場所に避難できるのか不安	.89
災害後の自分の健康状態が心配	.89
災害にうまく対応できるのか不安	.88
災害時に飲み水や食べ物を手に入れられるのか心配	.87
災害情報を得られるのか心配	.75
家の補強など災害に備えるための金銭面に不安	.68
固有値	6.02
寄与率(%)	75.29
α 係数	.95

表 4-5 援助要請意図（防災組織メンバー）の因子分析結果

質問項目	因子1
避難所で生活することができるのか心配	.93
緊急時に安全な場所に避難できるのか不安	.91
災害情報を得られるのか心配	.91
災害時に飲み水や食べ物を手に入れられるのか心配	.90
災害後の自分の健康状態が心配	.84
災害にうまく対応できるのか不安	.83
災害が起きるのではないかと不安	.80
家の補強など災害に備えるための金銭面に不安	.60
固有値	5.98
寄与率(%)	74.73
α 係数	.95

表 4-6 防災面での地域への貢献意識の因子分析結果

質問項目	因子1
私たちの防災組織があることで、 地域での救出・救護活動の体制が進んでいると思う	.84
私たちの防災組織があることで、 地域での安否や被害の情報収集方法の構築が進んでいると思う	.83
私たちの防災組織があることで、 地域での避難誘導の体制が進んでいると思う	.83
私たちの防災組織があることで、 地域での組織間連携の体制が進んでいると思う	.79
私たちの防災組織があることで、 地域での初期消火活動の体制が進んでいると思う	.77
私たちの防災組織があることで、 地域での避難行動要支援者の把握が進んでいると思う	.77
私たちの防災組織があることで、 地域での防災知識の普及が進んでいると思う	.73
私たちの防災組織があることで、 地域での給食・給水活動の体制が進んでいると思う	.70
私たちの防災組織があることで、 地域での避難所運営の体制が進んでいると思う	.67
私たちの防災組織があることで、 地域での災害危険個所の把握が進んでいると思う	.66
固有値	6.23
寄与率(%)	62.30
α 係数	.93

表 4-7 尺度の平均値と標準偏差

変数名	平均値	標準偏差
災害自己対応力	3.45	0.80
対人資源活用力	3.59	0.79
援助要請意図(家族や親せき)	3.39	1.04
援助要請意図(友人)	2.94	1.12
援助要請意図(近所の人)	2.89	1.14
援助要請意図(防災組織メンバー)	3.30	1.07
防災面での地域への貢献意識	3.64	0.71

4.4 災害自己効力感と援助要請意図の関連

災害自己効力感を独立変数に援助要請意図の各因子を従属変数とする重回帰分析を行った(表 4-8)。近所の人を従属変数とする分析のみ、災害自己効力感の対人資源活用力からの有意な影響がみられた。

表 4-8 災害自己効力感と援助要請意図の重回帰分析

	援助要請意図			
	家族や親せき β	友人 β	近所の人 β	防災組織の メンバー β
災害自己対応力	.00	.00	-.24	-.21
対人資源活用力	.28	.31 ⁺	.49 ^{**}	.30
R^2	.08	.10	.16 [*]	.06

note. ^{**} $p < .01$, ^{*} $p < .05$, ⁺ $p < .10$

β : 標準偏回帰係数

4.5 まとめと考察

本章では、発災前の地域で防災活動を行っている自主防災組織のメンバーを対象に、自分で助けを求めることを促進する要因について災害自己効力感から検討した。検討の結果、災害時に他者の力を借りて災害を乗り越える自信がある人は、近所の人に対する援助要請意図が高まっていた。

表 4-7 に示した防災面での地域への貢献意識の平均値から、回答者の自主防災組織の活動に対する認識として、「自主防災組織の活動が地域の防災に貢献している」と評価していることが読み取れる。このことから、対人資源活用力が近所の人に対する援助要請意図に影響を及ぼしたのだと考えられる。

以上の結果から、援助要請を促進するためには「災害対応に対する効力感」を高めることが必要であることが明らかとなった。このことは、要配慮者が自分で助けを求められるようにするためには、地域に援助資源としての人的資源があるだけでは不十分であり、援助資源を動員することができるという認識が醸成されていることが重要であることを示している。そのため、要配慮者が援助を受けるためには、援助資源を動員できるように啓発活動や教育活動を実施し、災害自己効力感を高めることが重要である。

参考文献

- 静間健人・土田昭司（2018）. 要配慮者の地域防災活動への関与に影響する要因の検討, 日本応用心理学会第 85 回大会, p.15.
- 元吉忠寛（2019）. 災害自己効力感尺度の開発. 社会安全学研究, 9, pp.103-117.

第5章 調査2＜復興期＞：岩手県釜石市の事例

第5章の調査は、復興期における被災者を対象に、住居形態がソーシャルキャピタルを減少させるかに着目する。そして世帯年収が低い復興公営住宅や仮設住宅の被災者は、持ち家世帯の被災者と比べてソーシャルキャピタルが震災前より減少していること、復興公営住宅や仮設住宅の被災者は、他の住居形態の被災者と比べて、支援員との接触の機会が多いにかかわらず、困ったことがあったときに相談をするということがほとんどないことを示す。そしてソーシャルキャピタルの分析結果から、従前のコミュニティを分断しない住宅政策の必要性を提示する。

本章では、ケイパビリティアプローチの考えにのっとり、単純に資源があるだけでは不十分であることを示すことが目的である。

本章の調査対象となっている人たちは、第2章の図2-2における「④復旧・復興段階で生活再建に支援が必要となった者（復興時要配慮者）」とみなすことができる。

5.1 調査の背景

住宅の再建は被災者にとって最重要課題の一つである。再建のスピードは、被害の程度や所得等、様々な個個人や個世帯に起因する要因によって決定されと考えられるが、東日本大震災（2011年）では、震災による被害規模が甚大であったために、住宅再建の過程が多岐にわたっていたことが指摘されている（塩崎，2014：pp.161-163）。震災後の住居形態の違いが被災者に及ぼす直接的・間接的な影響は、これまでも多く指摘されている。塩崎（2009）は、阪神・淡路大震災（1995年）後に建設された応急仮設住宅（pp.106-107）や復興公営住宅（pp.140-141）では、住人らが被災前に有していた地域のきずなが断たれやすく、またそのために心身の健康に問題が生じやすいと指摘している。越山ら（2004）は、阪神・淡路大震災の被災地に建てられた復興公営住宅の入居者に対する悉皆調査を行っている。それによると、生活支援員によるサポートが、居住者の生活満足度や近所付き合いの程度、社会活動への参加の程度と、正の関連を示すことが指摘されている。こうした経験から、近年では特に仮設住宅や復興公営住宅で暮らす被災者の生活再建に対して様々な社会的支援が行われ（筒井，2013：pp.55-63；越山，2015：pp.59-60），それは東日本大震災の被災地においても一定の成果がみられている（永松ら，2014）。

しかしながら、こうした先行的な被災者の実態調査や支援に関する研究の多くは、自治体ごとの事例調査に留まり、必ずしも一般化されているとはいえない。なぜなら、サンプリングに起因するバイアスが存在すると考えられるからである。バイアスの一つは、調査対象集団の住居形態を除いた別の属性が一定でないことによって生じる。例えば、東日本大震災からの復興過程では、自治体間で被災者が受けられる支援メニューに差が生じており（近藤，2015）、被災者の居住環境に違いが生じた。また、被災地域によっては、特定の住居形態の世帯だけが同じ地域で生活しているところもあれば、様々な住居形態の世帯が同じ地域で混在して生活しているところもあり、被災者の住居の立地条件には違いがある。これらの場合、住居形態の違いが被災者に及ぼす影響を純粋に検討しようとしても、分析結果にはバイアスが生じる。二つ目は、一部の住居形態の被災者のみを調査対象集団とすることによって生じる。本章で扱う研究の事例で例えると、調査時点で既に住宅再建を終えた人もいれば、復興公営住宅に転居した人や、未だに仮設住宅で生活している人もいた。そのため、一部の住居形態を比較するだけでは、被災者の実態を十分に検討できない。先行研究には、同一の自治体を調査対象にしたもの（中谷ら，2017）や、様々な住居形態の被災者を比較したもの（土屋ら，2018）等があるが、それらもやはりバイアスを排除できていないとはいえない。

本章では、サンプリングを工夫することによりバイアスを極力除去しながら、様々な住宅再建の過程を経た、異なる住居形態の被災者を比較することで、例えば生活満足度やソーシャルキャピタル（以下、SC）等の、被災者の日常生活に対する主観的な自己評価（以下、主観的生活評価）の実態を明らかにする。具体的には様々な住宅再建の過程を経た被災者が混在して居住している地域をサンプルとして抽出することである。それを可能とする条件を満たしている数少ない地域の一つが、調査対象地とした岩手県釜石市である。釜石市は大規模な高台移転等を行わず、既存住宅や公営住宅、仮設住宅が比較的狭い地域に混在しているため、住宅の立地条件や居住環境に起因するバイアスはほとんど存在しないと考えられる。

5.2 研究方法

5.2.1 調査対象地域の概要

岩手県釜石市の概要 釜石市では、東日本大震災の津波により住宅を失った被災者が多く、様々な復興事業が行われた（表 5-1）。応急仮設住宅の入居戸数の減少と、復興公営住宅の建設戸数や市内の自立再建世帯の増加傾向については表 5-2 に示す。また、特定の被災世帯に対しては、震災直後から、支援活動が実施されていた（表 5-1：巡回相談）。

釜石市社会福祉協議会の事業報告書を確認すると、2011 年 12 月以降、釜石市社会福祉協議会は、「釜石市社協生活ご安心センター」として復興支援活動に取り組んでいる（社会福祉法人釜石市社会福祉協議会、2012：p.4）。例えば、仮設住宅におけるコミュニティづくり支援として、継続して活動が可能なボランティア団体を通して、お茶を飲みながら話を聞く「お茶っこサロン」を開催している。また、被災者の生活を見守りながら様々な生活上の不便さや生活再建について、被災者の立場に立った相談活動を通じて生活課題や福祉課題を発見して、その解決に結び付けたり、また孤立防止や引きこもり防止を図るため、仲間づくりや住民相互のつながりを作るなどの取り組みを行うことを目的として、生活支援相談員事業等の見守り活動を実施している。応急仮設住宅やみなし仮設住宅、復興公営住宅、在宅被災者を見守りの対象としている（社会福祉法人釜石市社会福祉協議会、2012：p.4；2013：pp.4-6；2014：pp.4-6；2015：pp.4-6；2016：pp.4-8；2017：pp.4-6；2018：pp.4-7；2019：pp.4-7；2020：pp.6-8）。このように、釜石市では、震災後すぐの時期から、被災者同士のつながりやコミュニティを重視し、様々な支援を実施してきたことが読み取れる。

表 5-1 釜石市の概略

場所	岩手県の南東部の太平洋沿岸
面積	440.34km ²
人口	40,056 人（2010 年 12 月末）→34,661 人（2017 年 12 月末）
津波浸水	約 9m
住居被害	2,957 戸が全壊、395 戸が大規模半壊、304 戸が半壊、1,048 戸が一部損壊
死者・行方不明者	1,064 人（2019 年 3 月末現在）
復興事業	2011 年 10 月に防災移転促進事業や都市再生区整理事業の計画を策定（2019 年 3 月末までに整備を完了）
巡回相談	NPO 団体「@リアス NPO サポートセンター」の支援連絡員が、復興公営住宅と応急仮設住宅で生活するすべての世帯を支援
	釜石市社会福祉協議会の生活支援相談員が、社会福祉協議会の見守り対象者を支援

note. 釜石市(2019a)と釜石市(2019b)をもとに作成

表 5-2 釜石市の住宅状況

時期	応急仮設住宅 (入居戸数)	復興公営住宅 (建設済み戸数)	市内自力再建 (世帯数)
2011 年 8 月末	2,640	-	-
2012 年 4 月末	2,798	-	-
2013 年 4 月末	2,644	-	-
2014 年 3 月末	2,385	462	237
2015 年 3 月末	2,187	610	402
2016 年 3 月末	1,811	743	462
2017 年 3 月末	1,355	852	1,016
2018 年 3 月末	746	1,100	1,214
2019 年 3 月末	170	1,316	1,295

note. かまいし復興レポートをもとに作成（釜石市 HP2019 年 10 月 1 日確認）

5.2.2 調査の概要と分析項目

住宅の立地条件に起因するバイアスを排除するために、様々な住居形態が特に混在する地域を選定し、調査を実施した(表 5-3)。調査票を 1 世帯に 1 部配布し、世帯主または家族の中心となっている方や家事を担当されている方に回答を求めた。回答者の性別は、無回答の 13 名を除き、男性 601 名、女性 605 名であった。また、平均年齢は、無回答の 14 名を除き、67.01 歳(SD=13.42)であり、約 65%が 65 歳以上であった。なお、調査票の配布は、2018 年 3 月 25 日から 31 日の間に行い、調査票の回収は、2018 年 6 月 30 日までに行われた。また、調査票の配布・回収方法と配布数・回収数については表 5-4 に示した。

本章の研究を実施する上で、関西大学社会安全学部の倫理審査を受けた（審査番号：安全倫審 17-004）。

本稿では、調査票で回答を得た設問のうち、目的に直接関連する、回答者・世帯の属性と主観的生活評価を取り上げる。加えて、会話と相談の項目を分析に用いる。

（１）回答者・世帯の属性

性別、年齢、震災前の居住地域、震災前・震災後・現在の住居形態、世帯年収、住居の被害、

震災以降の転居回数（以下、転居回数）、今後の住居の見通し（以下、住居の見通し）を用いた。

表 5-3 調査対象地ごとの調査票配布先住居

調査対象地域	調査票の配布先住居(調査票配布者)			
	応急 仮設住宅 (支援連絡員または支援相談員)	復興 公営住宅	みなし 仮設住宅	一般 住宅 (調査員)
大字平田 第5～9地割	○	○		○
大平町 2～3丁目	○			
嬉石町 2～3丁目		○		
松原町 3丁目		○		
只越町 1～3丁目		○		○
大只越町 1丁目		○		
天神町	○	○		○
大町 1～3丁目		○		○
大渡町 1～3丁目		○		○
上中島町 1～4丁目	○	○		○
源太沢町 1～2丁目				○
桜木町 1丁目	○			
小佐野町 3丁目	○			
定内町 3丁目	○			
野田町 1～2丁目	○			
野田町 5丁目		○		
甲子町 第5～6地割				○
甲子町 第8～9, 15地割	○			
花露辺・大曾根・小白浜		○		○
唐丹町字 川目	○			
唐丹町字 上荒川	○	○		
唐丹町字 片岸・向		○		
第4～5地割	○			
第13地割				○
鵜住居町 第16地割		○		
鵜住居町 第20～22地割		○		○
鵜住居町 第24地割		○		
鵜住居町 第29地割	○	○		○
片岸町 第1～6, 8～10地割		○		○
片岸町 第1～10地割	○	○		○
箱崎町 第11～12地割	○			○
箱崎町 第13地割		○		○
箱崎町 第27地割		○		
両石町 第4地割	○			
栗林町 第17, 20, 22, 24地割	○			
釜石市内			○	
配布数	734	1,122	50	2,391

表 5-4 調査票の配布と回収の方法および配布数と回収数

	応急仮設住宅・復興公営住宅・ みなし仮設住宅	一般住宅
配布方法	各戸訪問配布 (1 世帯 1 部)	ポスティング配布 (1 世帯 1 部)
回収方法	留置回収, または郵送回収	郵送回収
配布数と回収数	配布数: 1,906 回収数: 604 (回収率: 31. 7%)	配布数: 2,391 回収数: 615 (回収率: 25. 7%)

(2) 主観的生活評価

先行研究では, 生活再建には 7 つの要素 (すまい, つながり, まち, こころとからだ, そなえ, くらしむき, 行政) が重要であり, それらの充実によって生活復興感 (生活再適応感, 生活満足度, 1 年後の生活の見通し) が高まると指摘されている (立木ら, 2004). 以下に生活再建 7 要素や生活復興感と, 主観的生活評価との関わりを示す.

①K6

古川ら(2003)の K6 日本語版の表現を一部修正した 6 項目を用いた (将来の希望が持てないと感じましたか等). 「0. 全くない」から「4. いつも」の 5 件法で尋ねた. 生活再建 7 要素のこころとからだに対応する.

②生活ストレス

永松ら(2014)の仕事や日常のストレスから 2 項目を用いた (仕事中に, 怒りっぽくなることがある等). 生活再建 7 要素のこころとからだに対応する.

③生活満足度

生活・仕事・経済的状況・住宅環境・人間関係の 5 つの満足度を尋ねる項目を新たに作成した (いまの生活に満足している等). 生活復興感の生活満足度に対応する.

④将来の希望

本調査で新たに作成した 1 項目と (一年後の生活は今よりよくなっていると思う), 永松ら(2014)の将来の見通しから 1 項目用いた. 生活復興感の 1 年後の生活の見通しに対応する.

⑤家族サポート

永松ら(2014)の家族からの知覚されたサポートから 2 項目用いた（私の家族は本当に私を助けてくれる等）．生活再建 7 要素のつながりに対応する．

⑥友人サポート

永松ら(2014)の友人からの知覚されたサポートから 2 項目用いた（私の友人たちは本当に私を助けてくれようとする等）．生活再建 7 要素のつながりに対応する．

⑦震災前の SC

永松ら(2014)の被災前の社会関係資本や社会参加の程度から 3 項目用いた（震災前に住んでいた近所には、信頼できる人が多くいた等）．生活再建 7 要素のつながりに対応する．

⑧現在の SC

永松ら(2014)の現在の社会関係資本や社会参加の程度から 3 項目用いた（現在お住まいの近所には、信頼できる人が多くいる等）．生活再建 7 要素のつながりに対応する．

⑨対人貢献意識

永松ら(2014)の自分が誰かの役に立っているというサポート提供から 2 項目用いた（必要な時に、私は誰かの助けになることができる等）．生活再建 7 要素のそなえに対応する．

⑩災害自己効力感

元吉(2019)の災害自己効力感から 6 項目用いた（災害のような緊急事態においても、落ち着いて行動できると思う等）．生活再建 7 要素のそなえに対応する．

なお、②から⑩の項目は、「1. あてはまらない」から「4. あてはまる」までの 4 件法で尋ねた．

（3）会話・相談項目

東日本大震災以降に、生活の中で「社会福祉協議会」の生活支援相談員や「@リアス NPO サポートセンター」の支援連絡員と会話（コミュニケーション）をしたかどうかの項目を用いた．なお、「1. 会話していない」から「3. 会話している」までの 3 件法で尋ねた．

同様に、困ったことや悩みがあったときに生活支援相談員や支援連絡員に相談をしたかどうかの項目を用いた．なお、「1. 相談していない」から「3. 相談している」までの 3 件法で尋ねた．

5.3 住居形態別の回答者・世帯属性の確認

住宅の居住環境に起因するバイアスを排除するために、震災後に釜石市に移住してきた92世帯を分析から除外した。

5.3.1 震災前から現在までの住居形態の変遷

震災前・震災後・現在の住居形態から、被災世帯の住居の変遷を整理した(図 5-1)。円と円をつなぐ矢印は、人の移動や残留を示している。なお、20人以下の、移動や残留の矢印は省略した。

震災前(図 5-1 左)には、「持ち家：一戸建て」、「民間の賃貸住宅」、「公営住宅」の順に数が多く、全体のサンプル(1,121件)の約83%(929件)が「持ち家：一戸建て」で生活していた。

震災後(図 5-1 中央)には、「応急仮設住宅」、「持ち家：一戸建て」、「みなし仮設住宅」の順に数が多く、全体のサンプル(1,104件)の約62%(686件)が「応急仮設住宅」や「みなし仮設住宅」で生活しており、回答者の半数以上が住居を追われたことがわかる。その一方で、全体の約28%(313件)が「持ち家：一戸建て」で、引き続き生活していた。この点については、次節で検討する。

現在の住居形態(図 5-1 右)では、「持ち家：一戸建て」、「復興公営住宅」、「応急仮設住宅」の順に数が多くなっていた。具体的には、全体のサンプル(1,109件)の約43%(478件)が「持ち家：一戸建て」で、約35%(389件)が「復興公営住宅」で、約16%(178件)が「応急仮設住宅」や「みなし仮設住宅」で生活していた。

さらに、震災後から現在の被災者の移動や残留を確認すると、「応急仮設住宅(539件)」や「みなし仮設住宅(147件)」で生活していた中の約54%(371件)が「復興公営住宅」に移り、約19%(127件)が「持ち家：一戸建て」で生活を再建していた。一方、「応急仮設住宅(539件)」で生活していた約26%(140件)が、未だ「応急仮設住宅」に残留している状況も明らかとなった。

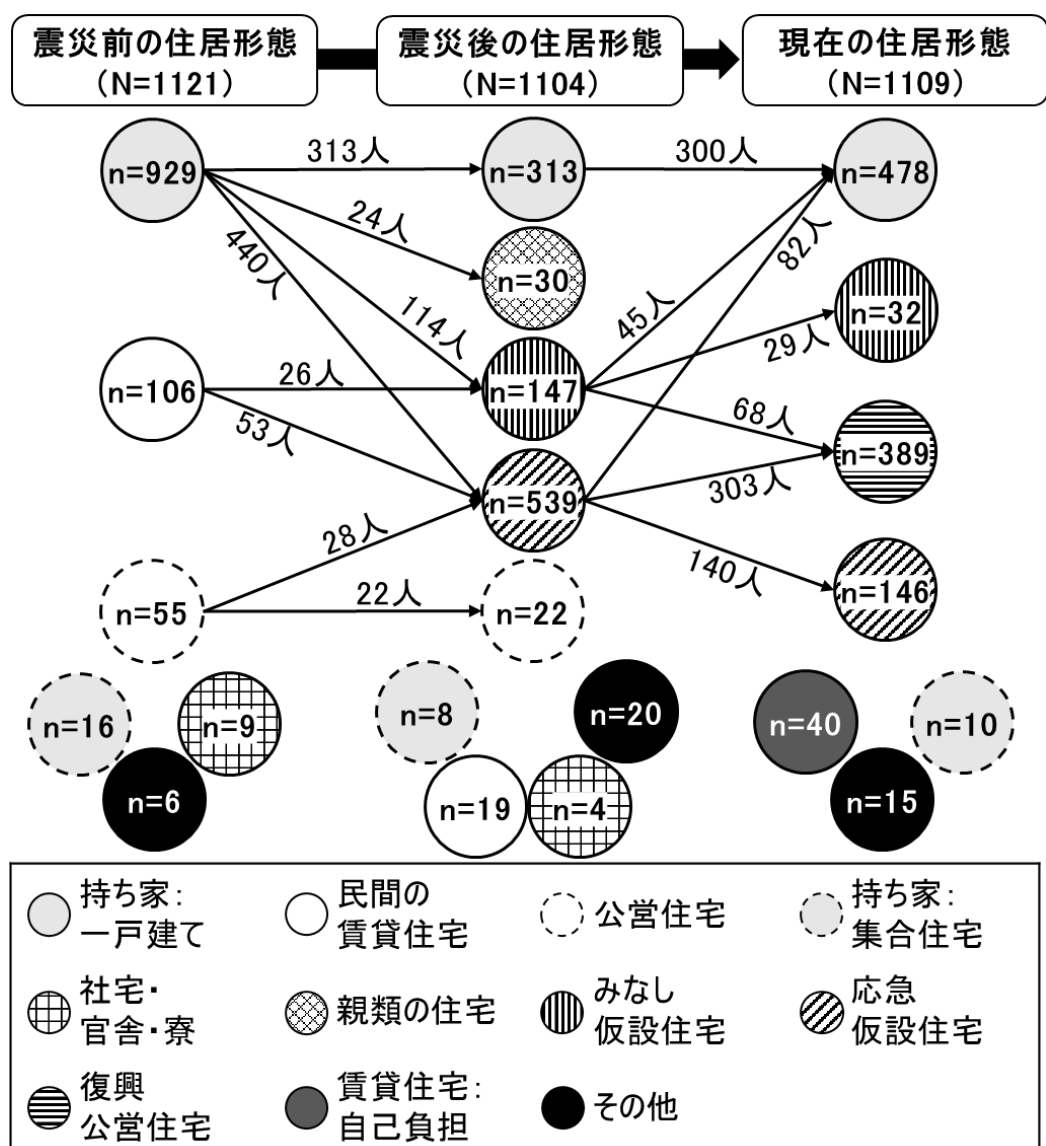


図 5-1 住居形態の変遷

5.3.2 現在の住居形態別の回答者・世帯の属性

被災者がどのような過程で住居を移転してきたかを、世帯年収、住居の被害、転居回数、住居の見通しから検討する。そのために、現在の住居形態別の分布を確認した。

(1) 世帯年収

世帯年収の傾向として(表 5-4), 「持ち家：一戸建て」は, 「200 万円未満」が全体より 15 ポイント近く低い。一方, 「復興公営住宅」は, 「200 万円未満」が全体より 20 ポイント近く高い。

以上より、住居の変遷は、世帯年収の影響を受けていることが示唆された。この点は、後の分析において考慮したい。

(2) 住居の被害

住居の被害の傾向として(表 5-5)、「応急仮設住宅」、「みなし仮設住宅」、「復興公営住宅」は、「全壊・流出」が全体より 30 ポイント近く高く、「一部損壊」と「被害なし」が低い。一方、「持ち家：一戸建て」は、「全壊・流出」が全体より 30 ポイント近く低く、「一部損壊」と「被害なし」が高い。

したがって、前節の結果をふまえると、住宅に大きな被害があった世帯の多くは、「応急仮設住宅」、または「みなし仮設住宅」を経て現在の住宅で生活していることや、住宅に被害がなかった世帯だけが、震災後も同じ住宅に住み続けていたわけではなく、被害が軽度の世帯も同じ住宅に住み続けていたことが推察される。

表 5-4 現在の住居形態別の世帯年収

現在の 住居形態	世帯 年収	200万円 未満	200万円 以上400 万円未満	400万円 以上600 万円未満	600万円 以上1000 万円未満	1000万円 以上	(人数)
		%	%	%	%	%	
応急仮設住宅		41.7	37.4	13.7	6.5	0.7	(139)
みなし仮設住宅		34.5	27.6	10.3	17.2	10.3	(29)
復興公営住宅		61.4	34.0	2.7	1.4	0.5	(368)
賃貸住宅：自己負担		38.2	52.9	5.9	2.9	0.0	(34)
持ち家：一戸建て		27.5	38.4	17.5	11.8	4.8	(458)
持ち家：集合住宅		40.0	40.0	10.0	0.0	10.0	(10)
その他		50.0	33.3	8.3	0.0	8.3	(12)
合計		42.2	36.9	11.0	7.0	2.9	(1050)

表 5-5 現在の住居形態別の住居被害

現在の 住居形態	住居の 被害	全壊・ 流出	大規模 半壊	半壊	一部 損壊	被害 なし	その他	(人数)
		%	%	%	%	%	%	
応急仮設住宅		89.7	2.1	4.8	3.4	0.0	0.0	(145)
みなし仮設住宅		84.4	9.4	3.1	3.1	0.0	0.0	(32)
復興公営住宅		87.6	6.3	2.0	2.5	1.0	0.5	(396)
賃貸住宅：自己負担		29.7	2.7	5.4	21.6	40.5	0.0	(37)
持ち家：一戸建て		28.9	8.6	6.5	29.5	25.5	0.8	(474)
持ち家：集合住宅		20.0	0.0	10.0	30.0	40.0	0.0	(10)
その他		35.7	7.1	0.0	21.4	28.6	7.1	(14)
合計		59.5	6.7	4.5	15.3	13.4	0.6	(1108)

(3) 転居回数

転居回数の傾向として(表 5-6),「持ち家：一戸建て」は,「0 回」が全体より 30 ポイント近く高い。一方,「みなし仮設住宅」は「1 回」と「2 回」が全体より 20 ポイント近く高く,「復興公営住宅」は「2 回」が全体より 15 ポイント近く高い。また,「応急仮設住宅」は,「1 回」が全体より 10 ポイント近く高い。

したがって,「応急仮設住宅」,「みなし仮設住宅」,「復興公営住宅」の転居回数が多いことから,前節の住居の変遷の結果と矛盾しない。

(4) 住居の見通し

住居の見通しの傾向として(表 5-7),「持ち家：一戸建て」は,「現在の住宅に住み続ける(以下,現在の住宅に永住)」が全体より 25 ポイント近く高い。一方,「応急仮設住宅」と「みなし仮設住宅」は,「住宅を新築・購入」が全体より 50 ポイント近く高い。また,「復興公営住宅」は,「住宅を新築・購入」が全体より 10 ポイント近く低く,「現在の住宅に永住」が全体の割合と同程度で多い。さらに,「復興公営住宅」は,「わからない」が全体より 5 ポイント近く高い。

したがって,「応急仮設住宅」や「みなし仮設住宅」で生活している人の多くは,住宅を自力再建する意思があると推察される。一方,「復興公営住宅」で生活している世帯の中には,住居の見通しが立っていない世帯も少なからずおり,必ずしも「復興公営住宅」を終の棲家として考えているわけではないと推察される。

表 5-6 現在の住居形態別の転居回数

現在の 住居形態	転居 回数	0回	1回	2回	3回	4回	5回 以上	(人数)
		%	%	%	%	%	%	
応急仮設住宅		26.6	26.6	22.4	16.8	4.9	2.8	(143)
みなし仮設住宅		19.4	35.5	38.7	3.2	0.0	3.2	(31)
復興公営住宅		4.3	19.4	42.7	23.0	7.1	3.5	(396)
賃貸住宅:自己負担		47.2	19.4	19.4	13.9	0.0	0.0	(36)
持ち家:一戸建て		64.9	11.9	11.5	8.3	2.6	0.9	(470)
持ち家:集合住宅		70.0	10.0	20.0	0.0	0.0	0.0	(10)
その他		53.3	40.0	0.0	0.0	6.7	0.0	(15)
合計		36.1	17.8	25.1	14.5	4.4	2.1	(1101)

表 5-7 現在の住居形態別の住居の見通し

現在の 住居形態	住居の 見通し	現在の 住宅に 永住 %	住宅を 新築・ 購入 %	賃貸 住宅に 入居 %	公営 住宅に 入居 %	わから ない %	(人数)
応急仮設住宅		2.1	64.6	4.9	20.8	7.6	(144)
みなし仮設住宅		6.7	60.0	6.7	13.3	13.3	(30)
復興公営住宅		69.9	1.0	0.0	12.6	16.5	(389)
賃貸住宅:自己負担		63.2	5.3	2.6	7.9	21.1	(38)
持ち家:一戸建て		93.1	3.9	0.0	0.0	3.0	(463)
持ち家:集合住宅		100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	(10)
その他		80.0	6.7	0.0	0.0	13.3	(15)
合計		69.2	12.5	0.9	7.9	9.5	(1089)

5.3.3 住居形態の変遷カテゴリの作成

現在の住居形態別に被災世帯の属性分布を確認したところ、住居形態が同じであっても、その背景は全く異なっており、現在の住居形態だけでは、被災者の実態を捉えられないことが明らかとなった。

そこで、被災者の特徴を住居の変遷(図 5-1)、住居の被害(表 5-5)、住居の見通し(表 5-7)から整理し、新たに震災後の住居形態の変遷カテゴリ(以下、住居形態の変遷 6 タイプ)を設定した(図 5-2)。

一貫して「持ち家:一戸建て」で生活していた世帯の中には、住居の被害がなかったため、震災後に住居を変えず、これからも同じ住居で生活をするという世帯と、被害はあったが、震災後に住居を変えず、これからも同じ住居で生活をするという世帯の 2 パターンあることが確認された。このことから、前者を【「A. 持ち家:被害なし」】、後者を【「B. 持ち家:被害あり」】とする。

一方、「持ち家:一戸建て」で生活していた世帯の中には、住居の被害の大きさから、震災後、「応急仮設住宅」や「みなし仮設住宅」で生活していたが、現在は住居を再建して、「持ち家:一戸建て」でこれから先の生活をする世帯も確認された。この世帯を【「C. 持ち家:再建済」】とする。

また、「持ち家:一戸建て」、「公営住宅」、「民間の賃貸住宅」で生活していた世帯の中には、住居の被害の大きさから、「応急仮設住宅」や「みなし仮設住宅」で生活することになったが、現在、仮設住宅から退去して、「復興公営住宅」で生活している世帯が確認された。その中には、これからも「復興公営住宅」で生活をするという世帯と、住居についてこれ

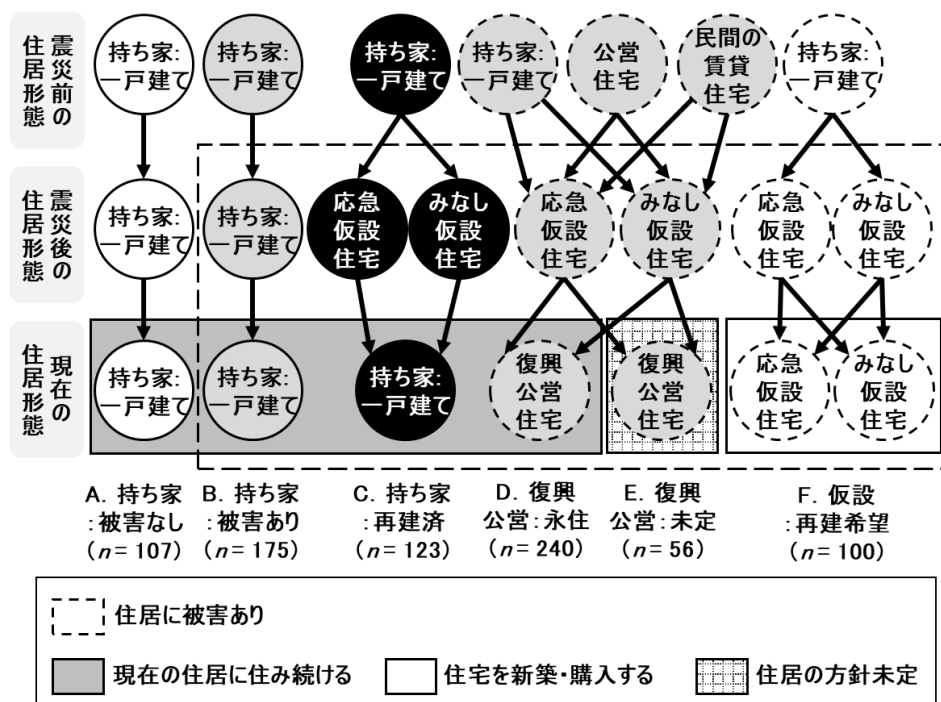


図 5-2 住居形態の変遷：6 カテゴリ

から先の見通しが無い世帯がいることが確認された。前者を【「D. 復興公営：永住」】、後者を【「E. 復興公営：未定」】とする。

さらに、「持ち家：一戸建て」で生活していたが、被災して、「応急仮設住宅」や「みなし仮設住宅」で生活することになり、現在も「応急仮設住宅」や「みなし仮設住宅」で生活している世帯が確認された。将来的に「住宅を新築・購入」することを希望しているため、この世帯を【「F. 仮設：持ち家再建希望（以下、仮設：再建希望）」】とする。

5.4 主観的生活評価への住居形態の変遷の影響

5.4.1 主観的生活評価指標の作成

主観的生活評価の指標ごとに、相関係数、または信頼性係数を確認した後（K6： $\alpha=.92$ ，生活ストレス： $r=.60$ ，生活満足度： $\alpha=.81$ ，将来の希望： $r=.78$ ，家族サポート： $r=.84$ ，友人サポート： $r=.81$ ，震災前の SC： $\alpha=.81$ ，現在の SC： $\alpha=.82$ ，対人貢献意識： $r=.70$ ，災害自己効力感： $\alpha=.88$ ），加算平均を求めた（表 5-8）。

K6 は、点数が高いほど精神的健康が良いことを意味するように処理した。また、震災前後の SC の変化を把握するために、SC の変化指標を作成した。値が負（正）の場合は、震災前より SC が減少（増加）したことを意味する。

表 5-8 主観的生活評価の質問項目と合成変数の基本統計量

	平均値	(標準偏差)
K6	2.73	(0.96)
神経過敏に感じましたか	2.67	(1.17)
将来の希望が持てないと感じましたか	2.51	(1.19)
そわそわ, 落ち着かなく感じましたか	2.95	(1.06)
気分が沈み込んで, 何が起こっても気が晴れないように感じましたか	2.79	(1.14)
何をしても骨折りだと感じましたか	2.76	(1.12)
自分に自信が持てないと感じましたか	2.54	(1.19)
生活ストレス	2.09	(0.93)
仕事中に, 怒りっぽくなることもある	1.95	(1.03)
日常生活の中で, イライラすることがよくある	2.26	(1.05)
生活満足度	2.43	(0.80)
いまの生活に満足している	2.59	(1.04)
いまの仕事に満足している	2.23	(1.15)
いまの経済的状況に満足している	2.19	(1.08)
いまの住宅環境に満足している	2.61	(1.08)
いまの人間関係に満足している	2.66	(0.98)
将来の希望	2.10	(0.92)
一年後の生活は今よりよくなっていると思う	2.12	(0.98)
今後の生活環境の見通しは明るいと思う	2.09	(0.96)
家族サポート	3.38	(0.92)
必要なときに私の家族は心の支えとなるような手を差し伸べてくれる	3.38	(0.98)
私の家族は本当に私を助けてくれる	3.39	(0.94)
友人サポート	2.91	(1.01)
私には喜びと悲しみを分かちあえる友人がいる	2.97	(1.08)
私の友人たちは本当に私を助けてくれようとする	2.84	(1.04)
震災前のSC	2.65	(0.94)
震災前に住んでいた近所には, 信頼できる人が多くいた	2.72	(1.05)
震災前に住んでいた近所には, 心配事や愚痴を聞いてくれる人が多くいた	2.50	(1.07)
震災前に住んでいた地域での催事や集まりに参加していた	2.74	(1.19)
現在のSC	2.30	(0.93)
現在お住まいの近所には, 信頼できる人が多くいる	2.32	(1.02)
現在お住まいの近所には, 心配事や愚痴を聞いてくれる人が多くいる	2.13	(1.03)
現在お住まいの地域での催事や集まりに参加している	2.48	(1.21)
SCの変化	- 0.36	(0.90)
対人貢献意識	2.64	(0.90)
必要な時に, 私は誰かの助けになることができる	2.78	(0.96)
私は人の役に立っていると思う	2.49	(1.00)
災害自己効力感	2.60	(0.75)
災害のような緊急事態においても, 落ち着いて行動できると思う	2.68	(0.95)
災害時に困ったことがあれば, 知り合いに助けをもらえと思う	2.53	(0.98)
災害に遭っても, なんとか生きていく自信がある	2.80	(0.96)
被災して困ったことがあるときには, 適切な助けを求めることができると思う	2.63	(0.92)
災害が起きたときには, さまざまなことに柔軟に対応できると思う	2.68	(0.93)
災害時には, 近所の人を頼りにすることができると思う	2.34	(0.96)

note. SCの変化は、現在のSCの値から震災前のSCの値を引いて算出した

5.4.2 住居形態の変遷 6 タイプの影響

住居形態の変遷 6 タイプの違いが主観的生活評価に及ぼす影響を検討する。ただし、前節の分析でみたように被災者の世帯年収が住宅再建に及ぼす影響を調整するために、「200 万円未満」、「200 万円以上 400 万円未満（以下、400 万円未満）」、「400 万円以上」の 3 グループに分けた。

(1) 分散分析

住居形態の変遷 6 タイプを独立変数、主観的生活評価の 9 指標を従属変数として、1 要因の分散分析 (Welch 法) を行った (表 5-9 から表 5-11)。生活満足度、将来の希望、SC の変化の 3 指標は、すべての年収グループにおいて主効果がみられた。また、K6 は「200 万円未満」と「400 万円未満」グループにおいて、対人貢献意識と災害自己効力感「400 万円未満」グループにおいて主効果がみられた。

表 5-9 分散分析 (世帯年収 200 万円未満)

独立 変数 従属 変数	A. 持ち家 :被害なし	B. 持ち家 :被害あり	C. 持ち家 :再建済	D. 復興 公営:永住	E. 復興 公営:未定	F. 仮設 :再建希望	F値 (df1, df2)
K6	n = 23 3.04 (0.84)	n = 40 2.43 (0.94)	n = 22 2.70 (0.86)	n = 117 2.65 (0.91)	n = 28 2.21 (1.12)	n = 29 2.32 (1.00)	2.67* (5, 74.45)
生活 ストレス	n = 22 1.82 (0.93)	n = 38 2.12 (0.90)	n = 21 2.10 (0.98)	n = 119 1.89 (0.87)	n = 25 1.98 (1.02)	n = 29 2.26 (0.92)	1.11 (5, 69.20)
生活 満足度	n = 20 2.58 (0.81)	n = 32 2.30 (0.75)	n = 15 2.47 (0.41)	n = 103 2.38 (0.70)	n = 22 1.95 (0.70)	n = 25 1.74 (0.60)	6.31*** (5, 60.16)
将来の 希望	n = 23 2.00 (0.85)	n = 38 1.62 (0.69)	n = 22 1.89 (0.90)	n = 127 1.88 (0.83)	n = 27 1.65 (0.68)	n = 29 2.59 (0.86)	5.55*** (5, 73.59)
家族 サポート	n = 23 3.39 (1.01)	n = 37 3.34 (0.99)	n = 22 3.57 (0.64)	n = 121 3.10 (1.13)	n = 27 3.02 (1.22)	n = 29 3.48 (0.81)	2.09 (5, 77.07)
友人 サポート	n = 20 2.65 (1.09)	n = 37 2.58 (1.11)	n = 22 2.98 (0.87)	n = 124 2.84 (1.09)	n = 24 2.60 (1.16)	n = 29 2.93 (0.94)	0.80 (5, 69.34)
SCの 変化	n = 20 0.32 (0.87)	n = 37 -0.18 (0.82)	n = 22 -0.08 (0.58)	n = 118 -0.47 (1.01)	n = 26 -0.55 (0.81)	n = 30 -1.02 (1.00)	6.75*** (5, 73.96)
対人貢献 意識	n = 21 2.60 (1.09)	n = 38 2.46 (0.85)	n = 23 2.52 (0.86)	n = 127 2.37 (0.96)	n = 27 2.33 (0.89)	n = 30 2.65 (0.91)	0.64 (5, 73.03)
災害自己 効力感	n = 22 2.70 (0.90)	n = 40 2.32 (0.79)	n = 22 2.73 (0.67)	n = 120 2.41 (0.74)	n = 27 2.25 (0.82)	n = 28 2.51 (0.63)	1.76 (5, 72.60)

note. ***p<.001, **p<.01, *p<.05

上段:人数 中段:Mean 下段:(SD)

表 5-10 分散分析（世帯年収 400 万円未満）

独立 変数 従属 変数	A. 持ち家 :被害なし	B. 持ち家 :被害あり	C. 持ち家 :再建済	D. 復興 公営:永住	E. 復興 公営:未定	F. 仮設 :再建希望	F値 (df1, df2)
K6	$n = 42$ 2.99 (0.67)	$n = 52$ 2.99 (0.90)	$n = 36$ 2.93 (0.99)	$n = 69$ 2.95 (0.84)	$n = 16$ 1.88 (1.17)	$n = 36$ 2.63 (1.07)	3.16* (5, 82.71)
生活 ストレス	$n = 43$ 2.17 (0.93)	$n = 51$ 1.86 (0.76)	$n = 33$ 2.06 (0.86)	$n = 65$ 1.92 (0.91)	$n = 17$ 2.41 (0.87)	$n = 32$ 2.11 (1.08)	1.55 (5, 83.67)
生活 満足度	$n = 37$ 2.71 (0.80)	$n = 47$ 2.50 (0.85)	$n = 32$ 2.74 (0.75)	$n = 58$ 2.43 (0.71)	$n = 17$ 1.74 (0.61)	$n = 31$ 2.03 (0.79)	7.68*** (5, 82.40)
将来の 希望	$n = 42$ 2.35 (0.91)	$n = 48$ 1.96 (0.82)	$n = 33$ 2.53 (0.98)	$n = 68$ 2.01 (0.83)	$n = 17$ 1.26 (0.56)	$n = 33$ 2.62 (0.98)	11.14*** (5, 87.26)
家族 サポート	$n = 43$ 3.64 (0.66)	$n = 52$ 3.42 (0.94)	$n = 33$ 3.64 (0.53)	$n = 69$ 3.56 (0.63)	$n = 17$ 3.09 (1.00)	$n = 33$ 3.18 (1.07)	1.96 (5, 82.85)
友人 サポート	$n = 41$ 3.04 (1.09)	$n = 51$ 2.84 (0.97)	$n = 33$ 3.15 (0.77)	$n = 66$ 2.95 (0.94)	$n = 17$ 3.00 (0.88)	$n = 33$ 2.92 (0.89)	0.58 (5, 85.31)
SCの 変化	$n = 37$ -0.09 (0.93)	$n = 47$ -0.04 (0.66)	$n = 33$ -0.43 (0.96)	$n = 67$ -0.51 (0.82)	$n = 17$ -0.43 (0.72)	$n = 31$ -0.68 (0.84)	4.07** (5, 81.45)
対人貢献 意識	$n = 43$ 2.93 (0.78)	$n = 51$ 2.82 (0.89)	$n = 34$ 2.90 (0.81)	$n = 68$ 2.60 (0.87)	$n = 17$ 1.97 (0.72)	$n = 33$ 2.56 (1.01)	4.99*** (5, 86.66)
災害自己 効力感	$n = 44$ 2.77 (0.76)	$n = 49$ 2.70 (0.72)	$n = 32$ 2.92 (0.67)	$n = 68$ 2.53 (0.71)	$n = 17$ 2.01 (0.78)	$n = 33$ 2.76 (0.73)	3.89** (5, 83.86)

note. ***p<.001, **p<.01, *p<.05

上段:人数 中段:Mean 下段:(SD)

表 5-11 分散分析（世帯年収 400 万円以上）

独立 変数 従属 変数	A. 持ち家 :被害なし	B. 持ち家 :被害あり	C. 持ち家 :再建済	D. 復興 公営:永住	E. 復興 公営:未定	F. 仮設 :再建希望	F値 (df1, df2)
K6	$n = 23$ 3.22 (0.70)	$n = 49$ 2.98 (0.83)	$n = 44$ 2.99 (0.97)	$n = 7$ 3.12 (0.83)	$n = 6$ 2.58 (1.49)	$n = 27$ 2.85 (0.81)	0.69 (5, 27.53)
生活 ストレス	$n = 24$ 2.00 (0.85)	$n = 48$ 2.30 (0.93)	$n = 42$ 2.17 (0.98)	$n = 8$ 1.69 (0.88)	$n = 6$ 2.17 (1.03)	$n = 25$ 2.44 (0.94)	1.15 (5, 29.46)
生活 満足度	$n = 24$ 2.90 (0.70)	$n = 48$ 2.84 (0.63)	$n = 40$ 2.96 (0.82)	$n = 5$ 2.92 (0.66)	$n = 6$ 1.87 (0.79)	$n = 25$ 2.17 (0.62)	6.07*** (5, 23.24)
将来の 希望	$n = 24$ 2.29 (0.69)	$n = 47$ 2.14 (0.79)	$n = 42$ 2.48 (0.96)	$n = 7$ 2.14 (0.38)	$n = 6$ 1.75 (0.76)	$n = 27$ 2.85 (0.77)	3.94** (5, 30.52)
家族 サポート	$n = 24$ 3.75 (0.69)	$n = 47$ 3.64 (0.54)	$n = 42$ 3.82 (0.53)	$n = 8$ 3.75 (0.46)	$n = 6$ 3.83 (0.41)	$n = 26$ 3.52 (0.83)	0.86 (5, 30.59)
友人 サポート	$n = 23$ 3.26 (0.98)	$n = 47$ 3.01 (0.85)	$n = 41$ 3.13 (0.94)	$n = 8$ 3.19 (0.88)	$n = 6$ 2.67 (0.82)	$n = 24$ 3.00 (0.99)	0.56 (5, 29.42)
SCの 変化	$n = 20$ -0.07 (0.82)	$n = 47$ 0.17 (0.63)	$n = 42$ -0.49 (0.93)	$n = 8$ -0.29 (0.74)	$n = 6$ -0.78 (0.89)	$n = 23$ -0.88 (0.89)	6.71*** (5, 28.30)
対人貢献 意識	$n = 23$ 3.04 (0.67)	$n = 48$ 2.96 (0.69)	$n = 41$ 3.07 (0.90)	$n = 8$ 2.56 (0.78)	$n = 6$ 2.25 (1.08)	$n = 25$ 2.74 (0.79)	1.35 (5, 28.85)
災害自己 効力感	$n = 24$ 2.87 (0.70)	$n = 47$ 2.88 (0.52)	$n = 42$ 3.00 (0.57)	$n = 7$ 2.67 (0.67)	$n = 6$ 2.67 (0.84)	$n = 26$ 2.77 (0.70)	0.67 (5, 27.06)

note. ***p<.001, **p<.01, *p<.05

上段:人数 中段:Mean 下段:(SD)

(2) 多重比較分析

すべての世帯年収グループで主効果がみられた生活満足度、将来の希望、SC の変化の 3 指標に多重比較分析 (Games-Howell 法) を行った (表 5-11)。なお、表 5-12 では、例えば「A. 持ち家：被害なし」と「F. 仮設：再建希望」の比較を A:F のように表現し、その大小関係が有意であれば不等号を用いた。

生活満足度 (表 5-12 上段)

すべての世帯年収グループにおいて「F. 仮設：再建希望」カテゴリは、持ち家の 3 カテゴリと比べて評価が有意に低かった。ただし、「400 万円未満」グループの「B. 持ち家：被害あり」との間に有意差はみられなかった。また、「400 万円未満」グループの「E. 復興公営：未定」カテゴリは、「A. 持ち家：被害なし」と「C. 持ち家：再建済」の 2 カテゴリと比べて評価が有意に低かった。さらに、「200 万円未満」グループの「F. 仮設：再建希望」カテゴリと、「400 万円未満」グループの「E. 復興公営：未定」カテゴリは、「D. 復興公営：永住」カテゴリと比べて評価が有意に低かった。

以上より、住居形態の変遷 6 タイプのうち、住居の見通しが「現在の住宅に住み続ける」である、「A. 持ち家：被害なし」、「B. 持ち家：被害あり」、「C. 持ち家：再建済」、「D. 復興公営：永住」の 4 カテゴリは、現在の生活に満足していた。このことから、生活満足度の評価は、持ち家で暮らしていることの影響だけではなく、住居の見通しの影響も受けている可能性が示唆された。

表 5-12 多重比較

主観的 生活評価	世帯年収 グループ	住居形態の変遷6タイプの多重比較														
		A:B	A:C	A:D	A:E	A:F	B:C	B:D	B:E	B:F	C:D	C:E	C:F	D:E	D:F	E:F
生活 満足度	200万円未満					** A>F				* B>F			*** C>F		*** D>F	
	400万円未満				*** A>E	* A>F			** B>E			*** C>E	*** C>F	** D>E		
	400万円以上					** A>F				*** B>F			*** C>F			
将来の 希望	200万円未満									*** B<F					** D<F	*** E<F
	400万円未満				*** A>E				** B>E	** B<F		*** C>E		** D>E	* D<F	*** E<F
	400万円以上									** B<F					* D<F	
SCの 変化	200万円未満			* A>D	* A>E	*** A>F				** B>F			** C>F			
	400万円未満							* B>D		** B>F						
	400万円以上					* A>F	** B>C			*** B>F						

note. *** $p<.001$, ** $p<.01$, * $p<.05$

「A. 持ち家：被害なし」、「B. 持ち家：被害あり」、「C. 持ち家：再建済」、
「D. 復興公営：永住」、「E. 復興公営：未定」、「F. 仮設：再建希望」

将来の希望（表 5-12 中段）

すべての世帯年収グループにおいて、「F. 仮設：再建希望」カテゴリは、「B. 持ち家：被害あり」と「D. 復興公営：永住」の 2 カテゴリと比べて評価が有意に高かった。また、「F. 仮設：再建希望」カテゴリは、「200 万円未満」と「400 万円未満」グループの「E. 復興公営：未定」カテゴリと比べて評価が有意に高かった。さらに、「400 万円未満」グループの「E. 復興公営：未定」カテゴリは、持ち家の 3 カテゴリと「D. 復興公営：永住」カテゴリと比べて評価が有意に低かった。

以上より、住居形態の変遷 6 タイプのうち、住居の見通しが「住宅を新築・購入する」である「F. 仮設：再建希望」カテゴリは、将来の生活に希望を抱いていた。一方、住居の見通しが「住居の方針未定」である「E. 復興公営：未定」カテゴリは、将来の生活に不安を抱いていた。このことから、将来の希望の評価は、住居の見通しの影響を受けている可能性が示唆された。

SC の変化（表 5-12 下段）

「F. 仮設：再建希望」カテゴリは、「200 万円未満」グループの「A. 持ち家：被害なし」、 「B. 持ち家：被害あり」、 「C. 持ち家：再建済」の 3 カテゴリと、「400 万円未満」グループの「B. 持ち家：被害あり」カテゴリと、「400 万円以上」グループの「A. 持ち家：被害なし」と「B. 持ち家：被害あり」の 2 カテゴリと比べて評価が有意に低かった。また、「200 万円未満」グループの「D. 復興公営：永住」と「E. 復興公営：未定」の 2 カテゴリは、「A. 持ち家：被害なし」カテゴリと比べて評価が有意に低かった。さらに、「400 万円未満」グループの「D. 復興公営：永住」カテゴリと、「400 万円以上」グループの「C. 持ち家：再建済」カテゴリは、「B. 持ち家：被害あり」と比べて評価が有意に低かった。

以上より、住居形態の変遷 6 タイプのうち、震災後も持ち家に住み続けている「A. 持ち家：被害なし」と「B. 持ち家：被害あり」の 2 カテゴリと、震災後に転居している「D. 復興公営：永住」、 「E. 復興公営：未定」、 「F. 仮設：再建希望」の 3 カテゴリとの間に、多くの有意差が確認された。このことから、SC の変化の評価は、持ち家で暮らし続けていることの影響だけではなく、転居回数による影響も受けている可能性が示唆された。

5.4.3 住居形態の変遷と住居の見通しの影響

前節の分析結果から、住居形態の変遷の影響を把握するためには、住居の見通しと転居回

数をコントロールする必要性が示唆された。そこで、住居の見通しと転居回数の影響をコントロールするために重回帰分析を行う。

しかしながら、住居の見通しを用いて住居形態の変遷 6 タイプを作成したため、このままでは分析ができない。そのため、住居の見通しではなく、被災者の住居の変遷(図 5-1)と住居の被害(表 5-5)の 2 つを用いて、新たに住居形態の変遷カテゴリを作成した(以下、住居形態の変遷 5 タイプ)。住居形態の変遷 5 タイプのカテゴリは、【「a. 持ち家：被害なし」, 「b. 持ち家：被害あり」, 「c. 持ち家：再建済」, 「d. 復興公営住宅」, 「e. 仮設住宅」】である(図 5-3)。

住居形態の変遷 5 タイプ、住居の見通し、転居回数をダミー変数に変換したものを説明変数、生活満足度、将来の希望、SC の変化を目的変数として、重回帰分析(強制投入法)を行った(表 5-13)。なお、住居形態の変遷 5 タイプの「仮設住宅」、住居の見通しの「わからない」、転居回数の「1 回まで」を基準カテゴリとした(表 5-13)。また、本節では、世帯年収の影響を調整するために、「200 万円未満」(表 5-13 中央)と「200 万円以上」(表 5-13 右)の 2 グループに分けて分析を行った。さらに、目的変数に対する世帯年収の影響を把握するために、世帯年収をダミー変数化したものを説明変数に含めた分析も併せて行った(表 5-13 左)。

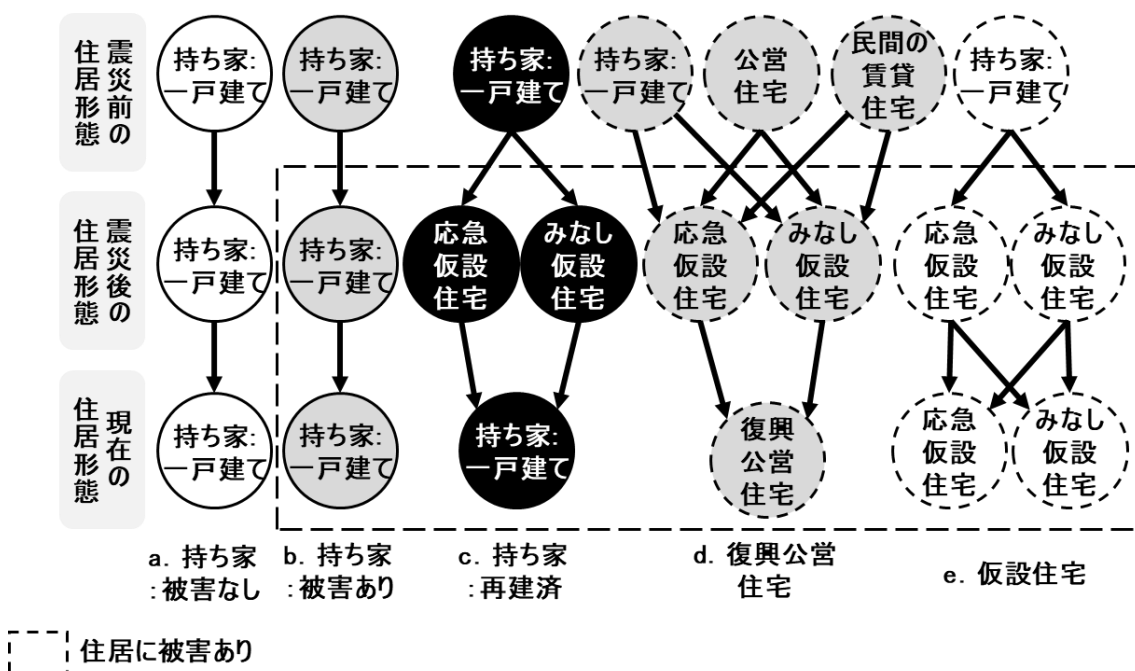


図 5-3 住居形態の変遷：5 カテゴリ

目的変数				すべての世帯年収を含んだサンプル(N = 623)				世帯年収グループ					
				200万円未満(N = 237)				200万円以上(N = 386)					
説明変数	n	生活 満足度	将来の 希望	SCQの変化	n	生活 満足度	将来の 希望	SCQの変化	n	生活 満足度	将来の 希望	SCQの変化	
		B (SE)	B (SE)	B (SE)		B (SE)	B (SE)	B (SE)		B (SE)	B (SE)	B (SE)	B (SE)
住居形態の変遷5タイプ: 仮設住宅 [dummy]	104				36				68				
持ち家:被害なし [dummy]	69	0.43 (0.16)	0.03 (0.19)	0.89 *** (0.19)	17	0.54 (0.27)	-0.19 (0.32)	1.51 *** (0.35)	52	0.47 (0.20)	0.23 (0.24)	0.57 (0.23)	*
持ち家:被害あり [dummy]	131	0.32 (0.15)	-0.25 (0.17)	0.80 *** (0.17)	34	0.11 (0.24)	-0.69 (0.28)	0.98 ** (0.31)	97	0.51 (0.19)	0.04 (0.21)	0.64 (0.20)	**
持ち家:再建済 [dummy]	94	0.49 (0.15)	0.25 (0.17)	0.46 ** (0.18)	17	0.38 (0.26)	-0.49 (0.31)	1.27 *** (0.34)	77	0.66 (0.19)	0.32 (0.22)	0.09 (0.21)	
復興公営住宅[dummy]	225	0.26 (0.14)	-0.22 (0.16)	0.34 * (0.16)	133	0.33 (0.21)	-0.36 (0.24)	0.71 ** (0.27)	92	0.21 (0.18)	-0.15 (0.21)	0.03 (0.20)	
住居の見通し: わからない [dummy]	64				31				33				
住宅を新築・購入 [dummy]	90	0.32 (0.15)	0.82 *** (0.18)	0.00 (0.18)	26	0.07 (0.24)	0.36 (0.28)	0.20 (0.31)	64	0.54 (0.21)	1.19 *** (0.24)	-0.19 (0.23)	
賃貸・公営に入居 [dummy]	41	0.33 (0.15)	0.26 (0.18)	0.05 (0.18)	25	0.23 (0.19)	-0.27 (0.23)	0.32 (0.25)	16	0.61 (0.24)	0.83 ** (0.27)	-0.29 (0.26)	
現在の住宅に永住 [dummy]	428	0.52 *** (0.10)	0.42 *** (0.12)	0.05 (0.12)	155	0.36 (0.14)	0.21 (0.17)	0.04 (0.18)	273	0.61 *** (0.15)	0.57 *** (0.17)	0.03 (0.16)	
転居回数: 1回まで [dummy]	326				108				218				
2回 [dummy]	159	0.08 (0.08)	0.17 (0.10)	0.02 (0.11)	68	-0.01 (0.13)	-0.05 (0.15)	0.09 (0.16)	91	0.12 (0.12)	0.22 (0.14)	0.02 (0.14)	
3回以上 [dummy]	138	-0.07 (0.09)	0.07 (0.11)	-0.17 (0.11)	61	-0.06 (0.13)	-0.01 (0.15)	-0.22 (0.17)	77	-0.13 (0.13)	0.07 (0.15)	-0.04 (0.14)	
世帯年収: 200万円未満 [dummy]	237												
400万円未満[dummy]	233	0.16 (0.07)	0.23 ** (0.08)	-0.07 (0.08)									
400万円以上[dummy]	153	0.41 *** (0.08)	0.36 *** (0.10)	-0.02 (0.10)									
F	11.92 *** .16	9.03 ** .12	8.32 *** .12		3.72 *** .09	2.58 ** .06	4.97 *** .13		8.06 *** .14	7.18 *** .13	7.31 *** .13		
adjR2													

note. *** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$

左の分析は、世帯年収のグループで分けずに分析したものであり、住居形態の変遷5タイプ、住居の見通し、転居回数、世帯年収のダミー変数を説明変数として全て投入中央と右の分析は、世帯年収のグループごとに、住居形態の変遷5タイプ、住居の見通し、転居回数のダミー変数を説明変数として全て投入
偏回帰係数は、基準カテゴリー(網掛け)と比べた場合の数値である
nの値は各ダミー変数の変数名に該当する人数であり、その変数に含まれる人数ではない(例えば、「仮設住宅 [dummy]」仮設住宅が36人、仮設住宅ではないが201人)
N0の値は分析に用いられた人数

表 5-13 重回帰分析の結果

生活満足度

すべての世帯年収を含んだサンプルの分析において（表 5-13 左），持ち家であること，住居の見通しを持っていること，世帯年収が多いことが正の有意な影響を及ぼしていた。なお，「仮設住宅」と「復興公営住宅」の間に関連がみられなかった。

「200 万円未満」グループにおいて（表 5-13 中央），「持ち家：被害なし」と「現在の住宅に永住」が正の有意な影響を及ぼしていた。一方，「200 万円以上」グループにおいて（表 5-12 右），持ち家であること，住居の見通しを持っていることが正の有意な影響を及ぼしていた。なお，どちらの世帯年収グループにおいても，「仮設住宅」と「復興公営住宅」の間に関連がみられなかった。

以上より，「200 万円未満」グループの分析において，住居形態の変遷と住居の見通しの影響がほとんどみられなかったことから，世帯年収が低い世帯の生活満足度は，世帯年収によって規定されていると考えられる。一方，「200 万円以上」グループの分析において，住居形態の変遷の影響がみられたことから，世帯年収が高い世帯の生活満足度は，持ち家に住んでいることによって規定されていると考えられる。先行研究において，自力再建者と比べて応急仮設住宅やみなし仮設住宅の居住者は，生活全般の復興感が低いと指摘されており（土屋ら，2018），本研究の生活満足度の分析結果と一部整合する。なお，土屋ら（2018）の生活全般の復興感は，被災者自身の現在の生活が，どの程度自分の望む生活になっているのかを自己評価させたものであることから，本研究の生活満足度に近い概念であると考えられる。

また，世帯年収の影響を調整しても，「仮設住宅」と「復興公営住宅」の間に違いがみられなかった。一般に行政の復興支援は公営住宅への転居を一つのゴールとしていることが多いが（越山，2015：p.58），仮設住宅から恒久住宅である復興公営住宅へ転居することだけでは，被災者の復興が達成されないことが示唆された。

さらに，「200 万円以上」グループの分析において，住居の見通しの影響がみられたことから，世帯年収が高い世帯の生活満足度は，住居の見通しを持っていることによって規定されていると考えられる。先行研究において，住まいの再建方針が決まっていない仮設住宅居住者は，金銭的な不安，そもそもどうしたらよいか分からないという不安，仮設住宅からの立ち退きの心配を抱えていることが指摘されており（土屋ら，2018;佐藤ら，2017），本研究の生活満足度の分析結果と，次で示す将来の希望の分析結果と一部整合する。このことから，震災から 7 年が経過した時点では，希望通りの住宅再建が叶っておらず，それが住居の見

通しが「わからない」という意見として表出し、生活満足度の低さにも影響したものと考えられる。

将来の希望

すべての世帯年収を含んだサンプルの分析において（表 5-13 左）、「現在の住宅に永住」と「住宅を新築・購入」、そして世帯年収の多さが、正の有意な影響を及ぼしていた。

「200 万円未満」グループにおいて（表 5-13 中央）、「持ち家：被害あり」が負の有意な影響を及ぼしていた。一方、「200 万円以上」グループにおいて（表 5-13 右）、住居の見通しを持っていることが正の有意な影響を及ぼしていた。

以上より、「200 万円未満」グループの分析において、住居の見通しの影響がほとんどみられなかったことから、世帯年収が低い世帯の将来の希望は、世帯年収によって規定され、一方で世帯年収が高い世帯の将来の希望は、住居の見通しを持っていることによって規定されていると考えられる。

また、「200 万円未満」グループでは、仮設住宅よりも被害を受けた持ち家に住み続けた世帯において、将来の希望がよくなかった。このことは、持ち家に住んでいる世帯の中に、住居の形態からだけでは把握できない、震災の影響を受け続けている世帯の存在を示唆している。

SC の変化

すべての世帯年収を含んだサンプルの分析において（表 5-13 左）、持ち家であることと「復興公営住宅」であることが、正の有意な影響を及ぼしていた。

「200 万円未満」グループにおいて（表 5-13 中央）、持ち家であることと「復興公営住宅」であることが正の有意な影響を及ぼしていた。一方、「200 万円以上」グループにおいて（表 5-13 右）、「持ち家：被害なし」と「持ち家：被害あり」が正の有意な影響を及ぼしていた。

以上より、「200 万円未満」グループでは、持ち家に住んでいることや「復興公営住宅」であることが SC の変化に影響していた。一方、「200 万円以上」グループでは、震災後も持ち家に住み続けていたかどうかの影響が影響していた。この結果は、仮設住宅や復興公営住宅の居住者のコミュニティに言及した先行研究と一部合致する（塩崎、2009：pp.106-107；pp.140-141）。他方、社会階層研究において、人びとが他者と結び結ぶ援助的な社会関係の多さは、社会経済的資源に規定されることが指摘されている（菅野、2001）。このことから、

社会経済的資源が少ない「200 万円未満」グループでは、SC の維持に住居形態の変遷が影響したのに対し、社会経済的資源が多い「200 万円以上」グループでは、住居形態の変遷に関わらず、SC を維持することができたと考えられる。

5.5 現在の悩み事と会話・相談の実態

5.5.1 復興公営住宅と仮設住宅の入居者における現在の悩み事

調査時点現在において、住居形態の変遷別に被災者が抱えている悩みを確認した（付録資料）。その結果、生活費のことや、居住環境の変化、これから先の生活のこと、自分の健康のことなど、どのような住居形態であっても悩みを抱えていることがわかった。

5.5.2 復興公営住宅と仮設住宅の入居者における会話・相談の実態

前節で行った重回帰分析の結果、仮設住宅と復興公営住宅は、他の住居形態の変遷タイプと比べて生活満足度や SC の変化に違いがみられた。すでに表 5-1 で示しているが、本研究の調査対象である仮設住宅や復興公営住宅の中には、NPO 法人の支援連絡員や釜石市の社会福祉協議会の生活支援相談員からの社会的支援を受けている世帯がある。こうした社会的支援は、生活満足度が低かったり、SC が低い世帯こそ必要としていると考えられる。そこで、こうした支援の対象となっている世帯と、そうでない世帯において、これらの支援員とのコミュニケーションや相談の状況に違いがみられるのかを確認する。

なお、「5.4.3」と同様に、「世帯年収 200 万円未満グループ」と「200 万円以上グループ」に分けて分析する。

支援連絡員や生活支援相談員との会話と相談状況

支援連絡員との会話を確認すると（表 5-14）、「200 万円未満グループ」において「復興公営住宅」「仮設住宅」ともに、4 割の人が会話していた。「200 万円以上グループ」においても同様の傾向がみられた。一方、それ以外の住居形態の変遷タイプにおいてはほとんど会話していないことが確認された。

支援連絡員への相談を確認すると（表 5-15）、「200 万円グループ」においてどの住居形態の変遷タイプでも、相談している人は非常に少なかった。「200 万円以上グループ」においても同様の傾向がみられた。また、相談していない人の割合を確認したところ、「復興公営住宅」「仮設住宅」は他の住居形態の変遷タイプと比べて相談していない人は少なかったが、それでも 5 割以上の人が相談していなかった。

生活支援相談員との会話を確認すると（表 5-16）、「200 万円以上グループ」において「仮設住宅」の約 3 割の人が会話していた以外、概ね支援連絡員の傾向と同様であった。

生活支援相談員への相談を確認すると（表 5-17）、「200 万円未満グループ」「200 万円以上グループ」の両方で、相談していない人の割合は「復興公営住宅」「仮設住宅」で 5 割を超えていた。

以上のことから、「復興公営住宅」と「仮設住宅」の居住者は、他と比べて支援員とコミュニケーションをとっていると言える。しかしながら、コミュニケーションをとっている割には、相談をしていないことが確認された。「5.4.3」の結果もふまえて考えると、生活満足度が低く、SC の維持がままならない「復興公営住宅」と「仮設住宅」の居住者に対して、支援者とのつながりだけではなく、相談を促進するような対策が必要である。

表 5-14 世帯年収別の支援連絡員との会話

世帯年収200万円未満		支援連絡員（@リアスNPOサポートセンター）			(人数)
		会話していない	どちらでもない	会話している	
		%	%	%	
住居形態の 変遷5タイプ	持ち家：被害なし	62.5	25.0	12.5	(16)
	持ち家：被害あり	82.4	11.8	5.9	(34)
	持ち家：再建済	70.6	11.8	17.6	(17)
	復興公営住宅	24.2	26.6	49.2	(128)
	仮設住宅	30.6	25.0	44.4	(36)
	合計	39.8	22.9	37.2	(231)
世帯年収200万円以上		支援連絡員（@リアスNPOサポートセンター）			(人数)
		会話していない	どちらでもない	会話している	
		%	%	%	
住居形態の 変遷5タイプ	持ち家：被害なし	75.5	12.2	12.2	(49)
	持ち家：被害あり	78.4	14.4	7.2	(97)
	持ち家：再建済	64.9	22.1	13.0	(77)
	復興公営住宅	26.4	31.0	42.5	(87)
	仮設住宅	34.3	25.4	40.3	(67)
	合計	55.4	21.5	23.1	(377)

表 5-15 世帯年収別の支援連絡員への相談

世帯年収200万円未満		支援連絡員（@リアスNPOサポートセンター）			(人数)
		相談していない	どちらでもない	相談している	
		%	%	%	
住居形態の 変遷5タイプ	持ち家：被害なし	64.3	28.6	7.1	(14)
	持ち家：被害あり	79.4	20.6	0.0	(34)
	持ち家：再建済	88.2	11.8	0.0	(17)
	復興公営住宅	57.9	25.4	16.7	(126)
	仮設住宅	57.1	25.7	17.1	(35)
	合計	63.7	23.9	12.4	(226)
世帯年収200万円以上		支援連絡員（@リアスNPOサポートセンター）			(人数)
		相談していない	どちらでもない	相談している	
		%	%	%	
住居形態の 変遷5タイプ	持ち家：被害なし	76.9	13.5	9.6	(52)
	持ち家：被害あり	79.2	18.8	2.1	(96)
	持ち家：再建済	72.4	23.7	3.9	(76)
	復興公営住宅	59.1	31.8	9.1	(88)
	仮設住宅	65.7	23.9	10.4	(67)
	合計	70.4	23.0	6.6	(379)

表 5-16 世帯年収別の生活支援相談員との会話

世帯年収200万円未満		生活支援相談員（社会福祉協議会）			(人数)
		会話していない	どちらでもない	会話している	
		%	%	%	
住居形態の 変遷5タイプ	持ち家：被害なし	68.8	18.8	12.5	(16)
	持ち家：被害あり	76.5	17.6	5.9	(34)
	持ち家：再建済	70.6	11.8	17.6	(17)
	復興公営住宅	30.2	27.8	42.1	(126)
	仮設住宅	41.2	14.7	44.1	(34)
	合計	44.5	22.5	33.0	(227)
世帯年収200万円以上		生活支援相談員（社会福祉協議会）			(人数)
		会話していない	どちらでもない	会話している	
		%	%	%	
住居形態の 変遷5タイプ	持ち家：被害なし	84.0	10.0	6.0	(50)
	持ち家：被害あり	70.1	21.6	8.2	(97)
	持ち家：再建済	62.3	23.4	14.3	(77)
	復興公営住宅	29.5	30.7	39.8	(88)
	仮設住宅	43.3	28.4	28.4	(67)
	合計	56.2	23.7	20.1	(379)

表 5-17 世帯年収別の生活支援相談員への相談

世帯年収200万円未満		生活支援相談員（社会福祉協議会）			(人数)
		相談していない	どちらでもない	相談している	
		%	%	%	
住居形態の 変遷5タイプ	持ち家：被害なし	56.3	43.8	0.0	(16)
	持ち家：被害あり	76.5	20.6	2.9	(34)
	持ち家：再建済	88.2	5.9	5.9	(17)
	復興公営住宅	50.4	22.0	27.6	(127)
	仮設住宅	50.0	32.4	17.6	(34)
	合計	57.5	23.7	18.9	(228)
世帯年収200万円以上		生活支援相談員（社会福祉協議会）			(人数)
		相談していない	どちらでもない	相談している	
		%	%	%	
住居形態の 変遷5タイプ	持ち家：被害なし	80.8	11.5	7.7	(52)
	持ち家：被害あり	77.3	18.6	4.1	(97)
	持ち家：再建済	70.3	21.6	8.1	(74)
	復興公営住宅	60.2	31.8	8.0	(88)
	仮設住宅	64.2	20.9	14.9	(67)
	合計	70.1	21.7	8.2	(378)

5.6 まとめ

本章の目的は、住居形態の変遷が被災者の主観的生活評価に及ぼす影響を検討し、被災者の個別性を考慮しない支援の限界を明らかにすることであった。本研究の特徴は、サンプリングを工夫することで、それに起因するバイアスを一定程度排除したことである。それにより、住居形態の変遷の違いによる影響を検討することが可能となった。被災者にとって住宅の再建は最重要課題の一つであるため、支援の質を高め、復興を進めることは、復興政策の大きな課題である。これまでの復興支援では、恒久住宅への転居に向けた支援を円滑に進めることが重要であった。

しかしながら、被災者にとっては、恒久住宅である復興公営住宅に転居するだけでは生活満足度は向上せず、生活再建が完了したとはいえないことがわかった。このことから、被災者が恒久住宅へ転居した後も、継続的な支援が行われる必要がある。

また、生活満足度と将来の希望の分析結果からは、住居の見通しを持っていない被災者に対して、将来的な見通しを支援するような介入が必要なことが示唆された。そして、所得の高い人は住居形態の変遷に関わらず SC を維持することが可能であり、一方で所得の低い人

は住居形態の変遷の影響をより受けることから、被災者の社会経済的資源を考慮することが求められる。これまでも指摘されてきたような震災前の人々とのつながりは、社会経済的資源が少ない低所得者にこそより必要であるということである。

例えばイタリアでは、基本的に仮設住宅に入居期限が設定されていないばかりではなく、長期間住み続けられるように建物がつくられる（塩崎，2018：pp.110-116）。これは、震災後に築く被災者の SC の維持に貢献すると考えられる好事例である。ただしこの事例にも課題が指摘されており、また制度的にもすぐに日本に導入することは困難である。しかしながら、復興期における多様な仮設住宅制度を考えることが、これからの復興政策に強く求められる。

また、所得が低くて SC がない孤独な人は、復興公営住宅での巡回サービスがあるにもかかわらず、困りごとを相談しないことから、支援者側からの継続した「行政サービス」や「支援金」などの情報の周知、声を上げやすい環境づくりが求められる。

本研究では、主観的生活評価の相互の関連を検討していない。相互の関連を想定していないわけではなく、主観的生活評価に対する住居形態の変遷の影響を検討することが目的であったためである。しかしながら、相互の関連を検討するにしても、内生性の問題（逆の因果関係）（山本，2015：pp.166-169）を考慮する必要がある。例えば、SC の恩恵を享受している人が生活に満足できていると考えられるが、それと同時に、生活に満足している人が SC を獲得できている可能性も考えられる。このような場合、この内生性の問題を考慮せずに推計したパラメータにはバイアスが生じてしまう。バイアスを除去するためには、操作変数法などの方法を用いる必要がある。しかしながら、適切な操作変数とは、説明変数と相関があり、目的変数に直接影響を与えないものであるため、その条件を満たす変数を探すのは容易ではない（山本，2015：pp.170-173）。この点については今後の課題としたい。

また、本研究で対象とした住居形態の中には、支援連絡員や生活支援相談員からの社会的支援を受けている世帯があり、こうした支援の対象となっている世帯と、そうでない世帯の生活満足度の比較は行っていない。ただし、社会的支援があったとしても、仮設住宅で暮らす人々は、自宅の人々よりも生活満足度が低いことが明らかとなったため、社会的支援の影響を取り除いた分析を行えば、居住環境の影響がより強力に生じるだろう。しかしここでも、社会的支援は、生活満足度が低かったり、SC が低い世帯こそ必要としているという意味で、内生性の問題が生じている可能性があり、こうした社会的支援の影響を完全に除去することは容易ではない。この点についても今後の課題としたい。

注

本章は、『静間健人・永松伸吾・元吉忠寛（2020）. 震災後の住居形態の変遷が被災者の主観的生活評価に及ぼす影響-震災から7年目の釜石市調査データをもとに-, リスク学研究, 30(1), pp.45-60.』に加筆・修正したものである.

参考文献

釜石市（2019a）. 釜石市統計書 - 平成 29 年版.

釜石市（2019b）復旧・復興の歩み - 撓まず屈せず.

かまいし復興レポート, 釜石市 HP,

http://www.city.kamaishi.iwate.jp/fukko_joho/torikumi/fukko_report/index.html（2019 年 10 月 1 日 閲覧）

越山健治（2015）. 災害復興公営住宅が有する役割の変遷, 都市住宅学, 88, pp.58-61.

越山健治・室崎益輝・小林郁雄（2004）. 支援者から見た災害復興公営住宅におけるコミュニティの現状と課題 - 2002 年兵庫県災害復興公営住宅団地コミュニティ調査報告, 都市住宅学, 47, pp.53-58.

近藤民代（2015）. 東日本大震災における自治体独自の住宅再建支援補助金メニュー創設の背景と特徴, 日本建築計画学会計画系論文集, 707(80), pp.135-144.

佐藤翔輔・松川杏寧・立木茂雄（2017）. 仮設住宅からの退去方針が決まらない被災者の特徴・課題 - 東日本大震災における名取市の事例, 自然災害科学, 36(3), pp.281-295.

塩崎賢明（2009）. 住宅復興とコミュニティ, 日本経済評論社.

塩崎賢明（2014）. 復興<災害> - 阪神・淡路大震災と東日本大震災, 岩波書店.

塩崎賢明（2018）. イタリアの震災復興から学ぶもの, 災害復興研究, 10, pp.105-124.

社会福祉法人 釜石市社会福祉協議会（2012）. 平成 23 年度 事業報告書.

社会福祉法人 釜石市社会福祉協議会（2013）. 平成 24 年度 事業報告書.

社会福祉法人 釜石市社会福祉協議会（2014）. 平成 25 年度 事業報告書.

社会福祉法人 釜石市社会福祉協議会（2015）. 平成 26 年度 事業報告書.

社会福祉法人 釜石市社会福祉協議会（2016）. 平成 27 年度 事業報告書.

社会福祉法人 釜石市社会福祉協議会（2017）. 平成 28 年度 事業報告書.

社会福祉法人 釜石市社会福祉協議会（2018）. 平成 29 年度 事業報告書.

社会福祉法人 釜石市社会福祉協議会（2019）. 平成 30 年度 事業報告書.

- 社会福祉法人 釜石市社会福祉協議会 (2020). 令和元年度 事業報告書.
- 菅野剛 (2001). 社会階層とソーシャル・サポートの関連についての分析 - 多母集団解析簡便法の適用 -, 石原邦雄・大久保孝治 (編) 現代家族におけるサポート関係と高齢者介護, 文部科学省研究費基盤研究 (A) 10301010 報告書, pp.1-20.
- 立木茂雄・林春男・矢守克也・野田隆・田村圭子・木村玲欧 (2004). 阪神・淡路大震災被災者の長期的な生活復興過程のモデル化とその検証 - 2003 年兵庫県復興調査データへの構造方程式モデリング (SEM) の適用, 地域安全学会論文集, 6, pp.251-260.
- 土屋依子・中林一樹・小田切利栄 (2018). 東日本大震災津波被災者の被災 4 年後の住まいの状況別にみた生活再建状況の差異, 地域安全学会論文集, 32, pp.1-11.
- 筒井のり子 (2013). 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, 42, pp.54-67.
- 中谷敬明・山田幸恵・桐田隆博・千葉裕・水野由香里 (2017). 東日本大震災被災地住民の心の健康に関する研究 - 釜石市健康調査結果の 3 年間の推移, 岩手県立大学社会福祉学部紀要, 19, pp.13-22.
- 永松伸吾・元吉忠寛・金子信也・岡田夏美 (2014). 被災者による被災者支援業務の評価と課題- 多賀城市仮設住宅支援業務を例として, 地域安全学会論文集, 24, pp.183-190.
- 古川嘉亮・大野裕・宇田英典・中根允文 (2003). 一般人口中の精神疾患の簡便なスクリーニングに関する研究, 平成 14 年度厚生労働科学研究費補助金 (厚生労働科学特別研究事業)心の健康問題と対策基盤の実態に関する研究協力報告書, pp.127-130.
- 元吉忠寛 (2019). 災害自己効力感尺度の開発. 社会安全学研究, 9, pp.103-117.
- 山本勲 (2015). 実証分析のための計量経済学-正しい手法と結果の読み方, 中央経済社.

第6章 結論

地域防災において、高齢者や障害者などの要配慮者に対する支援の重要性が指摘されてきた。また、要配慮者とは別の文脈において、復興過程における被災者に対する支援の重要性が指摘されてきた。そのような中で、現状の要配慮者対策や復興時要配慮者対策では、特定の対象に被害が集中すれば、その対象について議論が行われ、別の対処に被害が集中すれば、そちらに注目が集まる傾向があるように思われた。そこで、カテゴリにとらわれない、災害時に必要となる機能に着目した、支援対策を組み立てることを目指す必要があった。そこで本研究では、レジリエンスに着目し、要配慮者の支援対策を構築するために必要な視点を提供するための議論を展開した。

まず、第2章では弱者概念の整理を行い、レジリエンスがいかに重要であることを示した。従来の要配慮者概念が個人の災害対応における脆弱性の高さから、決定されていることと、レジリエンスを発揮できれば災害に対応できることを示した。次に、災害の影響によって、平常時とは環境が変化してしまうために、レジリエンスを発揮できない被災者として、復興時要配慮者と、要配慮者を支援する支援者がいることを述べた。そして、弱者概念を「時間軸」と「災害対応の能力」から整理し、復興過程までを含めた包括的な概念として、要配慮者を提案した。

次に、第3章では、要配慮者を支援対策において主体として位置付けるために、ケイパビリティアプローチの考え方を援用した。ケイパビリティアプローチに基づいて要配慮者支援対策を考えた場合、現状の、行政の支援の中心となっている避難行動支援対策における要配慮者の対象が適切ではないことや、復興過程における要配慮者への支援が適切ではないことを示した。このケイパビリティアプローチから、要配慮者の選択肢を増やすことが、支援対策に必要であると考えた。

第4章では、発災前の地域の自主防災組織のメンバー（要配慮者の支援者となることで弱者となりうる人）を対象に、援助要請と災害に対する自己効力感の関連性を検討した。その結果、他者の力を借りることで災害に対応できるという効力感を持つ人は、近所の人だけではあったが、災害時に困り事があった場合に相談しようという思いが強かった。このことから、単に援助資源があるだけでは不十分であり、その資源を利用できるように

する支援が必要であることが示唆された。そのために災害が発生する前の啓発や教育が重要であると結論付けた。

第5章では、復興期における様々な住居形態で暮らす多様な被災者（災害によって平常時とは社会的環境が変化したせいで、レジリエンスを発揮できない人）を対象に、つながりなどの生活再建に重要な要素が住居形態によって影響を受けるのか検討した。その結果、復興公営住宅へ移り住むだけでは生活再建が果たせないこと、世帯年収が低い復興公営住宅や仮設住宅の世帯はソーシャルキャピタルの維持が困難なことを指摘した。このことから、従前のコミュニティを分断しない住宅政策が必要であり、また援助資源に限られる低所得の復興公営住宅や仮設住宅では、自ら援助を求めることが重要で、そのために声を上げやすい環境を作ることが大事であると結論付けた。

本研究では、ケイパビリティアプローチの概念を用いることで、現在の地域防災対策や復興支援において、要配慮者支援対策に必要な視点を提供した。本研究の課題として、要配慮者のケイパビリティを開発することと、その効果を実証していないことが挙げられる。この点については、今後の課題としたい。

謝辞

本学位研究の実施に際して、多くの方にご指導、ご支援、ご協力をいただきました。すべての方に、心より感謝申し上げます。

主査である土田昭司教授（関西大学社会安全学部）には、大学学部生時代より長年にわたり、ご指導をいただいてまいりました。厚く御礼申し上げます。研究の初歩から博士論文の作成まで、我慢強くご指導いただいたことは、私にとって何物にも代えがたい財産となりました。先生との出会いがなければ、今日の私はなかったと思います。

副査である永松伸吾教授（関西大学社会安全学部）には、博士課程の中間発表の時から気にかけていただき、共同研究や国際学会の発表の機会など、様々な経験を与えてくださいました。また、研究の進め方や研究に向かう姿勢、本学位研究に関連する研究をご紹介いただくなど、細やかなご指導をいただいた。ここに厚く御礼を申し上げます。

副査である山崎栄一教授（関西大学社会安全学部）には、折に触れ貴重なご助言と心温まる励ましをいただきました。特に、要配慮者概念や支援対策の現状についてご助言をいただきましたことで、本研究が前進しました。心より感謝申し上げます。

博士学位研究および、論文執筆に際し、厳しくも温かいご指導を賜りました以上 3 名の先生方に、改めまして深く感謝申し上げます。ありがとうございました。

元吉忠寛教授（関西大学社会安全学部）には、研究の進め方や悩みについて親身になって相談にのっていただきました。また、頻繁に院生研究室を訪れ、研究の進捗などを気にかけてくださいました。深くお礼申し上げます。

菅磨志保准教授（関西大学社会安全学部）には、福祉の関係者を含めた災害対応に関する研究会への参加や熊本地震の被災地でのヒアリング調査などを通じて、多くのことを学ばせていただいた。ここに深謝を申し上げます。

辛島恵美子先生（元関西大学社会安全学部）には、学部の時代から、学問の楽しさと難しさを教えてくださいました。また、私が初めて査読論文を執筆する際に、ご相談にのっていただきました。心から感謝申し上げます。

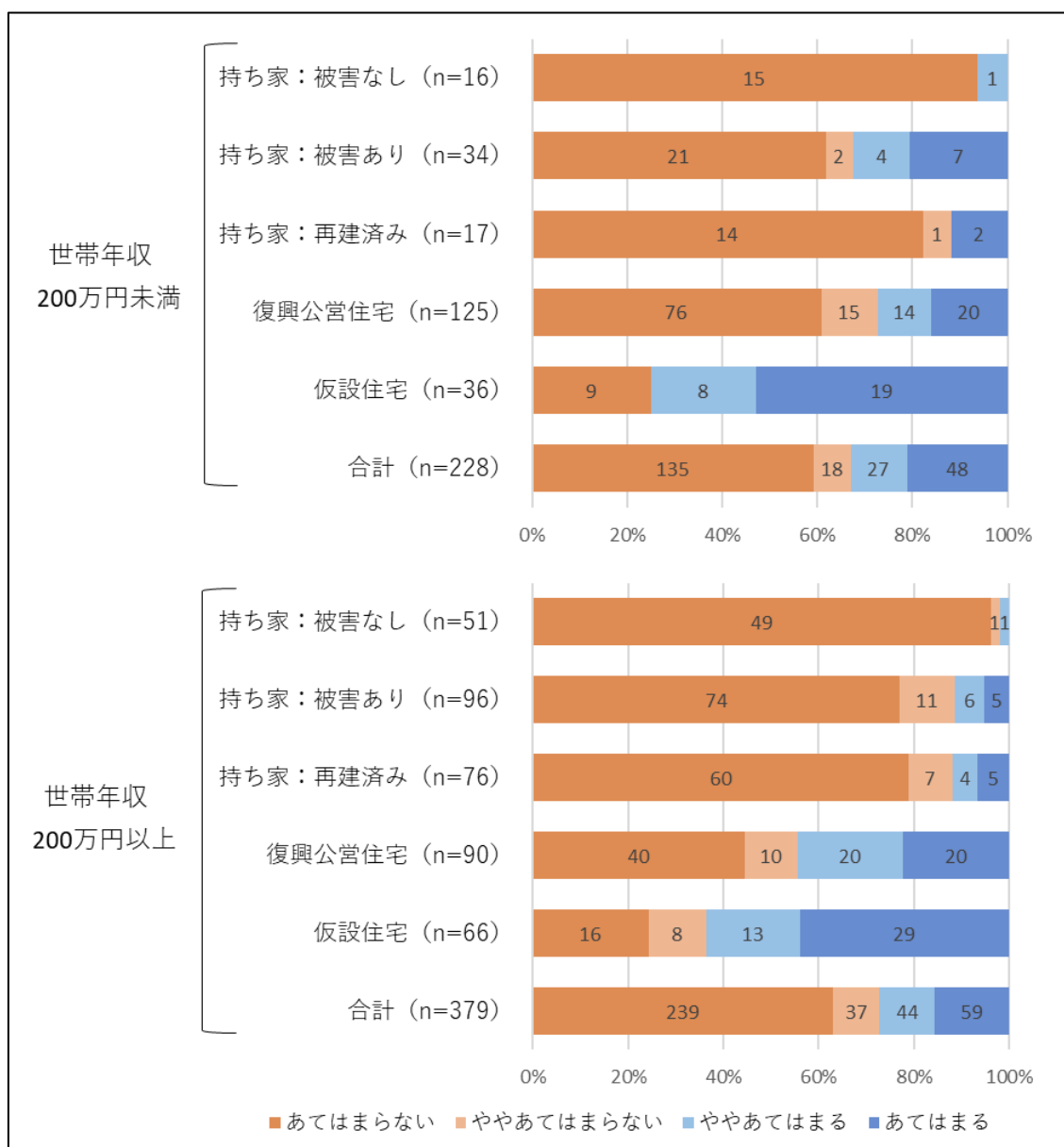
中野元太助教（京都大学防災研究所）には、ストーリーが定まっていない博士論文のご相談のっていただき誠にありがとうございました。的確なご助言をいただきましたこと、深く感謝申し上げます。

また、これまで私をサポートしてくれた友人・家族にも感謝いたします。

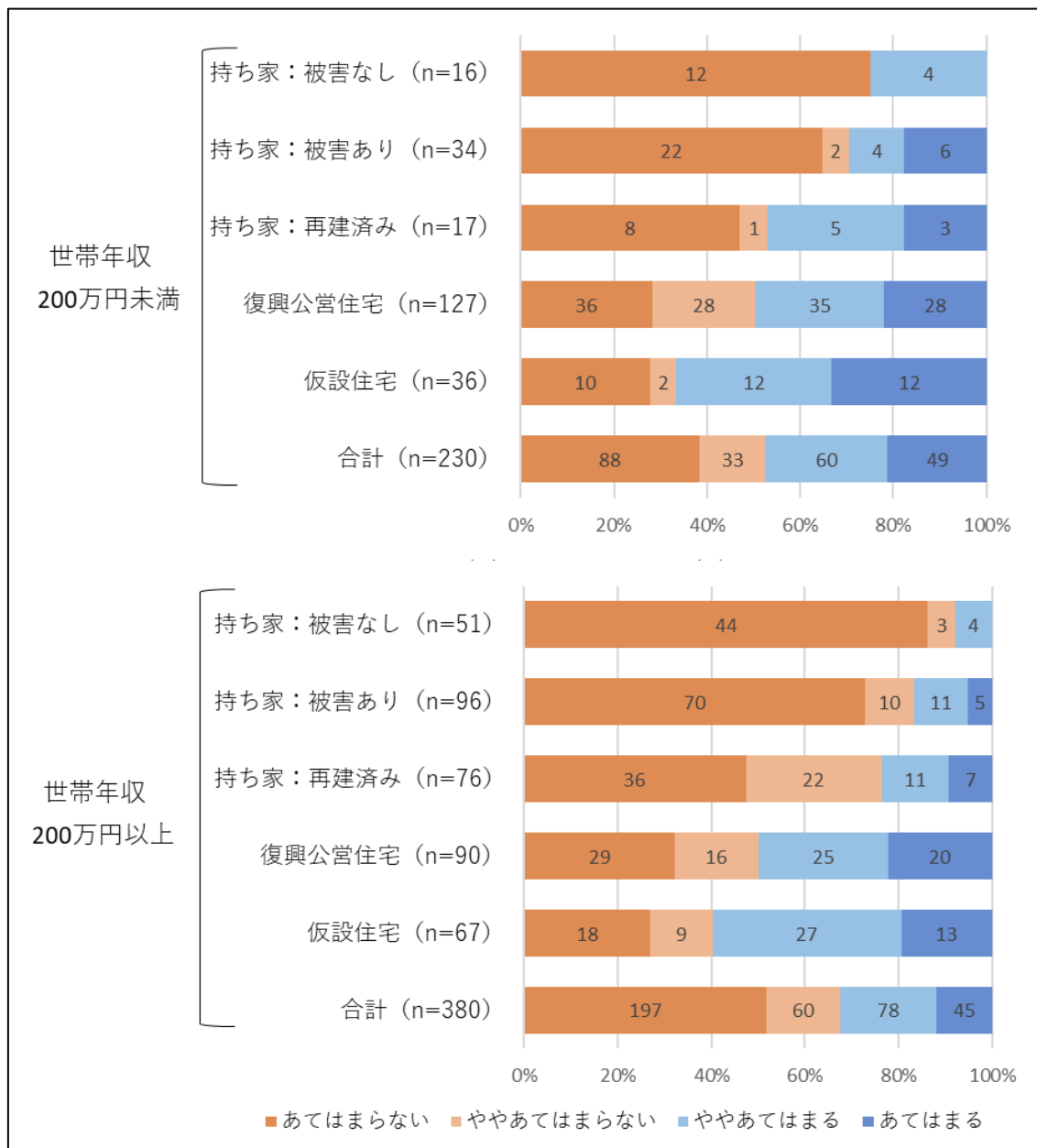
最後に、研究に行き詰ったと感じたときにともに悩み、明るく励まし続けてくれた妻に感謝を伝えます。

付録資料 (5.5.1 復興公営住宅と仮設住宅の入居者における現在の悩み事)

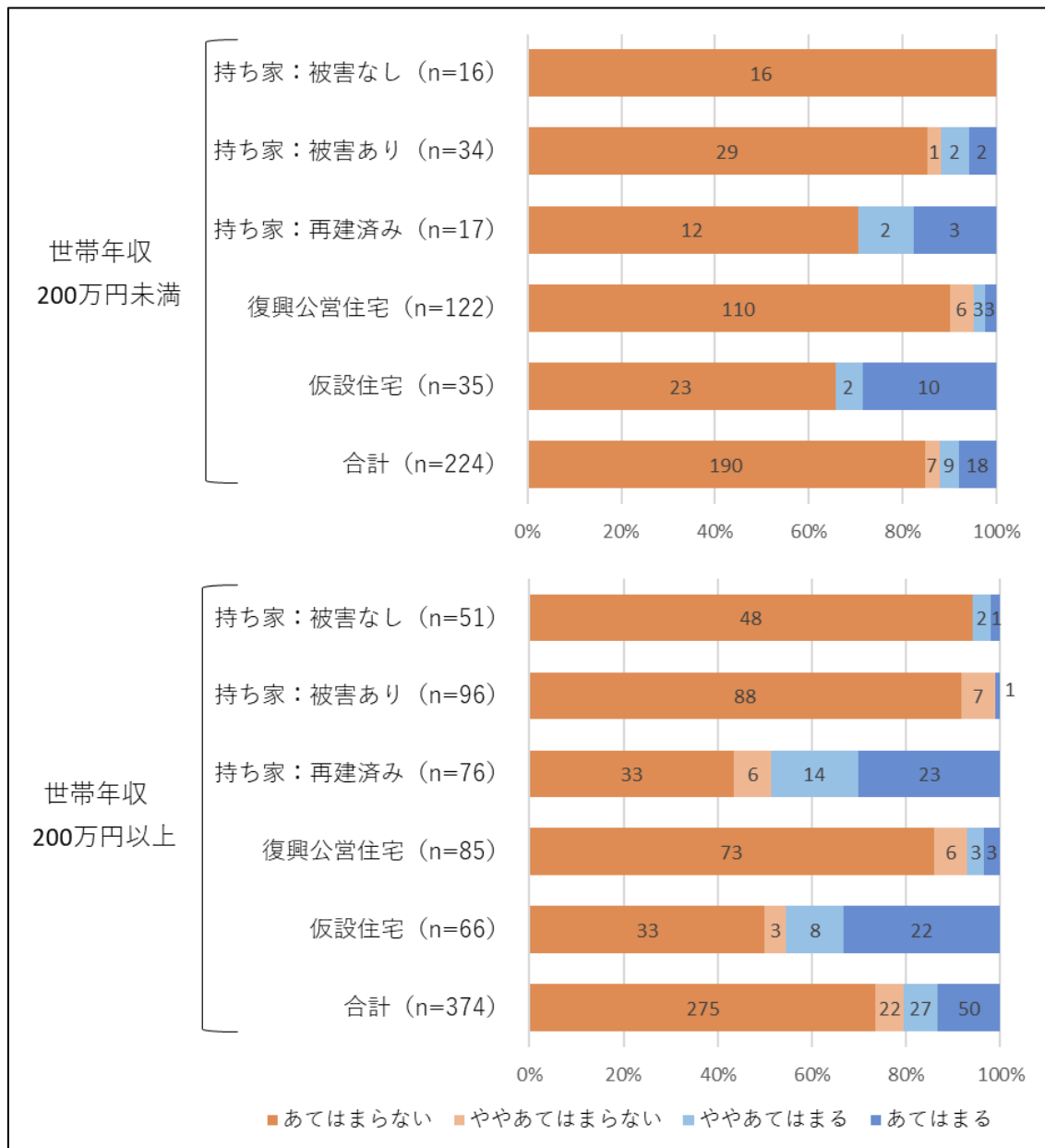
(1) 住居のこと



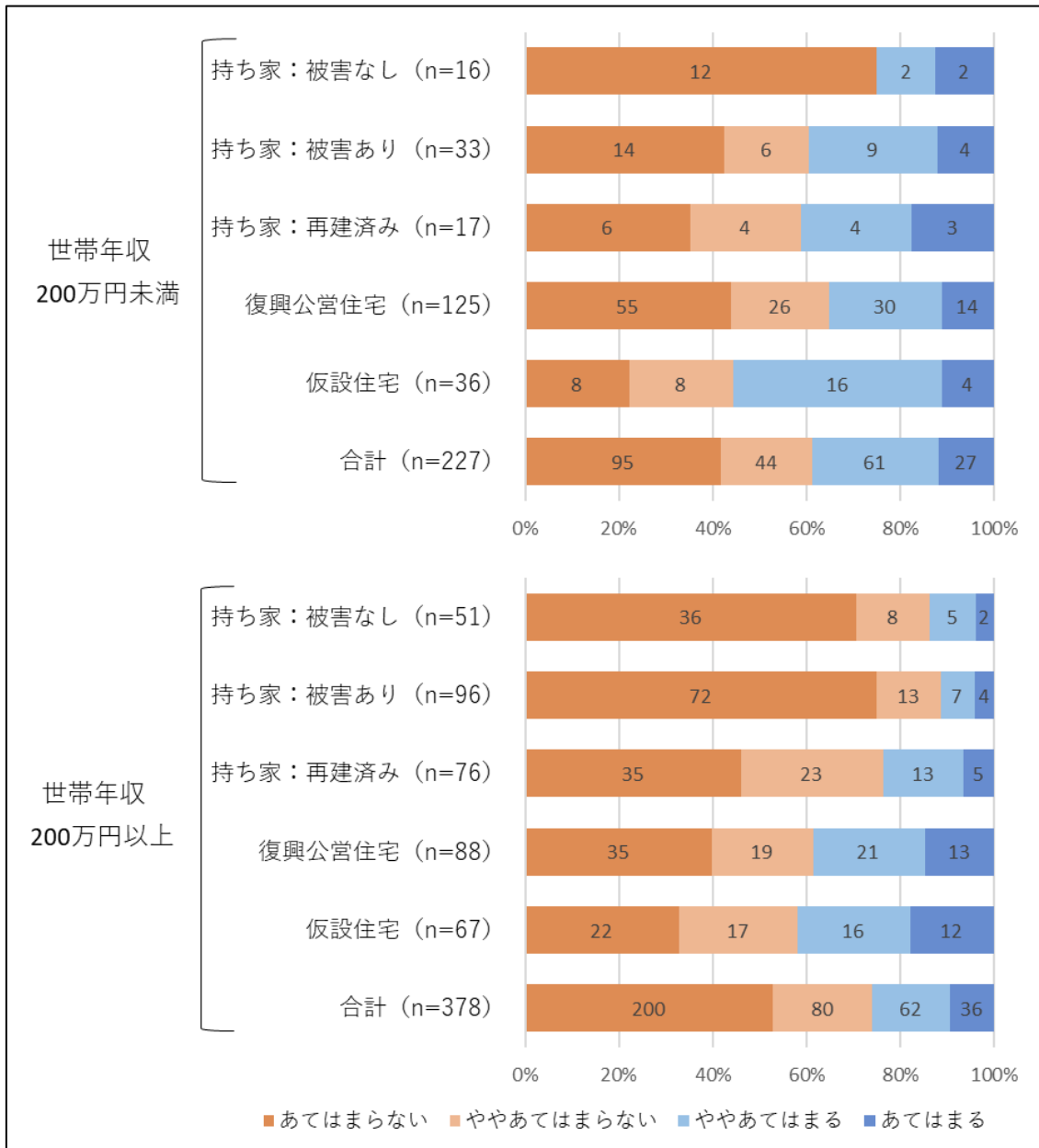
(2) 居住環境が変化したこと



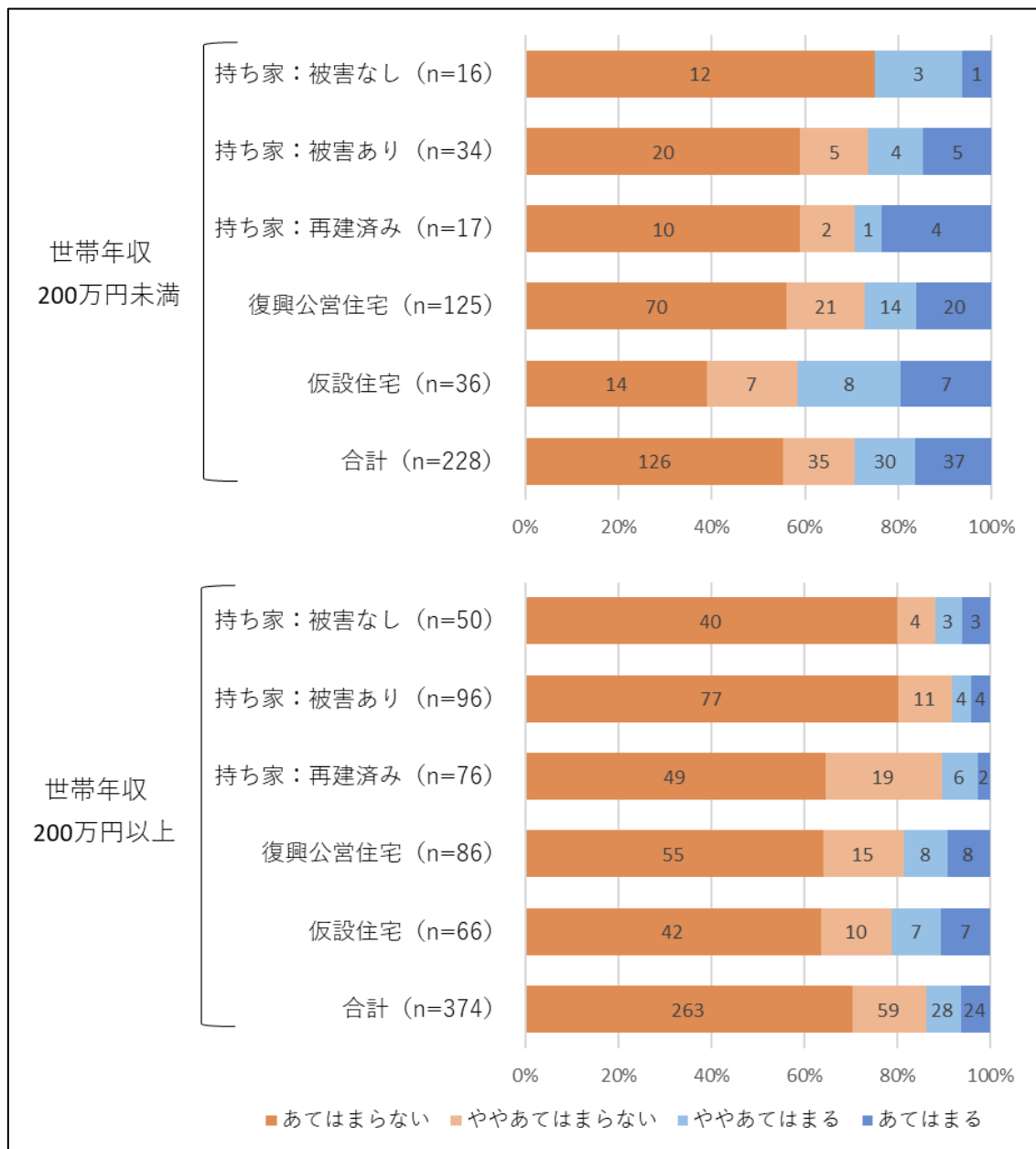
(3) 住宅ローンのこと



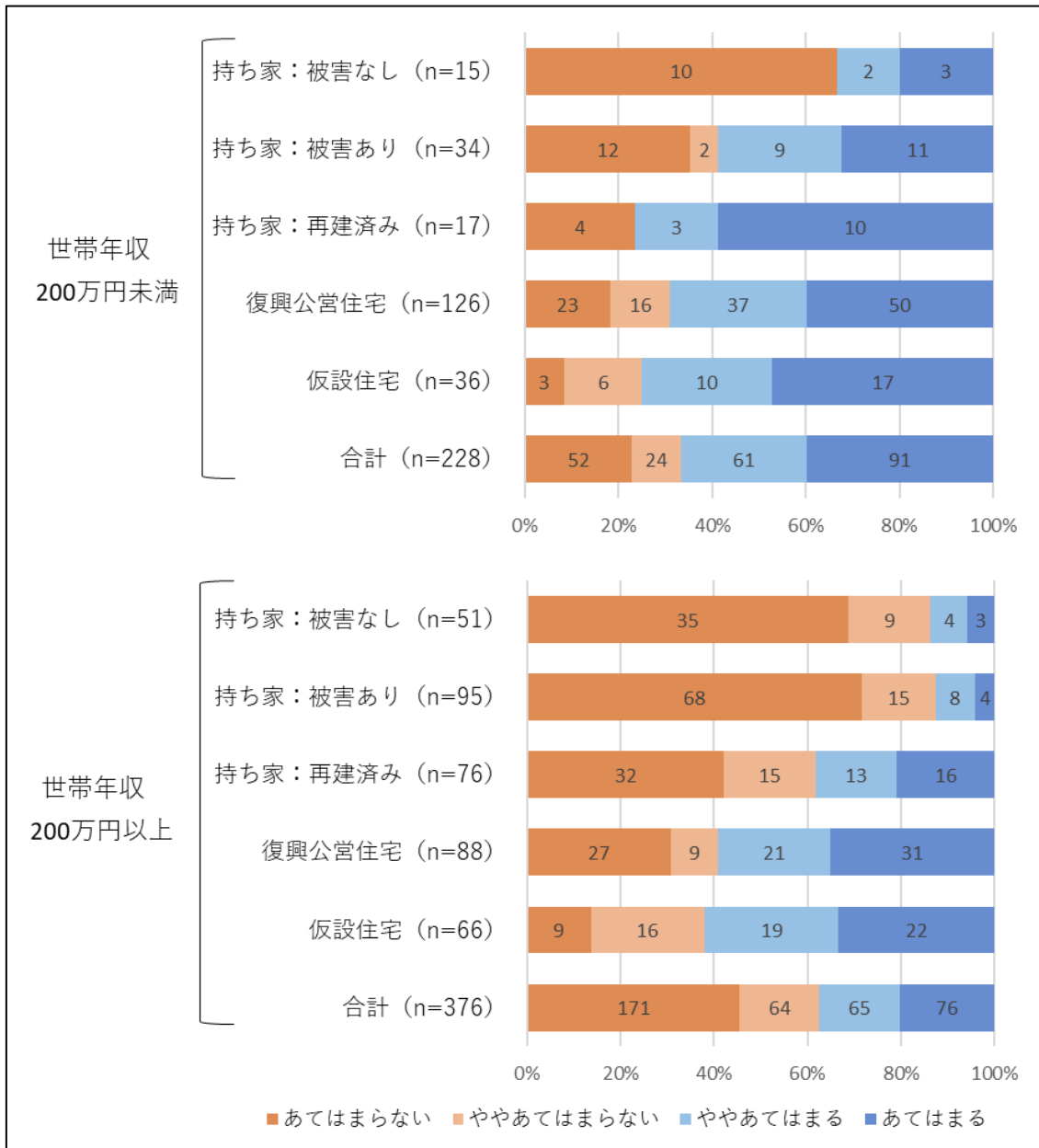
(4) 情報の不足



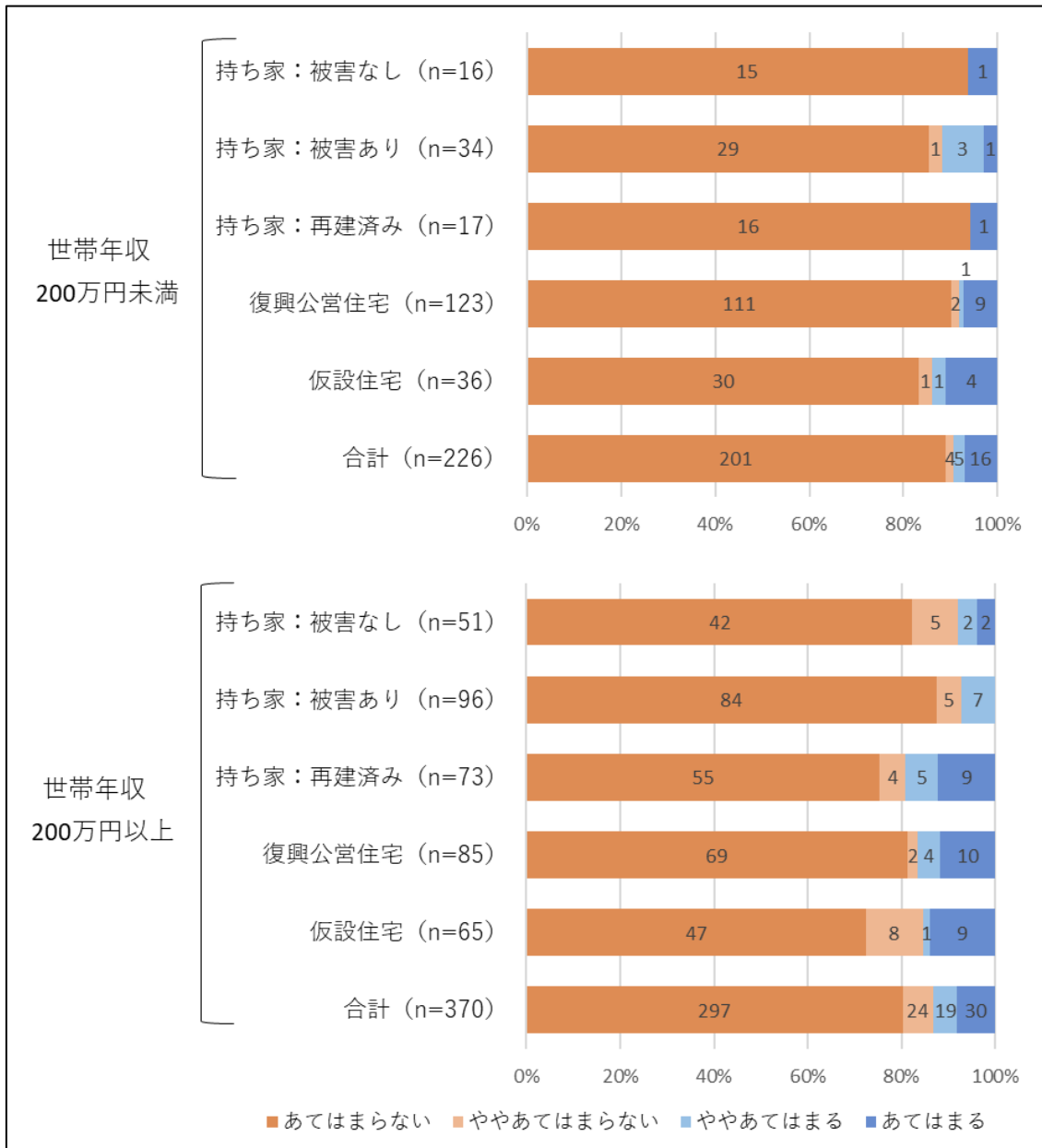
(5) 移動手段の確保



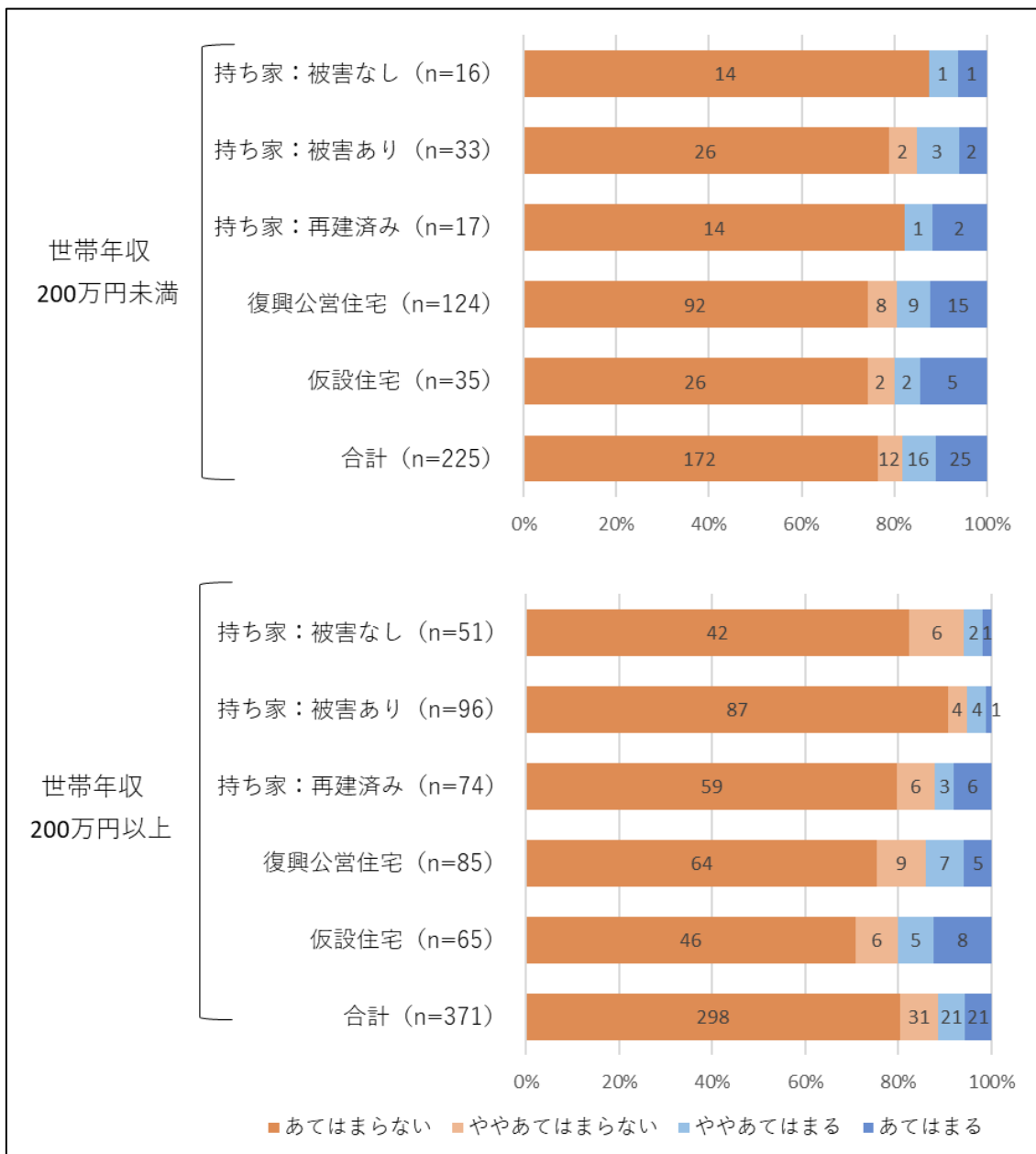
(6) 生活費のこと



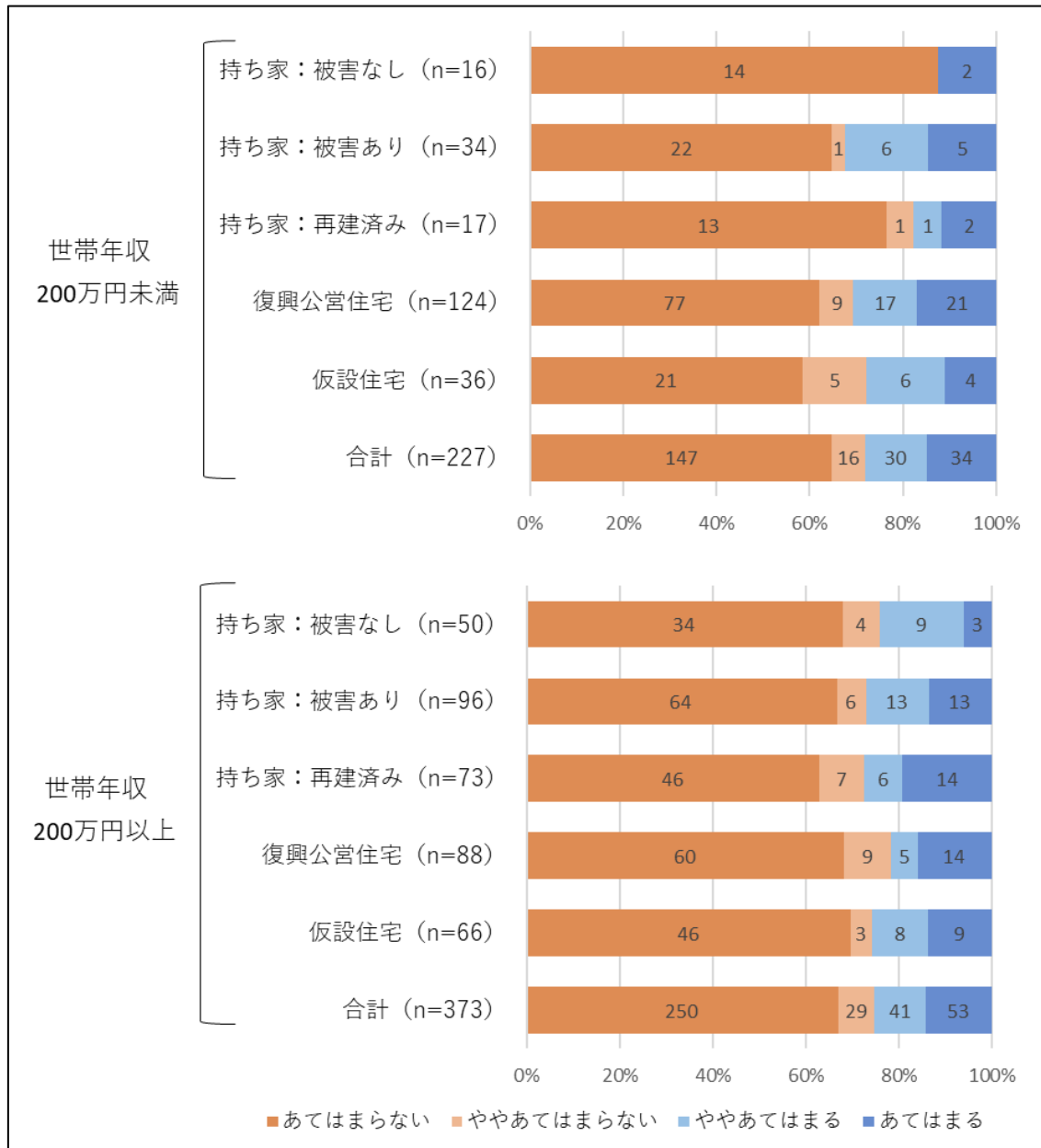
(7) 子育て、学校のこと



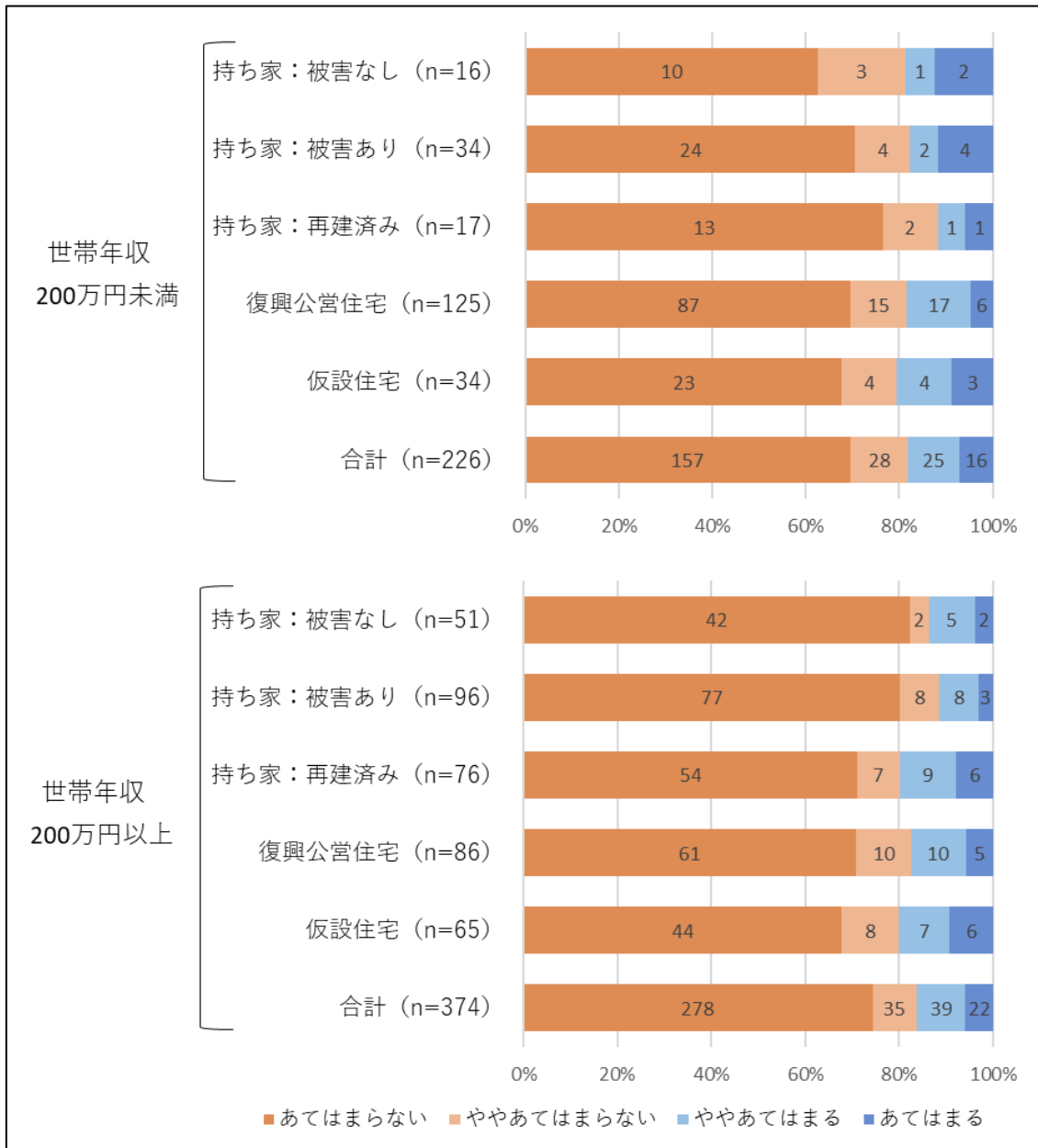
(8) 就職のこと



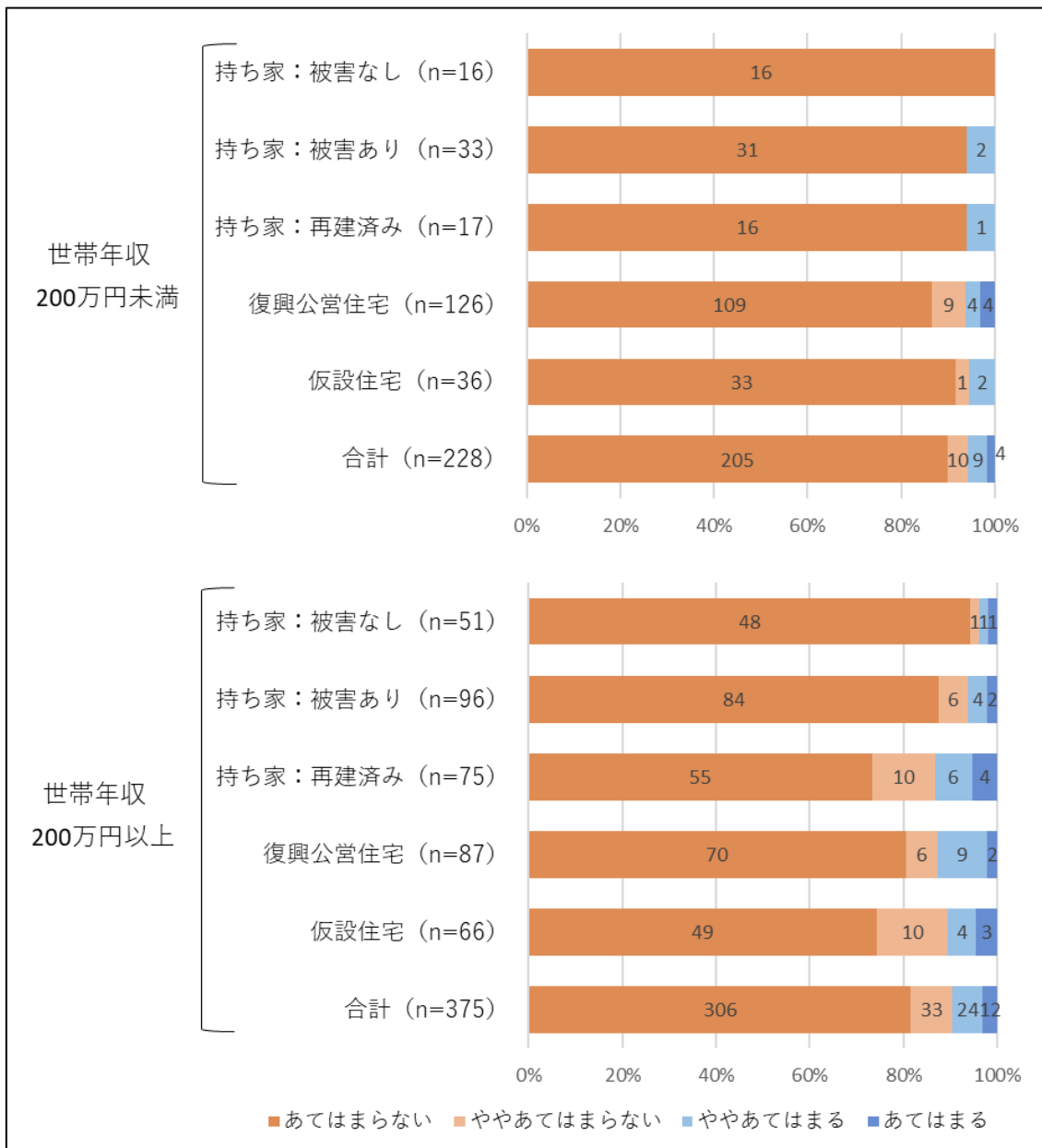
(9) 高齢者の介護



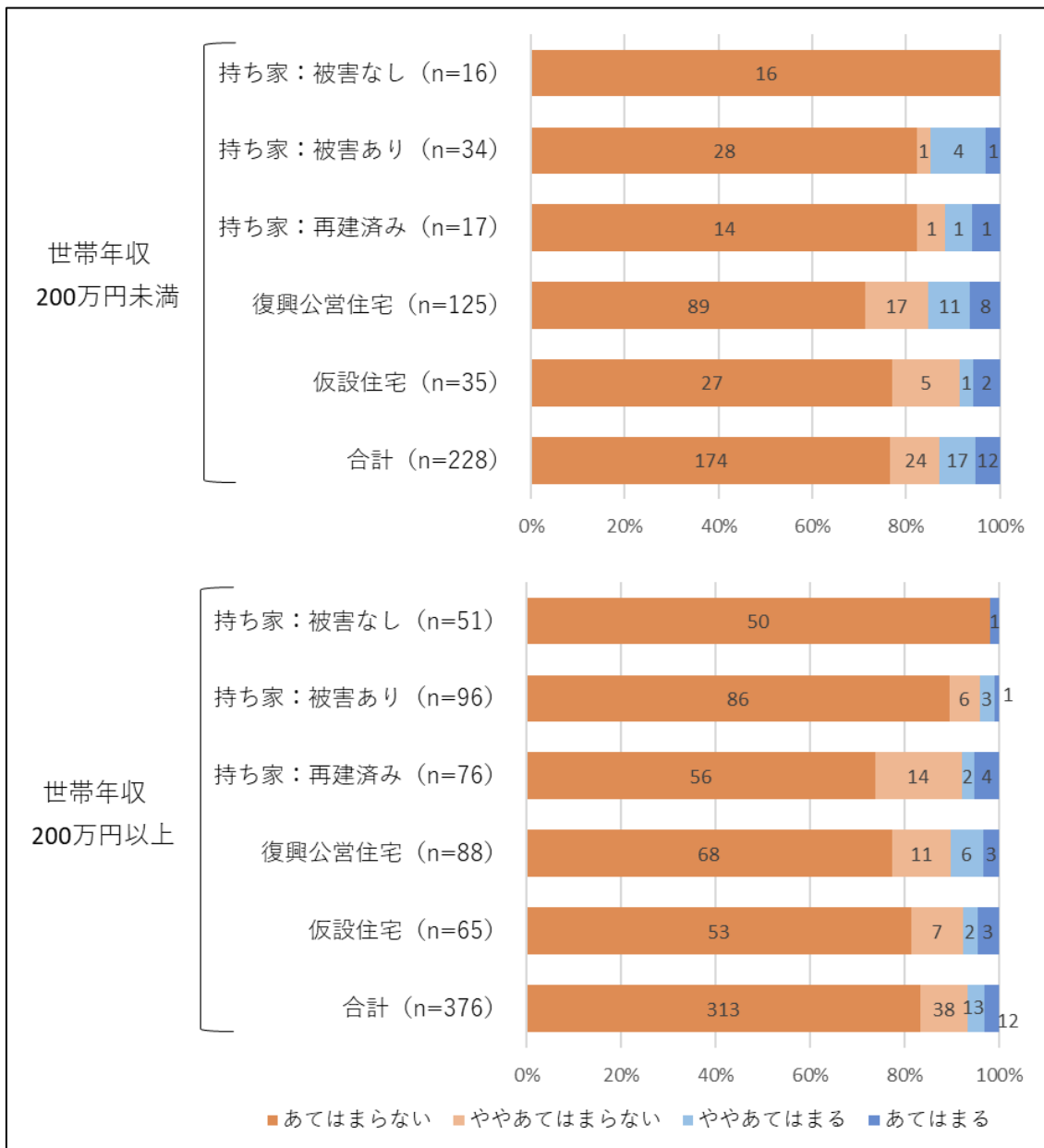
(10) 相続や遺言のこと



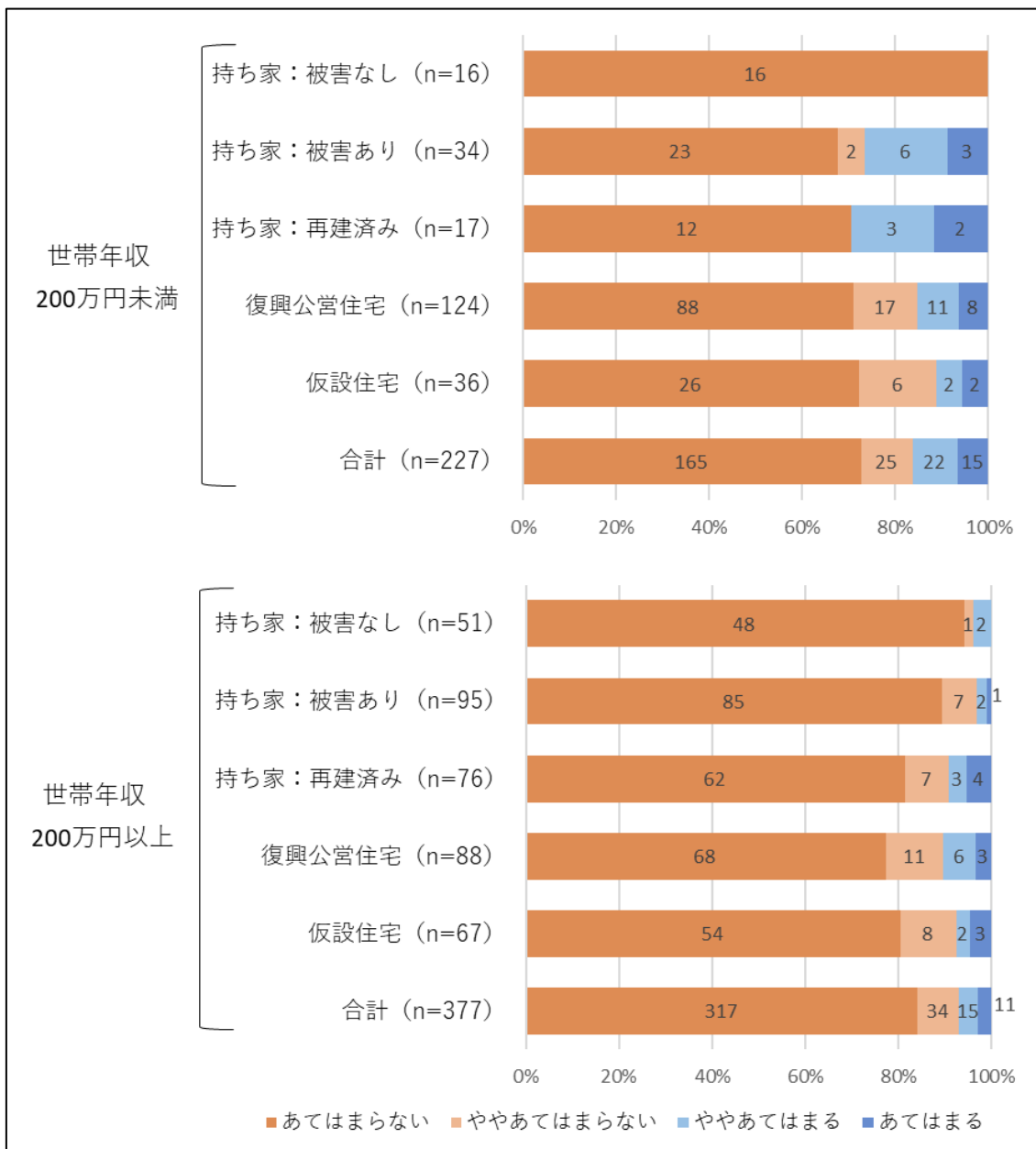
(11) 職場でのトラブル



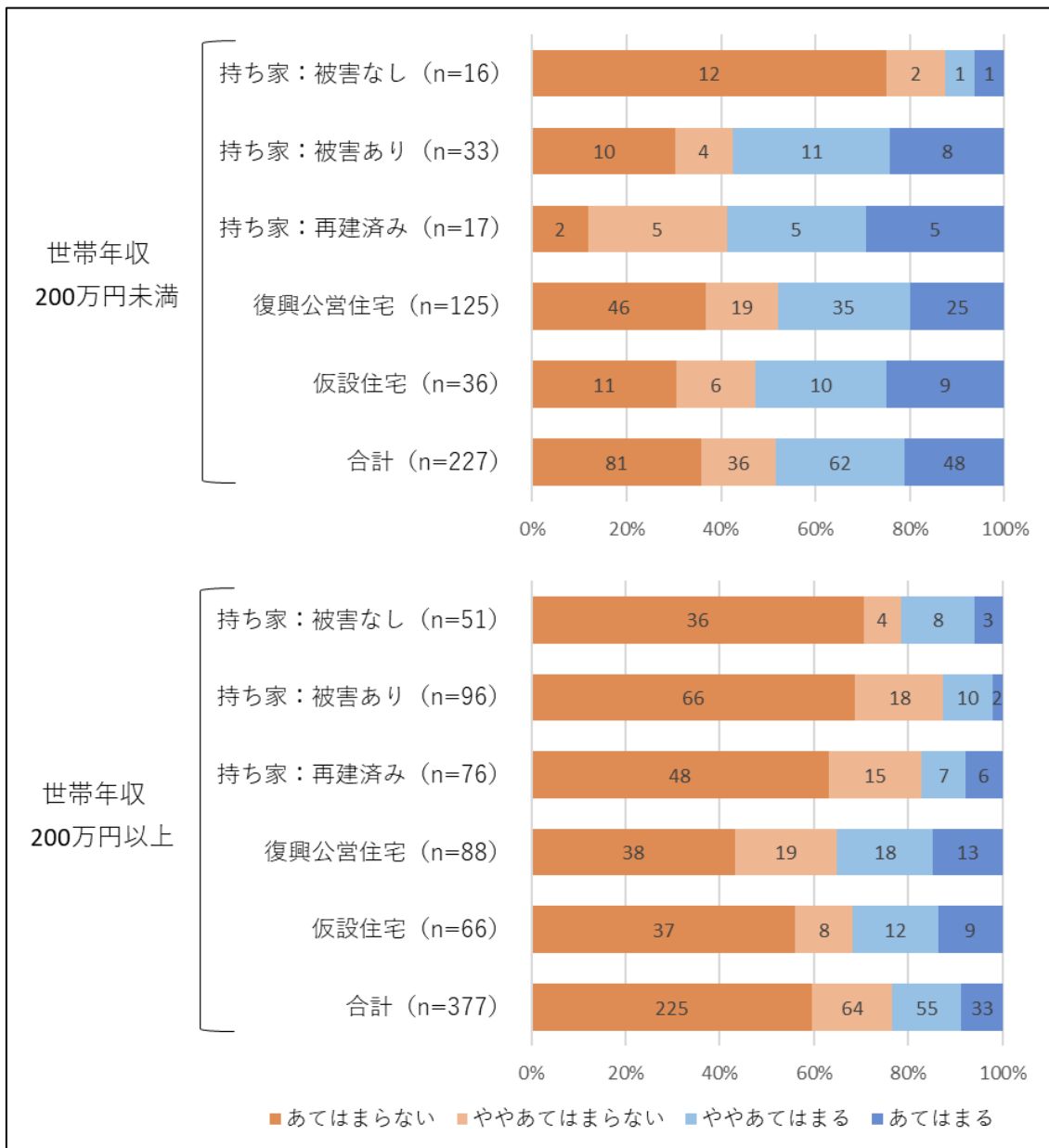
(12) 被災者同士のトラブル



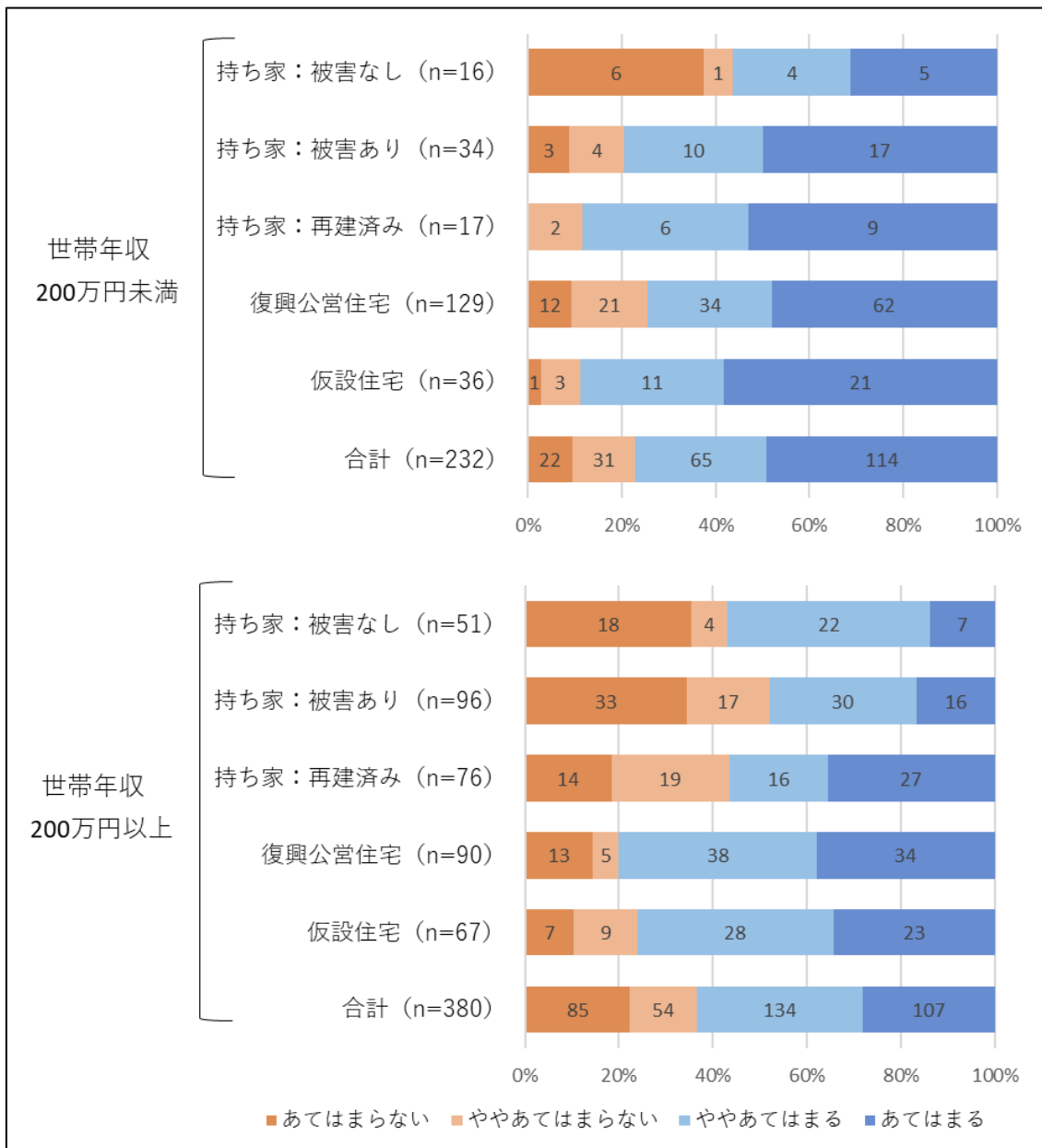
(13) ご近所の人とのトラブル



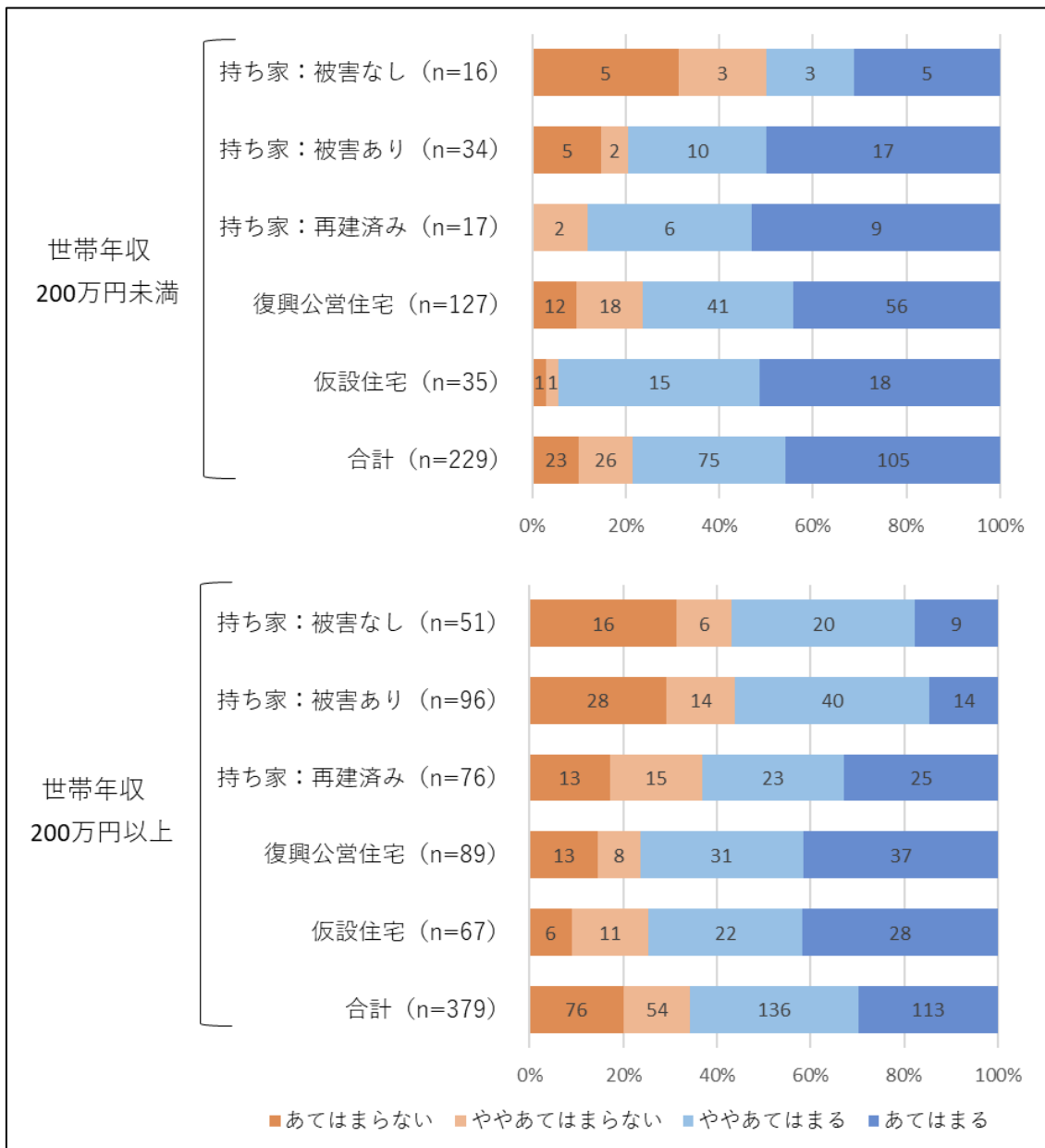
(14) いざというときに頼れる人がいないこと



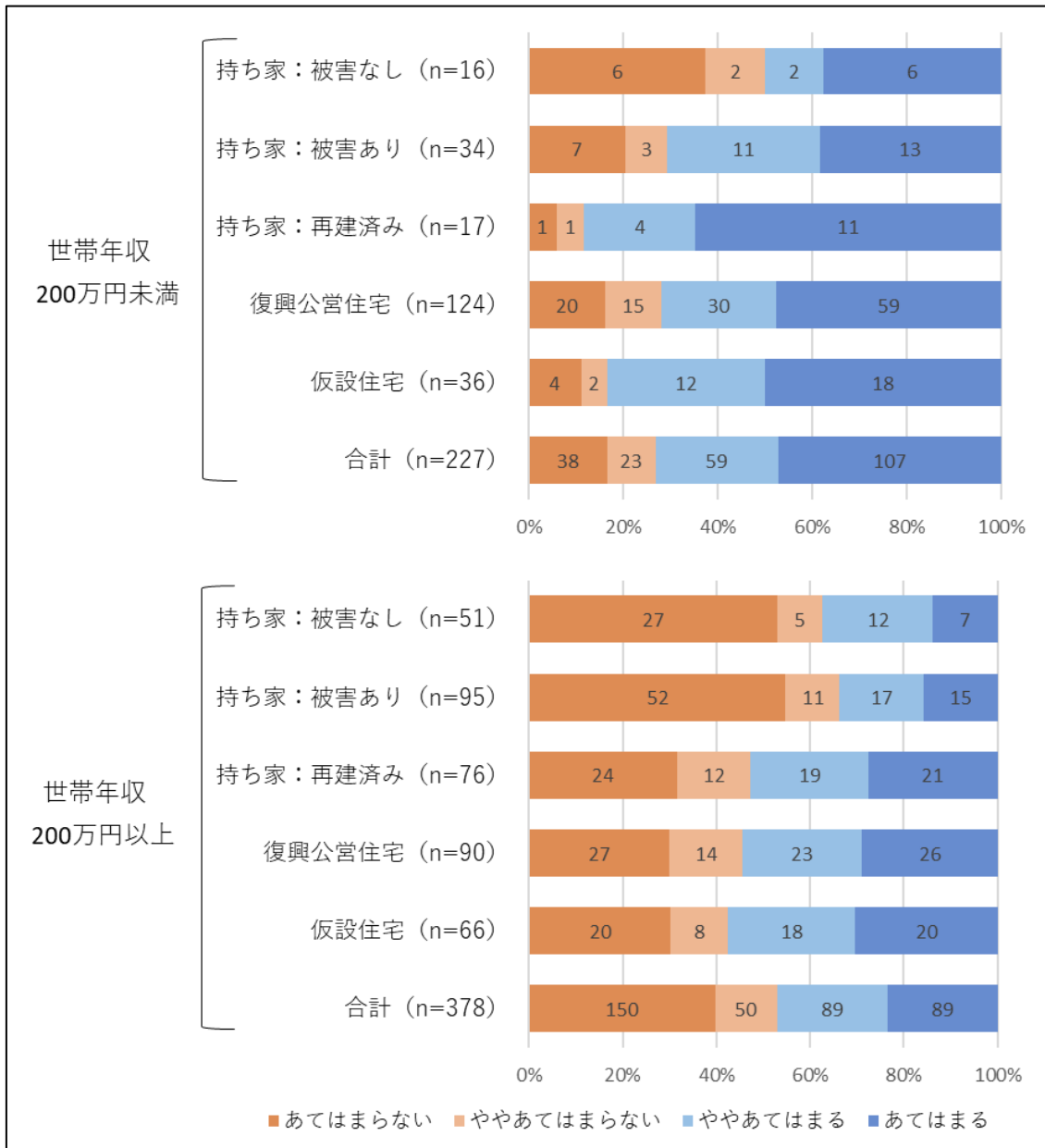
(15) 自分の健康のこと



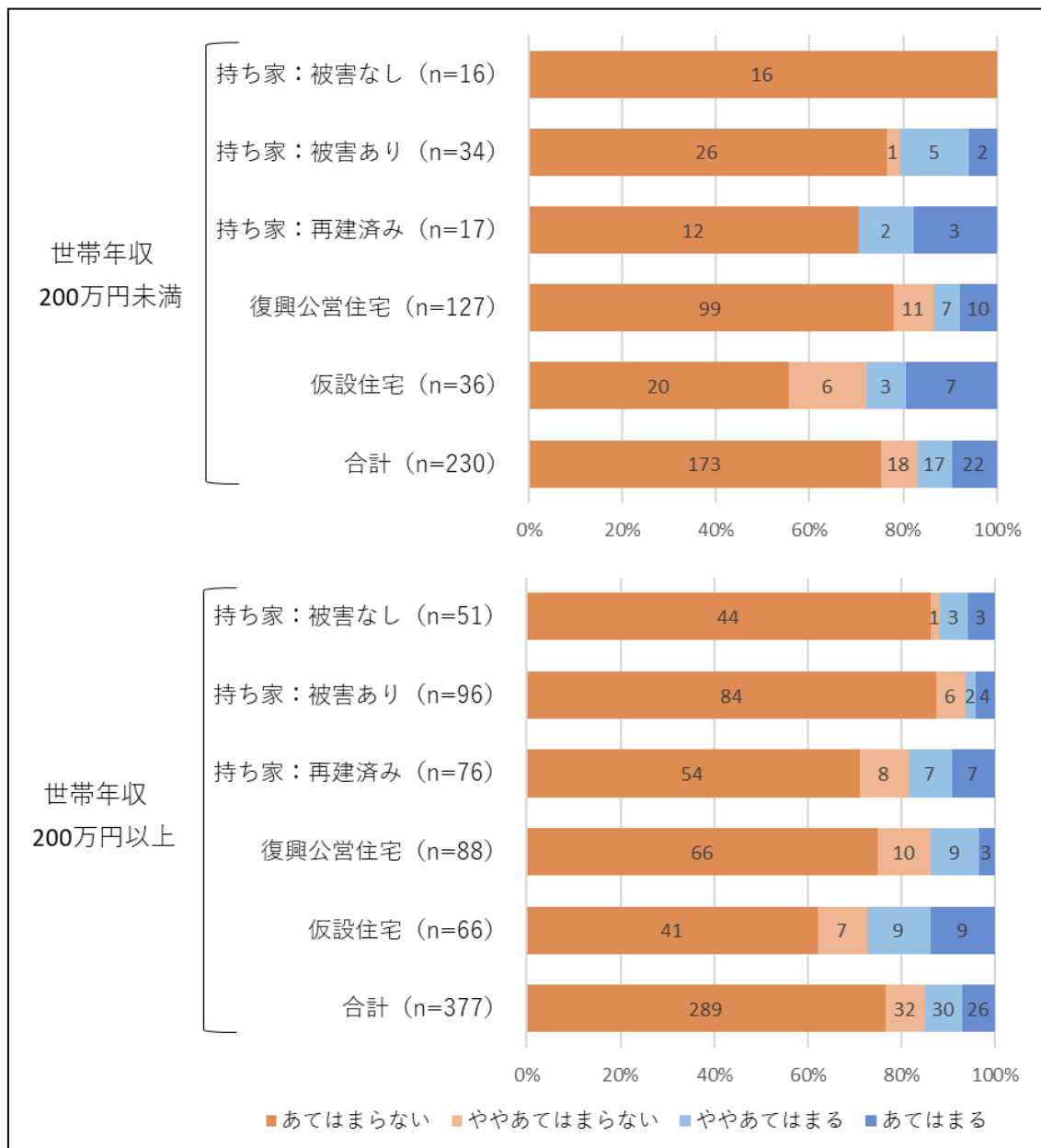
(16) 体力が低下したこと



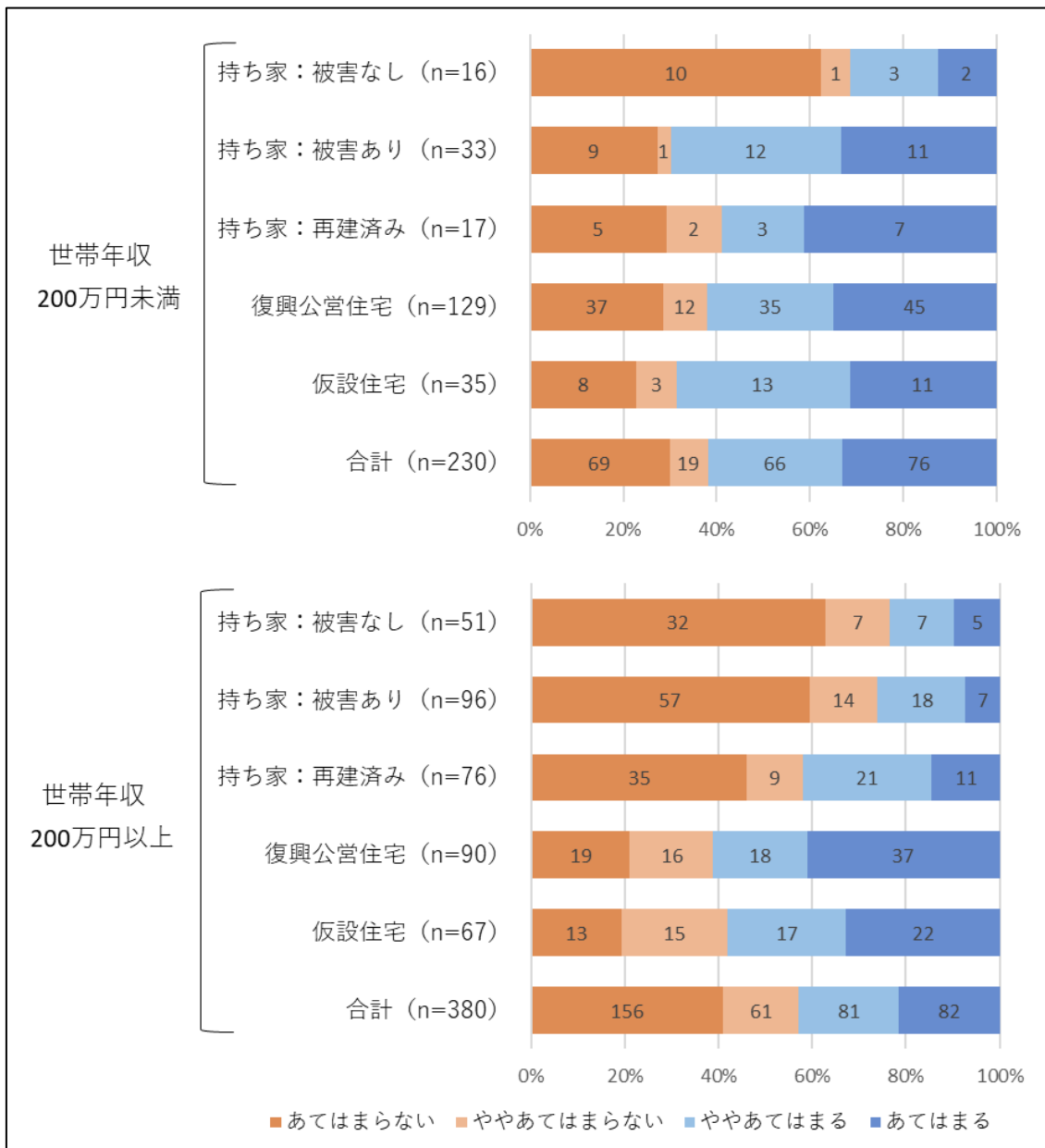
(17) 年金や福祉のこと



(18) 自治体による土地の買い上げに関すること



(19) 先行きが不透明なこと



(20)将来の生活のこと

