

## 最終報告書

### 1. 事業の概要

事業名	気仙沼市内仮設住宅での孤立化防止と自立支援のための地域コミュニティ形成事業				
開始日	2011年10月1日	終了日	2011年12月31日	日数	90日間
団体名	一般社団法人 気仙沼復興協会 (KRA)				

総額 (税込)	3,370,000 円	スタッフ人数	全体 74 人 (福祉部 10 名 + 新規雇用 4 名)
---------	-------------	--------	----------------------------------

事業目的	東日本大震災から半年が経過し、被災各市町村では仮設住居への入居が進んでいる。仮設住宅への入居は必ずしも集落単位ではなく、世帯・個人単位の抽選によって決まり、個々の入居者は一から新たなコミュニティや人間関係を築く必要性に迫られている。気仙沼復興協会 (KRA) 福祉部、及びその活動支援を行う SEEDS ASIA (本部：神戸) は、この問題に際し住民の孤立化を防ぎ、また自立を促進する地域コミュニティ作りを目的として、気仙沼市の各仮設住宅を訪問しお茶会の開催や入居者自身が企画したイベントの補助を行い、被災体験と将来の希望の共有を通じた被災者間の絆の再生と新たな地域コミュニティづくりを支援することで、気仙沼地域の一日も早い復興を目指す。
事業背景	気仙沼復興協会は気仙沼市から緊急雇用創出事業として事業委託を受け、現在約 80 名の被災者をスタッフとして抱える気仙沼市で一番の規模を誇る非営利組織。仮設住宅の見守りとコミュニティ作り支援および仮設住宅住民の孤立防止・自立支援とし、当該団体の福祉部 11 名 (8 月末時点) が実施する。これまで、二班が午前・午後の二回仮設住宅を訪問する形で、7 月度では 23 回 (約 20 箇所) のお茶会を開催した。
事業内容	<p>コンポーネント① 仮設住宅の見回り</p> <p>お茶会や入居者自身が企画したイベントにおいて、自らが被災者である気仙沼復興協会スタッフが、仮設住宅住民の相談や要望、被災体験を聞き出すことにより、信頼関係を築きながら仮設住宅の居住者間のつなぎ役となり、住民の孤立化を防止する。また、仮設住宅住民との対話の中で、行政支援の情報や、他地区の復旧・復興に関する情報、その他仮設住宅住民の生活に有益な情報などを提供することで、住民の復興に関する意識を高め、自立につなげる。特に、仮設住宅住民への訪問回数を増やすことで、住民の生活習慣の変化に注視し、既往災害でも被災者の自立を遅延させる原因となっているアルコールやギャンブル依存等を未然に防止する手助けを行う。</p> <p>コンポーネント② コミュニティペーパーの配布</p> <p>行政からの被災者への情報を租借し伝達、その他それぞれの仮設住宅のニーズに応じた情報を記載したコミュニティペーパーを作成して配布する。コミュニティペーパーに、地域活動の重要性や他の仮設住宅での活動紹介を交えることで、仮設住宅団地でのコミュニティづくりを促していく。</p>

### 2. 事業の評価 (評価者：久保田智之／日本ストレスケア研究所)

最終評価実施日：2012年2月29日（水）

**(a) 妥当性：事業開始当時の状況やニーズに合致していたか、事業実施のタイミングは**

よかったか

**【コンポーネント①】**

- KRAの事業開始時期は震災後約半年というタイミングであり、幻滅期にあたる時期である。幻滅期ではハネムーン期にみられた震災直後の地域の団結が薄れ、行政に対する不満が表面化し始める時期である。東日本大震災においても例にもれず、行政サービスへの不満が噴出し様々な問題が表面化していた時期であり、特に仮設住宅入居先は抽選によって決められたため、地域コミュニティの解体は元来地域の一体感の強い地域であったこともあり、大きな問題であった。仮設住宅の住民に対し、個々の住民をつなぐ役割を果たすKRAの事業目的は仮設コミュニティで起こりうる孤立化などの問題を未然に防ぐ、またはそれを最少化しうるものであった。この点から、タイミング、事業内容共に適切な事業であったと言えるであろう。

**【コンポーネント②】**

- コンポーネント①と同じく、幻滅期という混乱や不満の生じやすい時期において、適切な情報提供を行うことは住民の安心や不安の低減に対して有効であった。特に行政からの情報は、そのまま伝達するだけでは複雑でわかりにくい場合が多く、住民視点からわかりやすく咀嚼した上で提供することは現地ニーズとも合致していたものと思われる。この点からコンセプト、タイミング共に妥当であったと思われる。

**(b) 有効性：目的の達成率**

**【コンポーネント①】**

- 当初予定であった50ヶ所の仮設住宅を訪問に対し、93世帯を訪問した。これにより、気仙沼市内のすべての仮設住宅を網羅したこととなり、対象範囲については目標を上回る成果をあげた。
- 住民の孤立化を防ぐ、また、新たなコミュニティを作ることにより住民の自立を促すという目的に関して、コミュニティリーダーが育ち、自主的にコミュニティが機能し始めた仮設住宅が見られたことは一つの成果と言えるであろう。しかし、一方でコミュニティの機能度合いに仮設住宅間で差も見られた。また、同じ仮設住宅内においても、住民個人の格差も存在したことから目標を達成率の観点から厳密に言及することは難しい。モニタリング時（2012年2月）において、KRAのお茶会活動は継続されており、そのコンセプトは地域住民に受け入れられながら、地道な成果を上げ続けている。この点から本事業

業期間内には、目標を達成したとは言い難いものの、今後も引き続きその達成率を上げ続けていくものと思われる。

- ▶ アルコールやギャンブル依存の問題に関して、早期発見から、必要に応じて専門機関へとリファーするシステム（例えば、個別循環訪問を行っている友愛訪問員にアルコール依存の疑いのある人の情報を提供し、繋ぐなど）が構築されていた。各種依存の問題はその問題が表面化するタイミングに個別性があるため、常にスクリーニングをかけながら、必要なときに即時対応することができるシステムを構築できたことは大変意義のあることと言えよう。お茶会によって気仙沼市全域と関係性を構築することができ、全域に対して万遍なくスクリーニングが可能であった点は大変評価できる点である。

#### 【コンポーネント②】

- ▶ コンポーネント①と同様に、配布範囲については、その目的を達成したと言えるであろう。一方、配布頻度や伝えるべき情報量については、それが十分であったか否かを達成率の観点から言及することは困難である。情報伝達の不備による大きな混乱・問題が発生しなかったこと、いくつかの仮設においてコミュニティ作りを促進した点からある程度、目的は達成したものであると思われる。

#### (c) 効率性：インプットに対してアウトプットがどれくらいあったか、手法は正しかったか

#### 【コンポーネント①】

- ▶ コミュニティ成員の自立意識に関して、KRAの介入がアウトプットにどの程度寄与しているかについて言及することは、自立意識の向上には仮設住宅を取り巻く状況の変化など多くの要因が複雑に絡み合っているため、厳密に言及することは困難である。ただ、少なくともKRAの介入方針である、「場を提供する」というコンセプトは、住民の自立を促すことに効果的に機能したことはいえるであろう。当団体の介入方針は、過度な宣伝は行わず、あくまで自主的参加を促すというものであった。個別訪問もなく、敷地内でお茶会を開催しながら、近くを通りがかる人に声がけをし、興味がある人が参加していくという気軽さや押し付けの無さが住民に受け入れられていた。また、お茶会が定着し、その開催が仮設住宅側に引き継がれていく過程においても、元々「場を提供する」というシンプルなコンセプトゆえ、仮設住宅側がアイデアを出す余地を残されていた。この点も自主的な参加から自主的な運営へのスムーズな移行に繋がったものと思われる。同時期の支援として、芸人呼んだイベントなど、仮設住宅側にとって受け身的な支援が多かった状況もあり、手軽なお茶会は地域住民に「自分たちにもできる」という印象を与えたのであろう。ハンドオーバーを望むKRAの思想とサポートにより、3か月間の間に約5分の1の仮設住宅において、お茶会の自主開催が行われた。住民の自立の芽をむやみにつぶさず、育てたという点で、自立促進という目標に対して大きく貢献したものである。

#### 【コンポーネント②】

- 情報提供という目的について、情報格差による大きな混乱がなかった点で、必要最小限のアウトプットはあったと言えるであろう。また、コミュニティ作りを促進するツールとして、ポスティングなどにより広範囲のアプローチを助けた点から、意義のあったものと思われる。

(d) 調整の度合：いかに被災地コミュニティと連携できていたか、終了時のタイミングや方法はどうか

【コンポーネント①】

- 大規模仮設住宅に見られる「イベント疲れ」や、小規模仮設住宅における「支援不足」などの不満に対し、参加を強制せず、住民に負担をかけない支援、小規模にも欠かさずアプローチする姿勢を示し、地域のニーズにあった支援が展開されていたことにより、被災コミュニティとの意思疎通、連携はとれていたものと思われる。
- 一方、コミュニティに認知され、受け入れられてきた支援ゆえに、終了のタイミングはともセンシティブな問題と思われる。特に住民から開催要望がある中で、急に閉鎖する場合には、住民側に見捨てられ感を残す危険性もある。住民の方々に自主開催として引き継ぐことが理想だが、その形が取れない場合においても段階的にフェードアウトすることは重要であろう。この点から、終了のタイミングは計画的かつ慎重に行われることが望ましい。KRAについては、2012年2月の段階で、引き続きお茶会事業を継続しており、事業期間終了のタイミングでむやみに事業終了する決断しなかった点については、上記の観点から評価できる。

【コンポーネント②】

- 広範囲に配布が可能であった点から、コンポーネント①と同じく地域との連携はうまくとれていたと思われる。また、コミュニティからの掲載情報のアイデアを得られた点からも地域に受け入れられていたことが伺える。

(e) 波及効果・インパクト：当初の目的以外に得られた効果、課題

【コンポーネント①】

- 当初目的以上の広範囲（気仙沼市内全域）の仮設住宅をカバーしたことにより、各仮設住宅の個性がより明確になり、抱える問題を相対化することができた点は、事業を効率的かつ効果的に進めることに寄与したものと思われる。さらに現地住民に対して他の仮設住宅の情報や問題に対する対処法を伝えることも、直面している問題に対する対処能力が向上に寄与すると同時に、他の仮設住宅との繋がりを感じるきっかけにもなったと思われる。
- コミュニティ作りに関して残された課題は、仮設住宅間に格差が依然として残っている点が挙げられる。自主的にお茶会を開催するなど、コミュニティが自立して立ち上がっている仮設住宅がある反面、未だコミュニティ作りが進まない仮設住宅も見られる。また、参

加者の属性について、女性や高齢者が多く、成人男性が極端に少ないなど、参加者属性に偏りが見られる点（同一仮設住宅内の個人間格差）も課題として挙げられよう。これらについて、仮設住宅側の要因ももちろん存在する一方、現状の KRA の自主性を重んじるスタイルによる介入も要因の一つであった可能性がある。例えば、「（コミュニケーションの場を提供する）」という特にコンテンツを設けない介入や、参加を強要しないというスタンスは、ソフトランディングのため、元々コミュニティ形成能力が高い仮設住宅にとって効果がやすい反面、それらが低い仮設住宅やなんらかの障害を抱えている仮設住宅については、介入効果が出にくかったことも考えられる。よって、今後の課題として、状況に応じて当初の介入スタイル以外の新規アイデアや指示的な介入も視野に入れた戦略の変更も視野に入れることが必要となるかもしれない。同時に現在の広範囲に浅く広く行っている戦略の変更も考えられる。いずれにせよ、現地の状況は刻一刻と変化していく中で、既存のやり方にとらわれない柔軟な姿勢を持ちながらどのような施策を打つことができるか、そのアイデアの質や実地能力、活動頻度の調整など団体のキャパシティを考慮した上で検討し、効果的な介入を行うことが今後の課題となるであろう。

#### 【コンポーネント②】

- 広範囲にて展開されることにより、気仙沼市内全域を俯瞰できたため、住民ニーズを適切にくみ取った情報提供が可能であったと思われる。反面、配布頻度など十分に行えなかった点に関しては、本コンポーネントにかかる労力が大きかったことも考えられる。今後の課題としては、コミュニティペーパー作成自体を仮設住宅にハンドオーバーするなど、現状の体制にこだわらない、より効率的なコミュニティ作りを促進させる施策を行うことが挙げられる。

(f) 新規性・独自性：新しいアイデアや工夫が取り入れられているか、他被災地のモデルとなり得る事業か

#### 【コンポーネント①】

- KRA の活動が気仙沼市内全域の仮設住宅に受け入れられた背景として、住民に負担を掛けない介入方針と共に、スタッフ全員が被災当事者であった点も挙げられる。これにより、被災者の状況への共感を可能にし、参加を強要しないイベントの開催など受益者のニーズを的確にくみ取ることにつながっていたと思われる。被災地において、受益者を確保するため、大規模仮設住宅（50 戸以上）においてイベントを行う団体の多い中、小規模（20～30 戸）の仮設住宅にもしっかりと目を向け、気仙沼市全域をカバーした点も支援格差に敏感な地域住民の感情を考えた上での配慮であろう。前述の、住民に参加を強要せず、自主性を重んじながら「（住民の方々が触れ合う）場を提供する」コンセプトは非常に評価できるものである。
- 住民の自主性を促す介入、被災者自身が被災者を支える支援自体はそれほど目新しいものではない。しかし、被災者自身が被災者の自主性が育つように見守りながら行うスタイルは時間と労力を要するものであり、残念ながら大多数の支援がそのような方針を持てるわ

けではなかった。KRAについては、上記の要素がすべて揃っていることが新規性であり、独自性と言えるであろう。安易な大規模なイベントに終始せず、手間がかかり、細やかな神経を使うプログラムを草の根でじっくりと愚直に実施する姿勢は他被災地のモデルとなるべきものであろう。

#### 【コンポーネント②】

- 情報を咀嚼して、住民にコミュニティペーパー個別のコミュニティに対して、情報を発信するアイデア自体は特段目新しいものではない。しかし、このペーパーの存在が、住民の自主的な情報発信の手段になり得たことや、コミュニティ作りのツールとして利用された点は意義のあるものである。コンポーネント①と併用し、その存在を上手く活用した点は広範囲へのアプローチを可能にした点で効果的であり、他被災地のモデルとなりうるものであろう。

### 3. 評価者の所感

- 地域格差や仮設住宅間格差を出さない、弱者に配慮するなど、住民の目線がしっかりと取り入れられた事業であり、まさに草の根と言うべき、しっかりと地に足のついた事業という印象を受けた。KRAの強みは同じ被災者による支援という点であり、その頑張る姿によって、被災者他の被災者を勇気づける存在として機能しているように感じられた。しかし、一方でこのような被災者にしっかりと寄り添った介入は、実際、支援者の側からあれこれ提案する（具体的なコンテンツを提供し、被災者を受け身にするような）介入よりも、微妙なさじ加減が求められるため、一般的に各スタッフにかかる負荷はより高いものとなる。加えて、KRAのスタッフ自体が被災者であるため、スタッフのバーンアウトなど、その疲弊や心労の度合いが心配でもあった。物質支援とは異なり、人と人が触れ合う支援は支援者側の調子やモチベーションも支援の質に直結する。自身の心身の調子を整えることが受益者のためとなるという視点をもって、スタッフ自身もケアの対象と据え、適度な労働時間調整やリフレッシュを交えながら、息の長い支援を続けて頂きたいと思う。