



# みやぎ県民センター ニュースレター

石巻市雄勝地区 分浜防災集団移転地  
6戸区画を整備したが1戸しか入居せず、1戸が建設中

65号  
2020年8月4日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町2丁目5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925  
http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/ E-mail: miyagi.kenmincenter@gmail.com

## この号の主な内容

- 1 ページ：コロナ禍で初の大規模災害
- 2 ページ：「半壊」以下の支援拡充を
- 3 ページ：7月豪雨で前進した対応
- 4～10 ページ 特集  
：災害ケースマネジメントの制度化を

## コロナ禍で初の大規模災害 九州7月豪雨 3年連続日本列島を襲う豪雨災害



上) 7月4日八代市球磨川堰下流 (国交省九州整備局)  
右) 人吉市肥後銀行人吉支店前 (日経クロステック)



### 特定非常災害

適用基準は「災害での死傷者、住宅倒壊の多数発生、広範なライフライン途絶等の諸要因を総合的に勘案」し指定される。

行政上の権利利益の満了日延長、義務の不履行の免責、破産手続きの特例、相続手続きの期間延長等の「特例措置」が適用される。

#### 【特定非常災害の指定】

- 阪神淡路大震災 (1995年)
- 新潟県中越地震 (2004年)
- 熊本地震 (2016年)
- 西日本豪雨 (2018年)
- 台風19号 (2019年)
- 九州7月豪雨 (2020年)

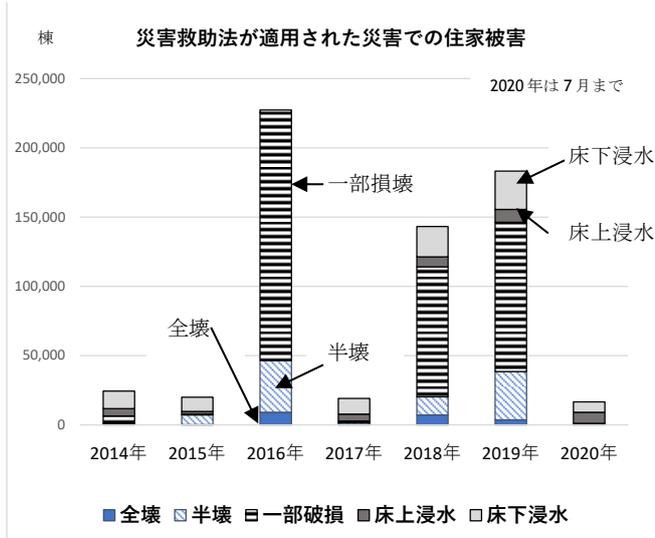
活発な梅雨前線の影響で、7月3日から西日本を中心に雨が降り続き、九州地方を中心に河川の氾濫や家屋の浸水・土砂崩れ災害が発生し、甚大な被害をもたらしました。7月15日までに8県67市町村に災害救助法、被災者生活再建支援法（熊本県全域・大牟田市）が適用され、特定非常災害にも指定されました。懸命の復旧作業が進められていますが、コロナ禍により県外からのボランティアの支援を断念する自治体が多く、人手不足が深刻で、復旧の足かせになっています。

昨年の台風19号では宮城県内でも丸森町、大郷町等で大きな被害を受けましたが、その際の期間降水量（災害期間の降水量合計値）は丸森町筆甫地区で607.5ミリでした。今回、熊本県球磨郡湯前町の期間降水量は1559.5ミリと筆甫の倍以上の降水量で、凄まじい豪雨だったのです。日本三大急流の一つとして知られる球磨川が氾濫し、流域で被害が大きかった人吉市では浸水深が10メートル近い箇所もありました。

この数年、地球規模の気候変動の影響から、自然災害が毎年のように発生し、常態化しています。日本全国どこでも大雨被害と無縁のところはありません。しかしそのようななかで政府の被災者支援策の抜本拡充は進んでいません。

## 「半壊」以下の被災者支援拡充が切実

大きな災害が発生した場合、都道府県の判断により災害救助法を適用し、災害救助が行われます。避難所の設置や応急仮設住宅の供与、炊き出しや飲料水の供給、服・寝具等生活必需品の給与・貸与、住宅の応急修理など、この法律でその実施内容が定められています。下グラフは、2014年以降に災害救助法が適用された災害で、どれくらい住家の被害があったのかをみたものです。このグラフを中心に近年の自然災害特徴をみてみましょう。



2016年が最も住家被害が多かったことがわかりますが、この年は熊本地震・台風10号・鳥取中部地震があった年でした。しかし、2014年、15年、17年被害が低く見えますが、それでも約2万棟が被害を受けています。このグラフを見て特徴的なことは、住家被害は大半が半壊、

一部損壊、床上上下浸水被害だということです。全壊は全体の3.3%しかありません。津波災害のように住家が根こそぎ押し流されて跡形もなくなることを除けば、自然災害における住家被害は、半壊以下、それも一部損壊が大きなウェートを占めているのです。14年以降、6年間で半壊以下の住居被害は63万棟にもものぼります。これは仙台市全住宅数56万棟を大きく上回る規模です。

### 貧弱な国の住宅再建支援制度

半壊・一部損壊・床上上下浸水被害を受けた場合、その修繕費用は半壊・一部損壊で最低約200万円、床上浸水でも最低約100万円が必要となるのが全国知事会の調査<sup>1</sup>でわかっています。

しかし、国等のこうした自然災害からの住宅再建支援は不十分なままです。

被災者生活再建支援制度で最大300万円までの支援を受けることができるのは全壊・大規模半壊世帯までで、半壊以下は対象外です。

災害救助法に基づく応急修理制度は大規模半壊と半壊までが対象となりますが、1世帯あたり59万5千円給付が上限です。昨年8月から一部損壊の内損害割合が10%以上20%未満の被害を受けた場合「一部半壊(準半壊)」とし、応急修理の支援対象(限度額30万円給付)となりましたが、半壊以下の被害の場合は、この応急修理制度以外では災害援護資金貸付制度(融資)があるだけです。この住宅再建支援制度の抜本的改革が強く求められます。



7月29日に山形県でも豪雨被害(大石田町)

### 7月30日 防災相 被災者支援金の拡充を 表明

新聞報道によれば、武田防災相が被災者生活再建支援制度を拡充し、半壊世帯の一部も対象とする方向で検討旨表明したと伝えていました。

しかし、拡充は「半壊世帯のうち、損害割合が30%台の世帯に25~100万円支給」という範囲にとどまります。一歩前進ですが、それでもまだ不十分です。

今後さらに支援の拡充が必要であり、さらに取組を強める必要があります。

<sup>1</sup> 全国知事会危機管理・防災委員会「被災者生活再建支援制度の見直し検討結果報告」5ページ

7 月豪雨で前進した対応

修理制度で「自宅修理」しても仮設への入居可



今回の災害で避難所用・間仕切りが導入された避難所が増えました（人吉市）。  
日経ビジネス 7/27

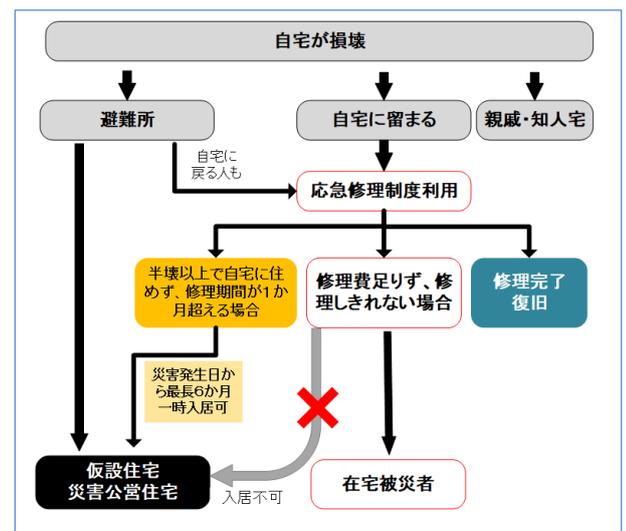
前ページで、昨年 8 月に応急修理制度の支給対象が「一部損壊（準半壊）」まで拡大されたことを述べました。これは、昨年房総半島を襲った台風 15 号被害で、千葉県内における住宅被害の 9 割強が一部破損で占めているにも関わらず、国による住宅支援の対象外であることが強く批判され、応急修理制度が改善されたものです。しかし支給対象を「準半壊以下」（損害割合 10%未満）まで拡大することが必要ではありますが「一步前進」と評価できるものでした。他に今回の 7 月豪雨でも被災者対応で改善された対応がされています。

修理制度を利用しても仮設入居が可能に

災害救助法による応急修理制度は、「日常生活に必要最小限度の部分を応急的に修理することで元の住家に引き続き住むことを目的とする」という制度内容で給付されるものです。災害発生から 1 か月以内に修理完了することが基準化されていました。しかし修理完了すると「修理したのでその住居に住める」とみなされ、仮設住宅に入居することが出来ない制度でした。そもそも 1 か月以内に修理完了できていない実態があり、改善が求められていました。

この制度については、今年 3 月、東日本大震災の被災地の実態調査を行った総務省行政評価局が、「応急修理制度の申し込み後、修理完了までに長時間を要している被災者等損壊した自宅に居住し続ける者に対し、応急仮設住宅の供与を可能にすること」と内閣府に対し勧告を行い、今回の災害から修理制度を利用しても修理期間が 1 か月を超える場合、仮設入居できるようになりました。入居可能期間は最長 6 か月で修理期間が 1 か月を超えることが条件です。

ただし、そのように制度が改善されても、修理制度の給付額が被害実態に合わないことから、修理費が足りず、修理しきれないケースは残ります。そのような場合は「在宅被災者」として修理不完全なままに自宅に住まざるを得ない状況となってしまう問題は解決されません。今回の制度改善は歓迎すべきことですが、根本的には被災者住宅再建支援制度を拡充し、



半壊住宅  
解体費補助へ

7 月豪雨から、「特定非常災害」に指定された場合、市町村が被災家屋を解体・撤去する費用については今までの「全壊」だけでなく、「半壊」まで対象とすることが恒久制度化されました。

これにより半壊被災者の負担が軽くなりますが、「特定非常災害」以外の災害も対象にしていく必要があります。

個々の被災者の被害実態にあわせて、それに対する支援策を組み立てて連携して支援する仕組みの構築が強く求められます。

## 災害での被災者支援強化にむけ 災害ケースマネジメントの制度化を

7月12日（日）、「第四回災害ケースマネジメント構想会議」がリモート形式で開催され、全国から約40人が参加し、「災害時におけるケースマネジメント」の現状や今後の課題について話し合いました。同構想会議はこの間3回にわたり、全国で自然災害被災者への支援活動を進めている支援団体、弁護士、マスコミ関係者、医師らが集まり回を重ねてきました。県民センターも同会議の事務局として参加しています。

ここ数年多発する自然災害のなかで、本年1月には「災害ケースマネジメントガイドブック」（津久井進著）が発行されるなど、被災者支援の方法として災害ケースマネジメントが注目されていますが、東日本大震災における仙台市の取組にその原型があります。当時の仙台市の取組と、災害ケースマネジメントをめぐる現在の課題について考えてみましょう。

自然災害、それも大規模な災害が後を絶たず、被害規模も著しく大きくなるとともに、それは被災者が置かれていたコミュニティや自治体の脆弱性を一気に表出させます。被災者が災害によって抱える様々な困難に対し、現行の被災者支援制度は適切に対応できていません。住宅再建一つとっても現行の被災者生活再建支援法は全壊・大規模半壊以外の被災者は対象となっていない。半壊以下の被災者が抱える住宅再建上の困難に自治体は十分に対応できずにいます。いわんやそれ以外の生活再建上の困難に自治体が向き合うこと自体、希薄なものです。少子高齢化の進展や地域コミュニティの衰退という社会構造の変化や、災害被害の深刻化に防災や被災者支援が追いついていないのが現状と言ってもよいでしょう。

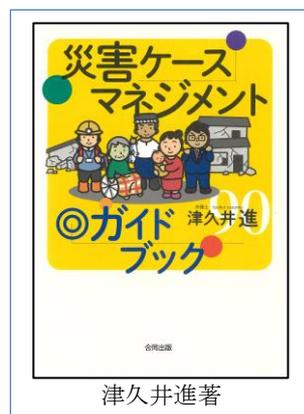
こうした状況に対し、東日本大震災以降、いくつかの自治体で「災害ケースマネジメント」が取り入れられつつあります。その原型は東日本大震災時の仙台市の対応でした。

### 震災時の仙台市の災害ケースマネジメント

仙台市では2014年春から「被災者生活再建推進プログラム」に基づく支援を開始しました。内容は応急仮設住宅に入居する「各世帯への支援」と、プレハブ仮設住宅や復興公営住宅における「コミュニティ支援」の二つが柱でした。

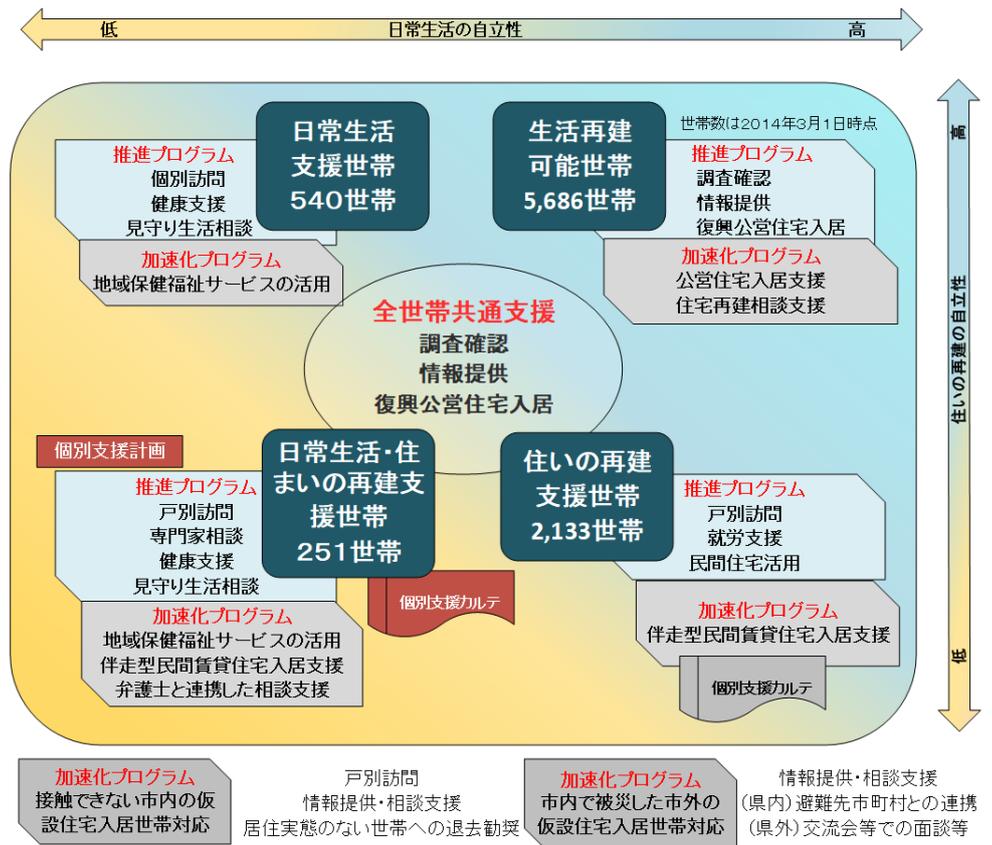
また支援にあたっては、「一人ひとりの状況に応じたきめ細かな支援」と「人と人とのつながりを大切にしたい支援」を行うことを視点を据えたとしています<sup>1</sup>。

その取組をさらに強化し、2015年から「被災者生活再建加速プログラム」を、恒久住宅への移行と生活再建支援によりウエートをおいて支援を行いました。次ページ図1に推進プログラム、加速化プログラムごとの支援内容を整理しました。



<sup>1</sup> 「東日本大震災仙台市復興五年誌」仙台市

図1 東日本大震災時の仙台市被災者支援の内容



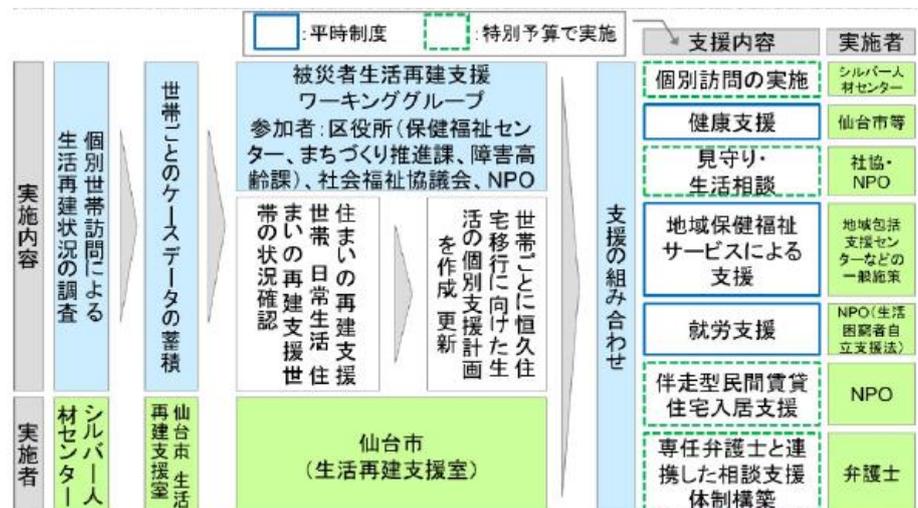
注：「東日本大震災仙台市復興五年誌」を参考に県民センター作成

### 仙台市の災害ケースマネジメントの特徴

仙台市のこの取組の特徴は、被災世帯を4つに類型化して、類型ごとに支援内容の重みづけを変化させ、さらに重点的支援対象とした「住いの再建支援世帯」と「日常生活・住いの再建支援世帯」については、世帯ごとに支援メニューを「オーダーメイド」的に支援計画を策定し、支援にあたったという点です。

また世帯状況の把握から実際の支援実施までの流れと実施主体は図2のような形でした。

図2 仙台市における「災害ケースマネジメントの流れ」



菅野拓氏作成 (2019年1月 復興庁復興推進委員会資料)

## 仙台市災害ケースマネジメント 二つの問題

このような仙台市の災害ケースマネジメントは、仮設住宅入居者に対する支援という面では新たな支援枠組みをつくったものとして、おおいに評価できるものです。こうした取り組みは、その後の自然災害被災者(仮設住宅入居者)に対する支援として継続され、定着しています。台風19号で被害を受けた丸森町では、仮設住宅入居者支援のため、「地域支え合いセンター」を立ち上げ、5人の生活支援相談員が6つの仮設団地を見守っています。

### 支援対象は「仮設住宅入居者」以外にも広げるべきだった

しかし、仙台市の災害ケースマネジメント(各世帯への支援)が対象としたのは「仮設住宅入居者」ということです。「在宅被災者」は制度の視野には入っていませんでした。従って、仮設住宅解消により「各世帯への支援」は実質的に終了しました。しかし、仙台市では、被災した家屋に対する固定資産税軽減措置に関する調査の結果、住宅約1万棟のうち、約5100棟が「未修繕」、約4400棟が「一部修繕済み」と回答し、「修繕済み」・「解体済み」は計約330棟だけでした(2019年4月20日河北新報)。これら被災住宅に住む人の80%は「半壊」判定でした。修理しようにも公的支援は応急修理制度と義捐金だけでは費用が賄えず、今も多くの人々が不十分な修理状態で居住せざるを得ない状況にあります。

本来、災害ケースマネジメントではこれら「在宅被災者」も視野に入れた活動が求められたのですが、当時は被災状況調査が不十分だったため、それができませんでした。今後の災害ケースマネジメントでは、在宅被災者も明確に支援対象とした枠組みとすべきです。

### 災害ケースマネジメントを中途半端にやめるべきではなかった

仙台市では、19年3月末で「被災者生活再建支援室」を廃止しました。この部署は住民の戸別訪問等を行ってきました。

災害ケースマネジメント(各世帯への支援)を承継し、日常業務として担当する部署を「被災者の生活再建が一定のレベルに進んだ」として廃止したことは、前述の半壊判定世帯における住宅修理不全状態や、復興公営住宅におけるコミュニティづくりがまだ途上にあるなかで廃止すべきではありませんでした。本来なら、「被災者生活再建支援室」を存続させ、震災から10年を経過したなかでの被災者の復興状況を調査し、なにが問題として残っているのか?解決を迫られている問題はなにか?を突き詰めることが必要でした。それらをせずに中途半端に災害ケースマネジメントをやめるべきではありませんでした。

このような問題を持ちながらも、仙台市の取組は先駆的であったことはまちががなく、2016年の岩泉町水害、熊本地震にも生かされています。そして2018年、鳥取県では仙台市の取組を参考にして、全国で初めて災害ケースマネジメントを恒久制度化しました。

## 全国で初めて制度化 鳥取県の災害ケースマネジメント

### 鳥取県「防災及び危機管理に関する基本条例」 改正部分

#### 第25条の2

「県及び市町村は、相互に連携し、必要に応じ、個々の被災者の住宅、就労、健康、財産管理その他生活に係る課題に総合的に対応する体制を構築し、被害者の生活の復興支援を行うものとする。」

### 住宅再建を生活再建の出発点に

2018年3月、鳥取県では「鳥取県防災及び危機管理に関する基本条例」を改正し、全国で初めて災害ケースマネジメントを制度化しました。

鳥取県は制度化の考え方を以下のようにまとめています。

「(鳥取中部地震により)中部1市4町を中心に住家被害は約15,000棟に及び、古い住宅を中心に屋根瓦(特に土葺きの瓦)のズレや落下が数多く見られたほか、外壁のひび割れ・落下、塀の倒れ等が多数発生しました。これに対して、被災世帯の住宅再建及び修繕のための支援措置を講じるなど、県や市町村の積極的な支援により、鳥取県中部地震発災から約1年でブルーシートが残る住家は概ね5%にまで減少しました。

しかし、発災後1年経過してもなお、住宅修繕に着手することが出来ない世帯があり、その中には健康面、資金面での問題を抱えていたり、高齢者世帯で修繕にむかう気力を失ったりしている方々などもおられます。

このような世帯へ対応するため、行政や民間団体などで構成する『生活復興支援チーム』を新設し、困りごとの解決策を具体的に提案することで被災者の生活復興を後押ししていく鳥取県版ケースマネジメント『生活復興支援』に取り組むこととなりました。また、今後再び大きな災害が発生した際にも同じ考え方で支援に取り組むため、平成30年4月に、この被災者の生活復興体制を全国で初めて条例に規定し、恒久制度としました。」(「生活復興支援に取り組んでいます」鳥取県発行御パンフ 2018年)

制度化にあたっては、「発災から約1年ブルーシートが残る住家は5%にまで減少したが、それ以上減らなかった。知事(平井伸治氏)が新聞で宮城の災害ケースマネジメント等の記事を見て、導入検討の指示があった」(鳥取県危機管理局長の西尾浩一氏)と、知事のリーダーシップの下で具体化が進められたといえます。つまり、先ず住宅再建(修理)を入口にして、そこから生活再建の諸問題の解決を目指すものとしてこの制度がつくられています。これには理由があります。

### 鳥取県独自の住宅再建支援制度

鳥取県ではすでに国の制度を上回る県独自の被災者住宅再建支援制度を運用しています。鳥取県では2000年の鳥取西部地震、16年の鳥取中部地震と二つの大きな地震災害を経験しました。特に2000年の西部地震の際、当時知事であった片山善博氏が被災現場を回るなかで「そこで分かったことは、その時最も大事な課題は住宅問題だという事でした」(「災害復興とそのミッション」)と述べているように、当時から災害時の住宅再建を非常に重視し、県が独自に国の被災者生活再建支援制度の枠を超えた支援制度を作ってきた歴史がありました。現時点で運用されている鳥取県の住宅再建支援制度は次ページ表のとおりです。

### 鳥取県の独自住宅再建支援制度

区分	住宅の再建方法	全壊	大規模半壊	半壊	一部破損		対象経費
					10%以上	10%未満	
県制度	建設・購入	300 (225)	250 (187.5)	上限100 (75)	—	—	住宅の再建・購入又は補修に要する費用に限る
	補修	200 (150)	150 (112.5)	100 (75)	上限30 (単身同額)	1~5	

(黒字部分国制度、赤字部分が鳥取県独自制度・カッコ内は単身世帯への給付額)

現在の国の被災者生活再建支援制度では半壊以下の支援はありませんが、鳥取は一部破損（10%未満）までの支援が行われます。つまり一部破損（10%未満）以下の被害判定はありませんから、「鳥取県では自然災害で何らかの被害を受けた住家全てに支援が行われる」ということになっています。下の実際の生活復興支援の取組事例を見ると、住宅被害復旧支援から入って、生活にかかる問題の解決にも進んでいる状態が見て取れます。

### 鳥取県生活復興支援取組事例

- 家屋が被災の高齢夫婦世帯**  
 近隣住民から相談があり実態調査をした結果、ボランティア団体による屋根修繕を実施。併せて保健師が世帯訪問し、介護予防サービスを受けていただくこととなった。
- 瓦が崩れブルーシートで対応していた高齢世帯**  
 実態調査の結果、世帯には借金があり、世帯主は療養中であることがわかった。民生委員や近隣住民の協力を得てボランティア団体による屋根修繕（瓦落下防止対策、雨漏り対策）を実施。生活面では、過払い金を含む返済状況の確認などをするため弁護士を派遣し支援した。
- 賃借している店舗が被災し、店舗経営に苦慮している世帯**  
 生活資金、不動産、相続等の多岐にわたる課題に対応可能な専門家につなぐためファイナンシャル・プランナーを派遣し、家計の点検・助言を行った。
- 住宅が傾き、業者から住み続けるのは危険だと説明を受けた世帯**  
 震災復興活動支援センター、建築士が住宅の増築された部分毎に住宅の傾きを調査し、危険箇所を修繕することで引き続き安全に居住できることを世帯に説明。その結果、危険箇所のみ解体し、新築することになった。
- 修繕費用の捻出に苦慮されていた世帯**  
 建築士を派遣し、現地確認。サッシを交換するのではなく建具の調整を行う等、再建支援金の範囲内で修繕可能な修繕方法を提案し、その内容で業者が修繕した。
- 借家が被災し、大家から修繕できないと言われた世帯**  
 家賃や周辺環境について、条件のよい引越先が見つからなかったため、ボランティア団体がブルーシートの張替えを行った。
- 屋根瓦がずれ、雨漏りする世帯**  
 業者から「修繕費用が高額となる。」「建て替えを勧める。」などの説明を受けたため、修繕しないままになっていたが、市職員、建築士で修繕方法を検討し、市の補助金を使うことを提案したところ、屋根瓦の修繕を進めることになった。



(鳥取県パンフより)

また2017年度からは、「ブルーシートの張替え、修繕などをする団体等に補助上限30万円の補助金」まで支給しています。

このように住宅再建の独自支援制度が宮城県より大幅に充実していますから、災害ケースマネジメントを進めて支援計画を作成する際に「支援メニュー」として様々な活用できます。同じように宮城県で災害マネジメントをやろうとした場合、県独自住宅再建支援制度がありませんから、住宅再建の「支援メニュー」は鳥取と比べ貧弱なものにならざるを得ないでしょう。災害ケースマネジメントを進めることと、住宅再建支援制度を充実させることが密接につながっていることが鳥取県の事例から分かります。実際のケースマネジメントの流れは次ページの内容です。



## 災害マネジメント制度化に向けて

鳥取県での災害ケースマネジメント制度も参考に、昨年8月に山形県が原発避難者を個別支援するために、災害ケースマネジメントを導入しました。原発避難者が避難の長期化で多様化、複雑化する個別事業に対応することを狙いとしています。また大阪北部地震の際に高槻市が鳥取県スキームを参考に実施した事例、徳島県が南海トラフ巨大地震に備えた事前復興計画に災害ケースマネジメント型の被災者支援を行うことを盛り込んだ事例等、災害ケースマネジメントが各地で着実に広がっています(「住民と自治」6月号菅野拓)。しかし制度導入は、まだ大きな広がりとなっている状況までには至っていません。東日本大震災を経験した宮城県、それも全国の自治体が制度の原型を生んだ仙台市でも災害ケースマネジメントは制度化されていないのです。災害ケースマネジメントの制度化に向けての課題を考えてみましょう。

### 仙台弁護士会の手法提案

災害ケースマネジメントの制度化について、仙台弁護士会は「災害の発生に先立ってこの制度が法制化され、必要な予算措置を速やかに講じることができる仕組み」にしておくことが不可欠と「会長声明」(18年2月8日)を発表しています。

そのなかで「生活困窮者自立支援法」及び「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律(激甚法)」の活用を提案しています。生活困窮者自立支援法で定める「生活困窮者自立相談支援事業」が被災者を直

接の対象とするものではないものの、ケースマネジメントを通じて生活困窮者の自立支援する内容であることから、災害ケースマネジメントにも活用あるいは応用しようというもの。また、「激甚法」の対象事業に前述の「生活困窮者自立相談支援事業」を加えることにより、激甚災害が発生した場合、地方公共団体は国の財政支援を受けつつ、生活困窮者自立支援法に基づくケースマネジメント事業を実施することが可能になると提案しています。この提案は国政段階における制度化ですが、もう一方で、地方自治体段階における制度化も検討が必要でしょう。

### 自治体条例で制度化する方法

現在、宮城県には「震災対策推進条例」があります。同様に仙台市には「防災・減災のまち推進条例」、石巻市には「石巻防災基本条例」があります。いずれも「理念条例」（行政の方向性や施策における優先順位等を規定した条例）ですが、そのなかの「復興対策」「復興」に関する規定に、災害ケースマネジメントを実施することを自治体の責務とする旨の条文を挿入することで災害ケースマネジメントを制度化する、という方法が考えられます。鳥取県の制度化はこの方法によるものです。また各地方自治体が定める「地域防災計画」のなかに災害ケースマネジメントを位置付けるという方法も考えられます。

さらには、今年6月に、引きこもりや介護、貧困など分野をまたいだ課題を抱える家庭に市区町村が役所内で情報を共有し、ワンストップで対応できるよう国が支援する改正社会福祉法が成立しましたが、自治体段階でこの仕組みの活用あるいは応用も考えられます。

いずれにせよ、国民の側から災害ケースマネジメント制度化を求める世論を高めることが必須条件となることは間違いありません。県民センターも災害ケースマネジメントの制度化を求める諸団体・個人と一層強く連携し、取り組む必要があります。