

みなし仮設を主体とした仮設住宅供与 および災害ケースマネジメントの意義と今後の論点 —東日本大震災の研究成果を応用した 熊本市におけるアクションリサーチを中心に—

菅野 拓¹

Taku SUGANO¹

¹ 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution

東日本大震災においては、民間賃貸住宅を仮設住宅とみなす、みなし仮設が大規模供与され、供給速度やコスト面のメリットとともに、供給方法や被災者の生活再建支援をめぐる様々な課題が生じた。それを踏まえ、熊本地震において熊本市で実施された、みなし仮設を主体とした仮設住宅供与、および、被災者生活再建手法について、その導入経緯と実施経過を、アクションリサーチの結果を中心として把握し、今後の大規模災害対応への意義と論点を提示した。熊本市で実施された取り組みは、「仮設住宅供与の熊本市モデル」および「災害ケースマネジメント」として把握可能である。これらの有用性が確認できたものの、全国普及のためには、立法や法改正が必要になる点が把握された。立法や法改正においては、防災・災害対応に専門特化するのではなく、社会保障を中心とした平時の諸制度との連続性をもたせることが重要な論点である。

Keywords: Kumamoto Earthquake, Great East Japan Earthquake, temporary housing, disaster case management, Kumamoto city.

1. 背景

東日本大震災においては、約13万6千戸の仮設住宅が提供されたが、その半数は民間賃貸住宅を仮設住宅と「みなす」借上げ仮設住宅（以下、みなし仮設）であった。みなし仮設のここまでの大規模供与は日本史上初であり、過去の事例がない中、様々なメリットとともに、課題も続出した。

このような事実に対し様々な研究がなされ、課題の把握や解決法の提案がなされてきた。重川ら（2015）は、みなし仮設住宅入居は長期に及ぶ避難所生活の回避や公的費用削減といった面で大きな役割を果たし、恒久住宅確保に至るプロセスの各所で、被災者自身が主体的選択に基づき、自立した生活再建を成し遂げていると、制度に対して基本的に肯定的な評価を行うが、同時に以下のような課題と解決策を提案している。①当初取られた行政によるマッチング方式の住宅供与は大規模災害時には対応しきれないため、被災者が自ら探した住宅を申請し借上げ仮設住宅として認める方式（以下、マーケット方式）が望ましいこと、②行政・不動産関係団体などが契約締結や家賃等の支払い業務、入居者の情報管理、行政内部の体制などの事前準備をしておく必要があること、

③一定以上の期間経過後は災害救助法に基づく仮設住宅の位置づけから切り離し、年収などの要件により相応の家賃負担を求めるといった別の制度を創設して対応することが望まれること、④世帯人数や間取りに応じて家賃上限が設定されたが、上限を上回る費用は自己負担することを認めることで、被災者の住宅選択の自由度が高まり、より迅速な住宅供与が可能となること。このような様々な個別課題を根本的に解決するには、通常の不動産契約と同様に入居者と貸し主が直接契約を結び、行政が資格要件を審査した上で、現金もしくはバウチャーによる家賃補助制度を導入することを提案している。

立木（2015）が主導した松川ら（2017）などの一連の共同研究においても、自立する能力が高い世帯の自立を助長するといった点から、基本的にみなし仮設を肯定的に評価しているが、事前準備がなかったために個別の契約に対しIDを振ったデータ整備ができず、大量の個別契約と支払業務は行政の平常業務ルールではとても対応できないといった、行政業務の混乱を指摘し、平時からの運用ルールや体制の整備が重要であると指摘している。

菅野（2012）では、みなし仮設はプレハブ建設の応急仮設住宅（以下、プレハブ仮設）と異なり、どこに被災者がいるのか行政の担当部局を除いて把握不可能となる

点、マーケット方式によるみなし仮設で住宅を見つけることができなかつた社会的弱者がプレハブ仮設に集中している点などを指摘し、みなし仮設がもつ行政以外の資源の届きにくさ、排除の構造を明示した。また、菅野(2015)は、みなし仮設入居世帯の社会経済状況を把握することから、被災者支援の各種制度が、災害前からの社会的脆弱性が考慮されずに、住家の被災度判定にもとづいて運用されている点が非合理であることを指摘し、仙台市の被災者生活再建支援の取り組みをモデルに、「災害ケースマネジメント」として、被災者に個別に寄り添い、個別の被災度合を把握し、平時の福祉制度も含んだ支援メニューを個別に組み合わせるうえで、ワンストップに支援を実施していく仕組みが必要であることを提案している。

こういった、みなし仮設にまつわる実態・課題・解決策の把握にかかわる研究の蓄積途上に、平成28年熊本地震(以下、熊本地震)が発生した。東日本大震災におけるみなし仮設は未だ供与中であり、政府による長期評価はなされておらず、当然、上記の諸研究が提案していた抜本的制度改正は進んでいなかった。そのため、熊本地震における被災自治体は、仮設住宅供与の制度面からみると基本的に同じ条件で災害対応を行わなければならない。

このような状況のなか、筆者は、熊本市の市長特命アドバイザーという立場で、各種災害対応に関する助言や部局間や組織間の調整といった支援を実施することとなった⁽¹⁾。筆者は上述したみなし仮設にまつわる状況を把握していたため、抜本的な制度改正は難しくとも、東日本大震災で生じた諸課題を改善する可能性はあった。そのため、筆者にとって一連の支援は、同時に、上述した課題解決過程に参与するアクションリサーチとしての性格も帯びた。支援と矛盾しないアクションリサーチ上の命題は、「東日本大震災を踏まえ、みなし仮設制度を使いこなし、効果的に生活再建を促す手法を検討し、熊本市の仕組みに展開する」というものであり、この観点からアクションリサーチを実施した。

貴重な事例であるがゆえ、筆者のアクションリサーチの経過、および、その後の仮設住宅供与および「災害ケースマネジメント」と呼ぶうる生活再建支援手法の実施経過から、今後の大規模災害への対応への意義と論点を提示する。

2. 目的

熊本市で実施された、みなし仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの導入経緯と実施経過を把握し、今後の大規模災害への対応への意義と論点を提示する。

3. アクションリサーチの経緯

4月25日に、熊本県庁にて支援活動を実施している際、熊本市から訪問の打診を受け⁽²⁾、河田恵昭人と防災未来センター長をはじめとした、同副センター長、同研究部長、筆者が、熊本市の大西一史市長、両副市長、都市建設局技監らと今後の対応について協議し、筆者がアドバイザーとして支援申し上げることが決定した。この日から、熊本市への継続的支援が始まった。

支援方法は、出張ベースではあるものの、筆者が非常駐体制で熊本市の災害対応関連部局への助言を行うこと

を基本としている。助言を実施した熊本市職員は市長・副市長・局長級の幹部から、主査など実業務を担当するものまで幅広い。また随時、国や県の担当者、熊本市を応援していた政令指定都市担当者、NPO/NGO担当者、社会福祉協議会担当者などの連携調整を実施した。また、随時、熊本県や国の担当者との情報交換を行っていた。

復興計画や災害対応検証計画の枠組みが決定し、災害対応が一区切りしたと考えられる、7月26日の第1回熊本地震検証・熊本市地域防災計画改定検討委員会が開催されるまでに、計30日間にわたり現地にて支援を実施した。支援の具体的手法においては、支援対象である熊本市の各職員に伴走しつつ、できる限り彼らをエンパワーメントすることを心掛けた。専門的見地からの見通しの伝達を除いては、できる限り介入的な手法は避け、各職員との協議や対話を重視し、その中で課題だと双方に把握された事項に関して、必要に応じた先進事例の伝達・その担当者の紹介や組織間の調整として支援を実施することを心掛けた。直接的な介入をできる限り避ける手法を選択したのは、復興まで数年単位の時間がかかることが発災当初から予想され、応援が少なくなり、自ら復興を成さねばならない組織の活力を維持・向上することが、速やかな復興につながると考えられたためである。

熊本市が対応せねばならなかった災害対応業務は多岐にわたるが、平時の行政運営では対応が難しい分野を中心に、熊本市の災害対応状況に伴走する形で支援を展開した。結果として、「今後の予測形成」、「仮設住宅の供与」、「復興部の立ち上げ」、「避難所のマネジメント」、「NPO/NGOとの連携」、「被災者の生活再建」、「震災に伴う各種計画策定」の計7テーマにおいて支援を実施することとなった。本論では「仮設住宅の供与」および「被災者の生活再建」を中心に検討するが、各分野の支援は密接に関係していることもあり、参考までに時系列での支援内容を表1に掲げる。

4. 仮設住宅供与の実態とその意義

以下では、アクションリサーチにもとづく仮設住宅供与にまつわる諸施策立案の経緯、その他の重要施策、その後の仮設住宅供与数の推移から、熊本市における仮設住宅供与の実態と、防災や災害対応政策上の意義を把握したい。

(1) 仮設住宅供与にかかわるアクションリサーチ

前述した4月25日の熊本市と人と防災未来センターの協議の際に、筆者から東日本大震災を踏まえた仮設住宅供与に関する見直しについて熊本市に伝達した。

主たる伝達事項は下記である。①東日本大震災での仮設住宅供与について、半数以上はみなし仮設として供与されたこと。②プレハブ仮設に比べ、みなし仮設のメリットは既存ストックが活用可能なため供給が早くコストが抑えられること。③デメリットとして、住宅需要が増大することを背景として、入居時の審査や保証人を立てられないことなどを原因として平時から賃貸住宅の確保が難しい社会的弱者等がみなし仮設から排除される傾向があること。④みなし仮設も含めた仮設住宅入居者の生活再建には仙台市で用いられた手法が有用であること。

協議を受け、③のデメリットについての検討は建設部局だけでは難しいと想定されるため、建設部局・福祉部局からなる仮設住宅供与にかかわるプロジェクトチーム(住まいと福祉のプロジェクトチーム)を編成することが決定した。

表1 支援の展開

| 支援テーマ | 日時 | 事項 | 詳細 |
|-------------|-------|--|---|
| 今後の予測形成 | 4月25日 | 今後の災害対応の予測を市長・副市長等に伝達 | 今後の災害対応の予測を市長・副市長等に伝達し、市長特命のアドバイザーとして支援することが決定。 |
| 仮設住宅供与 | 4月25日 | 住まいと福祉のプロジェクトチーム立ち上げ決定 | 仮設住宅の供与計画の大枠を定めるため、住宅部局、福祉部局の課長・主幹級で構成されるチームを立ち上げ。 |
| 仮設住宅供与 | 4月26日 | 住まいと福祉のプロジェクトチーム立ち上げ | 都市建設局技監、都市建設局総括審議員兼都市政策部長、健康福祉局総括審議員を統括役に、建築政策課課長、住宅課副課長、高齢介護福祉課主幹兼主査、子ども支援課主幹兼主査、健康福祉政策課主査、障がい保健福祉課主査、都市政策課参事で構成。 |
| 仮設住宅供与 | 4月26日 | 仮設住宅の供与計画の大枠案が決定 | 住まいと福祉のプロジェクトチームにて、みなし仮設と市確保住宅をベースとして策定（後日、地域内のつながりが深い地域についてはコミュニティ入居型のプレハブ仮設の建設を決定）。 |
| 仮設住宅供与 | 4月27日 | 市長が仮設住宅の供与計画の大枠を了承 | みなし仮設と市確保住宅をベースとして仮設住宅を供与していくことが決定される。 |
| 仮設住宅供与 | 4月28日 | 要配慮者向けの住宅マッチング手法のイメージ策定 | 住まいと福祉のプロジェクトチームにて、市場ベースのみなし仮設を導入した際に、保証人が立てられなかったり、大家の審査を通らなかったりする、市場から排除され住宅確保が困難な要配慮者向けの住宅マッチング手法のイメージを策定。 |
| 復興部立ち上げ | 4月28日 | 復興部の体制の大枠が確定？ | 仙台市の復興部局を参考としながら、総務局長に復興部局の体制をアドバイス、→後日、ほぼアドバイスを取り入れていただき5月6日付けで設置される。 |
| 避難所のマネジメント | 4月29日 | 避難所運営職員のローテーション変更を提案 | 避難所の環境改善がなされない原因として、避難所担当の市職員のローテーションがごく短期間になされており、業務の引き継ぎや避難者や応援者とのやりとりがうまくなされていない点にあり、ローテーションの改善が必要なことを副市長に提案。後日、基本的に1週間交代のローテーションに変更される。 |
| 仮設住宅供与 | 4月29日 | 要配慮者向けの住宅マッチング手法の基本設計策定 | 住まいと福祉のプロジェクトチームにて、要配慮者の定義および要配慮者向けの住宅マッチング手法の具体策を策定し、避難者の仮設住宅入居のプログラムの基本設計が完了。 |
| NPO/NGOとの連携 | 4月29日 | 避難所運営に関する市とNPOの協議の場の設置を決定 | 避難所対応の協議の場を立ち上げ、そこに本庁職員や指定都市等の応援職員や専門的NPO等が加わり、全庁体制で避難所環境改善等を行っていく方向性で調整した。 |
| 仮設住宅供与 | 5月2日 | 要配慮者向けの住宅マッチングのスケジュールの大枠確定 | 住まいと福祉のプロジェクトチームにて、要配慮者向けの住宅マッチング手法の具体策のスケジュールとリリース予定が大枠で決定した。 |
| 復興部立ち上げ | 5月3日 | 復興部長が仙台市の生活再建支援手法や財源イメージを把握 | 復興部長予定者に仙台市における被災者生活再建支援手法と想定される業務イメージを説明。 |
| 仮設住宅供与 | 5月4日 | 要配慮者向けの住宅マッチング手法の詳細確定 | 住まいと福祉のプロジェクトチームにて、要配慮者の定義および要配慮者向けの住宅マッチング手法の具体策の詳細が決定。 |
| NPO/NGOとの連携 | 5月4日 | 熊本市からNPOへの基幹避難所の環境改善のアドバイザーを依頼 | 5月8日付けで避難所を集約し18か所設置される基幹的な配慮型の避難所のうち、新設分4か所の運営および環境改善のアドバイザーをNPOに依頼する→集約計画は見直され、結果基幹避難所は22か所、他の避難所を含め100程度は残存。 |
| 復興部立ち上げ | 5月6日 | 復興部設置 | 住宅再建支援課、生活再建支援課、復興総務課の3課、計40名体制で設置。 |
| 仮設住宅供与 | 5月7日 | 福祉避難所の避難者向けに要配慮者向けの住宅マッチングの個別勧奨スタート | 健康福祉局職員が福祉避難所の避難者に心身の状況、住宅の状況、所得や持家・借家の別などを個別聞き取り。 |
| 仮設住宅供与 | 5月9日 | 避難所の避難者向けに要配慮者向けの住宅マッチングの個別勧奨スタート | 健康福祉局職員と応援市の保健師がペアになり、計14チームで避難所をローラー調査し、避難者のうち配慮が必要な人に、心身の状況、住宅の状況、所得や持家・借家の別などを個別聞き取り。 |
| 仮設住宅供与 | 5月9日 | 要配慮者向けの住宅マッチングの電話受付スタート | 前日に様々なメディアに制度をリリースし、要配慮者向けの住宅マッチングの電話受付を開始。電話にて心身の状況、住宅の状況、所得や持家・借家の別などを個別聞き取り。 |
| 復興部立ち上げ | 5月9日 | 熊本市震災復興本部設立、基本方針、今後のスケジュールが確定 | 熊本市震災復興本部（市長、庁議メンバーで構成）が立ち上がり、基本方針、今後の基本スケジュールなどが定まる。 |
| 被災者の生活再建 | 5月9日 | 復興部住宅再建支援課、生活再建支援課が仙台市の被災者生活再建支援手法や財源イメージを把握 | 各課課長級の職員に仙台市における被災者生活再建支援手法と想定される業務イメージや財源を説明。 |
| 今後の予測形成 | 5月9日 | 随時、各部局の幹部職員向けに、被災者生活再建支援手法や財源イメージを伝達 | この日以降、各部局の幹部職員向けに、被災者生活再建支援手法や財源イメージを伝達し、全庁の意識合わせを支援。 |
| 被災者の生活再建 | 5月12日 | 復興部生活再建支援課課員が仙台市の被災者生活再建支援の具体イメージを把握 | 復興部生活再建支援課課員に仙台市における被災者生活再建支援手法と想定される業務イメージや想定される課題について、仙台市の被災者生活再建事業を受託しているNPOとともに説明。 |

表1 支援の展開(続)

| 支援テーマ | 日時 | 事項 | 詳細 |
|-------------|-------|--|--|
| NPO/NGOとの連携 | 5月13日 | 市・社会福祉協議会・NPOの避難所対策の連携会議スタート | 各区区民部長等、熊本市社会福祉協議会、避難所対応にあたるNPO、応援市職員などから構成される避難所対策の連絡会議がスタート。当座、毎週2回定例開催となった。 |
| 仮設住宅供与 | 5月13日 | 要配慮者向けの住宅マッチングの第1回マッチングスタート | 配慮が必要な世帯と市確保住宅(市営住宅、特優賃、公務員住宅、サービス付き高齢者専用賃貸住宅)とのマッチングを開始。 |
| 復興部立ち上げ | 5月13日 | 復興総務課、財政課などに今後予想される復興財源のイメージを把握 | 各課職員に仙台市における被災者生活再建支援手法と想定される業務イメージや財源を説明。 |
| 復興部立ち上げ | 5月14日 | 復興財源確保のための全庁シフトを通知 | 復興財源の確保を徹底するため、財政課・復興総務課連名で全庁に通知を出し、国の各省庁や県からの現課に対する必要事業のヒアリング・調査を財政課・復興総務課でできる限り掌握。 |
| 今後の予測形成 | 5月14日 | 健康福祉局が仙台市の被災者生活再建支援の具体イメージを把握 | 健康福祉局局长、総括審議員、福祉部長他、健康福祉局部長級に、仙台市の被災者生活再建支援の実際と事業や予算のイメージを説明。特に地域包括ケアの体制づくりと関連付けて施策を展開することが望ましいことを説明。 |
| 仮設住宅供与 | 5月15日 | 要配慮者向けの住宅マッチング結果の通知・入居説明がスタート | 要配慮者向けの住宅マッチング結果の通知・入居説明がスタートし入居が可能に。 |
| その他 | 5月17日 | ワンストップ相談窓口開設 | 被災者向けのワンストップ相談窓口が本庁・各区役所で開設。 |
| 今後の予測形成 | 5月19日 | 熊本市の復興における課題を市長に伝達 | 現在の課題は宅地被害と宅地の液状化にどのように対応するか。 |
| 復興部立ち上げ | 5月19日 | プレハブ仮設住宅団地の自治イメージを把握 | 復興部住宅再建支援課課にプレハブ仮設住宅団地の自治イメージを説明する。 |
| 今後の予測形成 | 5月20日 | 経済観光局が仙台市の被災者生活再建支援の具体イメージを把握 | 経済観光局局长、産業部長をはじめ、産業部課長級職員6名に仙台市の生活再建支援の手法を説明した。 |
| その他 | 5月27日 | 被災者生活再建支援のサービスの予算が厚生労働省老健局付きになるとの見通し→その後、社会援護局付き(生活困窮者自立支援制度予算)に変更 | 熊本県として仮設住宅入居者等のサポートの実施は、宮城県のサポートセンター支援事務所―各サポートセンターのスキームで、厚労省老健局の予算(地域支え合い体制づくり事業)で実施を想定している。結果的には後日、社会援護局付き(生活困窮者自立支援制度予算)に変更。 |
| その他 | 6月2日 | 熊本県から市町村向けに仮設住宅入居者向けのサポート事業の説明 | 熊本県から市町村向けに仮設住宅入居者向けのサポート事業の説明が行われた(厚生労働省老健局所管の「地域支え合い体制づくり事業」がベース)。宮城県のサポートセンターをベースに、更にみなし仮設を前提に、ある程度の柔軟にしたスキームが組まれる予定。 |
| 被災者の生活再建 | 6月8日 | 仙台市で利用しているアクセスベースの被災者生活再建支援のデータベースを把握 | 仙台市で利用しているアクセスベースの生活再建支援のデータベースを熊本市に提供いただいた。 |
| 被災者の生活再建 | 6月17日 | 熊本市の被災者生活再建支援スキームの基本設計を実施 | 仙台市の生活再建支援を参考に、「仮設住宅での生活の支援」と「生活再建の支援」の2本立ての支援を実施するスキームを設計。「仮設住宅での生活の支援」は見守りやコミュニティ形成支援を想定し、できるだけ早急にはかる。なお、みなし仮設住宅や在宅の被災者への支援は下記の訪問調査を実施後に必要に応じて見守りなどの人的ケアを実施。「生活再建の支援」は被災者への定期的訪問調査をできるだけ早急にはかるが、庁内他部局や社協・NPO・弁護士会などの他機関との調整をはかったうえで支援体制を構築し、支援を実施する。なお、損壊した市民病院の看護師(熊本市職員)50名程度の人員余剰があるため、彼らを訪問員として予算執行可能な時期より前から早急に被災者の訪問を実施していく。 |
| 被災者の生活再建 | 6月24日 | 熊本市の仮設住宅入居者のサポート体制の原案が完成済み | 概ね上述の通り原案が完成。 |
| 震災に伴う各種計画策定 | 7月4日 | 第1回熊本市復興検討委員会が開催 | 復興の基本方針が検討される。 |
| 避難所のマネジメント | 7月5日 | 避難者が多い東区向けの避難所からの移行対応のプロジェクト検討 | 熊本市、市社協が中心、仙台のNPOがアドバイザーとなり、避難者が多い東区向けに避難所からの移行対応のプロジェクトが実施されることとなる。 |
| 避難所のマネジメント | 7月15日 | 避難者が多い東区向けの避難所からの移行対応のプロジェクト実施 | 上記枠組みで、避難者が多い東区向けに、避難所からの移行対応のプロジェクトがこの日から実施される。1か月前告知と窓口への同行支援も含めた伴走型の支援が基本。 |
| 震災に伴う各種計画策定 | 7月22日 | 第1回桜町・花畑地区並びに熊本駅周辺地区開発事業等の防災・減災機能強化に関する検討会議開催 | 都市建設局主導の副市長級・局長級・アドバイザーが参加する会議で、市中心部の桜町・花畑地区および熊本駅周辺地区の再開発事業を検討。 |
| 震災に伴う各種計画策定 | 7月26日 | 第1回熊本地震検証・熊本市地域防災計画改定検討委員会 | 地域防災計画の改訂方針が検討される。 |

その後の議論から、住まいと福祉のプロジェクトチームは都市建設局技監と健康福祉局総括審議員を筆頭とした建設部局、福祉部局の課長・主幹級で構成されることとなった。チームのメンバーは、都市建設局技監、都市建設局総括審議員兼都市政策部長、建築政策課課長、住宅課副課長などの建設部局の職員、健康福祉局総括審議員、高齢介護福祉課主幹兼主査、子ども支援課主幹兼主査、健康福祉政策課主査、障がい保健福祉課主査などの福祉部局の職員である。このチームで計画したのは「みなし仮設を主体とした仮設住宅供与計画」と「みなし仮設制度において排除されがちな社会的弱者に対する住宅マッチング」である。

まずは、みなし仮設を主体とした仮設住宅供与計画の検討経緯をみる。4月26日から住まいと福祉のプロジェクトチームが実働した。まず、決定すべきはどのような方法でどの程度の量の仮設住宅を供与すべきかということであった。この時点ではどの程度の仮設住宅の提供が必要かをきっちりと推計することは不可能であったので、東日本大震災における仙台市の供与実績と被害の規模を勘案し、ひとまず総供与数を2,000戸程度と想定して計画を立案することとした。実際には、住宅の取り壊しを前提として半壊世帯にも供与されることとなったのも影響し、供与数は4倍以上に膨らんでいる⁽³⁾。

論点は早期供給可能で低コストとメリットが大きい、みなし仮設を採用可能かどうかであった。東日本大震災における2010年国勢調査人口105万人の仙台市において、実績ベースで9,838世帯に対して供与していることを考えると、2015年国勢調査人口74万人の熊本市の住宅ストックを考えると少なくとも6,000戸以上は供与可能であろうとの推論のもと、みなし仮設を主たる供与方法として位置付ける計画を策定することとした。また、かなりの数を供与することが見込まれたため、みなし仮設は基本的に行政のマッチング方式ではなくマーケット方式で供与することとした。

みなし仮設の採用に際して、東日本大震災においては、高齢者、障害者などの社会的弱者の排除が問題となった。この問題に対応するために市で確保可能な住宅（公営住宅やサービス付き高齢者住宅など）は社会的弱者向けに確保することとした。なお、公営住宅については、すでに一部を一般の市民向けに抽選により供与することを決めていたので、このうちの辞退分とそれ以外の公営住宅を確保することとした。

なお、プロジェクトチームの編成前に一部損壊まで仮設住宅を供与する方針を記者会見にて発表していたため、財政状況なども勘案し、その範囲を社会的弱者に限定することとした。また、後述する「災害ケースマネジメント」としてモデル化される仙台市で実施された生活再建支援手法のほか、損壊家屋等への補修や家賃補助など制度化されていない各種施策の実施可能性も議論の俎上にのぼっていた。この計画案は4月27日に市長によって了承された。その当時の計画の骨格をに図1に示す。

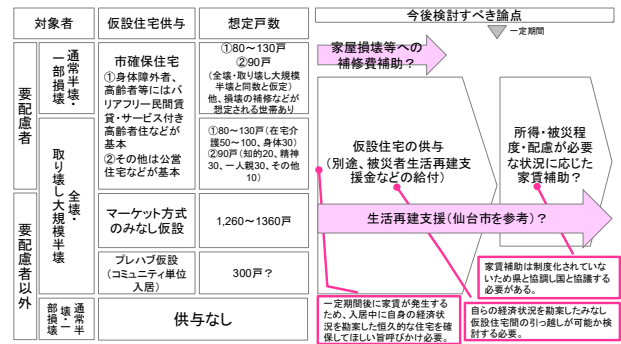


図1 4月27日時点の仮設住宅供与計画の骨格
出所 筆者作成

(2) 社会的弱者に対する住宅マッチングにかかわるアクションリサーチ

次の論点は、熊本市が確保可能な住宅を、みなし仮設において排除されがちな社会的弱者に、どのように供与するかであった。議論の結果、個別世帯ごとに、身体障害や介護度など、配慮すべき事項の状態が重い順に適切な住宅をマッチングしていくこととした。基本設計がまとまった4月29日時点の、住宅種別ごとにみたマッチング計画の骨格を図2に示す。また、社会的弱者は避難行動要支援者の定義などを参考としながら、要介護認定3～5、身体障害者手帳1・2級、療育手帳A、精神障害保健福祉手帳1・2級、指定難病医療受給者（既認定重症含む）、妊婦、当選時点で1歳未満の乳児がいる世帯として定義した。

マッチングの基準となる個別世帯ごとの情報は下記の通り作成している。熊本市を支援していた応援自治体の保健師を中心として構成された個別勧奨チーム（図3）によって、避難所で行われた調査によって把握された社会的弱者、および、介護保険台帳や障害福祉サービス利用台帳などから対象者をリスト化し、調査や台帳から得られる世帯情報に加え、対象者リストにもとづいて熊本市から電話などで対象世帯に問い合わせで聴取した情報、プレスリリースやその結果としての報道によって情報を知った市民からの問い合わせを受けた際に聴取した情報などを組み合わせ、マッチングに必要な個別世帯ごとの情報を記載した個票を作成した。

社会的弱者向け住宅マッチングの第1回は5月13日に実施され、結果は5月14日に電話等にて通知された。以後、2回、計3回の住宅マッチングが実施されている。具体的な手順は、①高齢者世帯、②障害者世帯、③指定難病医療受給者や妊産婦がいる世帯を、それぞれのカテゴリーごとに配慮が必要な事項が重い順（優先度順）に並べ、優先度が上位のものから3つのカテゴリー間で比較し、最も優先度が高いと考えられる世帯から、身体的ニーズ・家族構成・居住地域などを勘案したうえで、確保した個別の住宅とマッチングし、これを繰り返した。図4の左側で比較されている3枚の紙が、各カテゴリーの優先度が高い3世帯の個票であり、右側の画面が住宅リストである。

| 対象者 | 仮設住宅種別 | マッチング方法 |
|---------------|----------------------------|---|
| 取り壊し・全壊・大規模半壊 | 公営住宅等に入居 | ①当選者の中で、要配慮者から順に建設部局・福祉部局連携でマッチング(5月3日の抽選後、ただちに実施)、②辞退者分、新規確保分は市確保民間賃貸住宅同様にマッチング。 |
| | 市確保民間賃貸住宅(サービス付き高齢者住宅等)に入居 | ①サービス事業者・産院・報道機関などに制度周知、②個別勧奨チーム調査と既存DBを突合し、対象世帯リストを作成、③リストにもとづく電話等による市からの問い合わせや、リスト外の市民からの問い合わせにより世帯状況やマッチング希望を把握、④世帯ごとに住宅とマッチング |
| | マーケット方式のみなし仮設に入居 | マッチング不要 |
| 通常半壊・一部損壊 | 公営住宅等に入居 | ①当選者の中で、要配慮者から順に建設部局・福祉部局連携でマッチング(5月3日の抽選後、ただちに実施)、②辞退者分、新規確保分は市確保民間賃貸住宅同様にマッチング。 |
| | 市確保民間賃貸住宅(サービス付き高齢者住宅等)に入居 | ①サービス事業者・産院・報道機関などに制度周知、②個別勧奨チーム調査と既存DBを突合し、対象世帯リストを作成、③リストにもとづく電話等による市からの問い合わせや、リスト外の市民からの問い合わせにより世帯状況やマッチング希望を把握、④世帯ごとに住宅とマッチング |
| | 応急仮設住宅に入居しない | 別途、ボランティアの派遣などを検討 |

図2 4月29日時点の社会的弱者向けの住宅マッチング計画の骨格
出所 筆者作成



図3 個別勧奨チーム向けの説明会の様子(5月8日)
出所 筆者撮影



図4 第1回社会的弱者向け住宅マッチングの様子(5月13日)
出所 筆者撮影

(3) その他の重要施策

アクションリサーチで把握できた状況のほか、熊本地震により損害を受けた民間賃貸住宅を補修の上、みなし仮設として提供する場合に、賃貸住宅管理者やオーナーに補修費(入居時修繕負担金、1戸あたり最大57.6万円)を支援する事業が創設された(以下、本事業を補修型みなし仮設制度と呼ぶ、図5)。この事業は災害救助法の応急修理制度に準じて設計されたものである。

また、東日本大震災では県が一括して行っていたみなし仮設の契約事務は、熊本市が直接実施することになった。その際みなし仮設の契約にかかわる受付窓口を外部委託し、正式契約前の契約書上の不備の確認などの煩雑な事務を外部化することで、効率化した。

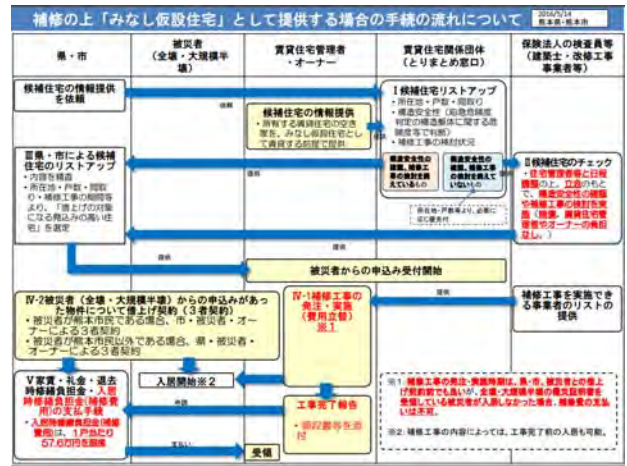


図5 補修型みなし仮設制度の手続きの流れ
出所 2016年5月17日に実施された熊本市の補修型みなし仮設制度にかかわる説明会資料

(4) 熊本市における仮設住宅供与の意義

さて、これらの仮設住宅供与にかかわる取り組みはどのような結果をもたらしているであろうか。現時点で完全な評価を下すことは難しいものの、有効性の程度を確認したい。

震災から約1年経った2017年3月31日時点の熊本市における仮設住宅の提供数を表2に示す。まず特徴的なのはみなし仮設の割合の大きさである。東日本大震災における仙台市のピーク時の応急仮設住宅供与数に占めるみなし仮設の割合が81.9%であったことを考えると、住宅ストックが豊富な都市部における災害においては、現行制度下ではみなし仮設が施策の主流であると考えて問題ないであろう。東日本大震災の反省を踏まえ、事務手続きの混乱も緩和されている。

また、マーケット方式のみなし仮設において、社会的弱者が排除される問題についても、仮設住宅供与全体の4.5%が社会的弱者に優先的に提供されていることから、社会的弱者に対する住宅マッチングは一定の成果を上げたと評価して問題ないであろう。

また、補修型みなし仮設制度で支援をうけた物件は2017年3月末時点で工事完了済みが1,742件、未完了が2,217件である。未完了分があるため最終確定はできないものの、みなし仮設全体の4割程度に当たり、本制度も一定の効果をもったと評価可能であろう。

熊本市における仮設供与にまつわる一連の取り組みは、総じて効果を発揮したと評価してよいであろう。都市部の大規模災害においては、①マーケット方式のみなし仮設の利用、②社会的弱者に対する住宅マッチング、③補修型みなし仮設制度による物件供給促進を組み合わせ被災者の仮住まいを支援する方法を「仮設住宅供与の熊本市モデル」としてパターン化したうえで洗練させ、今後の災害に備えた教訓とすることが望まれる。

表2 熊本市の応急仮設住宅の供与戸数（2017年3月31日現在）

| 種別 | 戸数 | 割合 | うち社会的弱者への優先提供 | |
|---------------|--------|--------|---------------|------|
| | | | 戸数 | 割合 |
| プレハブ仮設 | 527 | 5.2% | 211 | 2.1% |
| みなし仮設 | 8,870 | 87.4% | | |
| 市営住宅 | 563 | 5.5% | 175 | 1.7% |
| 特定優良賃貸住宅 | 46 | 0.5% | 25 | 0.2% |
| サービス付き高齢者向け住宅 | 8 | 0.1% | 8 | 0.1% |
| 国家公務員住宅 | 48 | 0.5% | 35 | 0.3% |
| 雇用促進住宅（市内） | 90 | 0.9% | | |
| 合計 | 10,152 | 100.0% | 454 | 4.5% |

出所 熊本市提供資料により筆者作成

5. 災害ケースマネジメントの実態とその意義

以下では、仙台市における災害ケースマネジメントの特徴、その他の地域への展開状況、アクションリサーチにもとづく熊本市における災害ケースマネジメントにまつわる諸施策立案の経緯から、災害ケースマネジメント展開の実態と、防災や災害対応政策上の意義を明らかにしたい。

(1) 仙台市における災害ケースマネジメント

東日本大震災において、仙台市は「被災者生活再建加速プログラム」を策定し恒久住宅への移行と生活再建を支援した（仙台市 2015）。このプログラムでは仮設住宅入居世帯を、その生活状況から「生活再建可能世帯（住まいの再建方針や再建時期が決まっており、特に大きな問題はなく日常生活を送っている世帯）」、「日常生活支援世帯（住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生活において継続的に支援が必要な世帯）」、「住まいの再建支援世帯（住まいの再建方針または再建時期が未定である世帯や、資金面、就労、家族関係等に課題を抱えているため支援が必要な世帯）」、「日常生活・住まいの再建支援世帯（住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯）」に4分類し（表3）、「生活再建可能世帯」を含む全世帯には継続的な状況調査、支援情報の提供、公営住宅入居支援、住宅再建相談支援を実施するほか、「日常生活支援世帯」には①戸別訪問の実施、②健康支援、③見守り・生活相談、④地域保健福祉サービスによる支援を実施し、「住まいの再建支援世帯」には①と⑤個別支援計画による支援、⑥就労支援の推進、⑦伴走型民間賃貸住宅入居支援、「日常生活・住まいの再建支援世帯」には①②③④⑤⑦と⑧専任弁護士と連携した相談支援体制と、分類ごとに重層的に支援メニューを構築し、恒久住宅への移行と生活再建を支援する。

この取り組みに特徴的な点は、①個別世帯の状況に応じて伴走型で必要な支援が行われる点と、②多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューが組み合わせられる点である。具体的には戸別の訪問調査により蓄積した世帯ごとのケースデータにより、上記4類型に分類したうえで、支援にかかわる主体が参加する「被災者生活再建支援ワーキンググループ」という会議体により、「住まいの再建支援世帯」と「日常生活・住まいの生活再建支援世帯」を中心に、その生活状況を確認したうえで、世帯ごとに個別の支援計画を策定する。これによ

て世帯ごとの支援目標や必要な支援メニューを定め、支援を担う各主体が役割分担したうえで支援にあたる。「被災者生活再建支援ワーキンググループ」は定期的に開催され、各世帯の支援計画は更新されていき、生活再建を促進させていくというものである。支援メニューは戸別訪問や、民間賃貸住宅の紹介、弁護士相談など災害に特徴的なものから、生活困窮者への就労支援や介護保険法上の支援など平時の福祉施策まで多様である（図6）。

この取り組みの成果として、仙台市は東日本大震災被災地において応急仮設住宅が2番目に多く供与されていた市町村であったが、発災後6年を待たずに、仙台市民向けの供与が終了し、恒久住宅への移行が完了した。

①個別世帯の状況に応じて伴走型で必要な支援が行われる、②多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューが組み合わせられる、という特徴をもつ仙台市の取り組みを「災害ケースマネジメント」の典型例としてモデル化するならば、図7のように表せるであろう。重要な点は災害を災害の制度だけで乗り越えるのではなく、平時の諸制度との連続性をもって乗り越えるという点である。災害（disaster）とは、危険を引き起こす加害力（hazard）× 社会の脆弱性（vulnerability）と定義されることを考えるならば（Wisner et.al 2003=2010: 55-79）、平時において個人や世帯に個別的な社会の脆弱性に対応している社会保障を中心とした平時施策と、災害時の施策を連続的に組み合わせることは理にかなっていると考えられる。

表3 仙台市の災害ケースマネジメントにおける世帯分類（2014年3月1日時点）

| 類型 | 内容 | 世帯数 | 割合 |
|-----------------|--|-------|--------|
| 生活再建可能世帯 | 住まいの再建方針や再建時期が決まっており、特に大きな問題はなく日常生活を送っている世帯 | 5,686 | 66.0% |
| 日常生活支援世帯 | 住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生活において継続的に支援が必要な世帯 | 540 | 6.3% |
| 住まいの再建支援世帯 | 住まいの再建または再建時期が未定である世帯や資金面、就労、家族関係等に課題を抱えているため支援が必要な世帯 | 2,133 | 24.8% |
| 日常生活・住まいの再建支援世帯 | 住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯 | 251 | 2.9% |
| 合計 | | 8,610 | 100.0% |

出所 仙台市：東日本大震災 仙台市 復興五年記録誌，2017, p132.

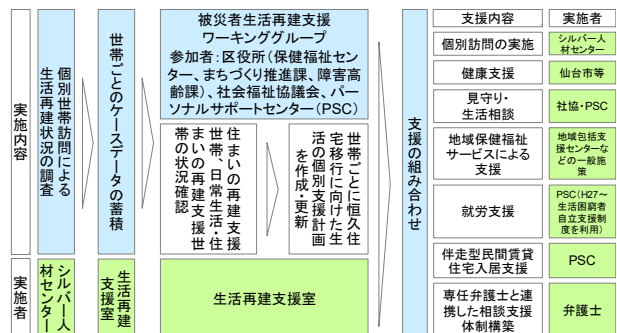


図6 仙台市における災害ケースマネジメントの流れ
出所 筆者作成

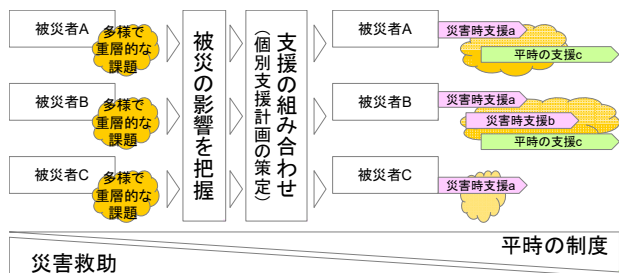


図7 被災者生活再建支援における「災害ケースマネジメント」モデル
出所 筆者作成

(2) その他の地域における災害ケースマネジメント

仙台市で取り組まれた災害ケースマネジメントはその後の災害対応において広がりを見せている。東日本大震災においては、岩手県大船渡市（2015年3月に市、社協、NPOが設置した大船渡市応急仮設住宅支援協議会で実施）、北上市（広域避難者支援連携会議として2016年度から実施）、宮城県名取市（一般社団法人パーソナルサポートセンターと連携し2017年度から実施）、平成28年台風第10号の被害を受けた岩手県岩泉町（岩泉町、岩手弁護士会、岩泉町社会福祉協議会、複数のNPOが岩泉よりそい・みらいネットを設置し実施）において同種の取り組みが行われている。また熊本地震においては後述する熊本市のほか、熊本県益城町においても同種の対応が計画されている（益城町2016）。

(3) 災害ケースマネジメントにかかわるアクションリサーチ

2016年5月6日付けで熊本市政策局に復興部が設置されたが、そのメインテーマは、被災者の生活再建にかかわる施策であった。まずは復興部の各課の担当者に、上述した仙台市の災害ケースマネジメントの取り組みを伝え、業務イメージや活用が想定される財源について伝達した。財源については、東日本大震災で、災害ケースマネジメントにかかわる財源は5種類（緊急雇用創出事業（厚生労働省職業安定局）、地域支え合い体制づくり事業（同老健局）、セーフティネット補助金（同社会・援護局）、生活福祉資金貸付の相談員事業（同社会・援護局）、地域おこし協力隊の震災版（総務省））であった点、および、熊本地震においても厚生労働省の老健局の地域支え合い体制づくり事業に相当するものか、社会・援護局のセーフティネット補助金の後継である生活困窮者自立支援制度で予算化される可能性が高いことを伝達した。この予算化をにらみながら、災害ケースマネジメントの実施を検討していくこととなった。なお、5月27日には熊本県として仮設住宅入居者等のサポートを行うこと、厚生労働省老健局の予算で実施を想定していることが判明した。結果的には後日、社会・援護局の生活困窮者自立支援制度予算で実施することに変更され、地域支え合いセンターとして予算化された。

災害ケースマネジメントの説明をおこないつつ、必要に応じて、復興部職員に仙台市の担当者（生活再建推進部長、生活再建推進室長、仮設住宅室長など）を紹介し、実施イメージを深めてもらった。

熊本市担当者として仙台市担当者とのやり取りの中で、仙台市担当者は各種質問に回答していき、熊本市担当者は仙台市の被災者生活再建加速プログラムなどの手法の内容をより深く理解していったようである。また、仙台市

で利用しているデータベースの設計を熊本市に供与いただくなど、仙台市からの応援は継続した。

6月17日には、熊本市の被災者生活再建支援手法の基本設計を実施した。結果、熊本市は、仙台市の生活再建支援を参考に、「仮設住宅での生活の支援」と「生活再建の支援」の2本立ての支援を実施するスキームを設計した。具体内容は以下である。①「仮設住宅での生活の支援」は見守りやコミュニティ形成支援を想定し、できるだけ早急には実施をはかる。なお、みなし仮設住宅や在宅の被災者への支援は下記の訪問調査を実施後に必要に応じて見守りなどの人的ケアを実施することとした。②「生活再建の支援」は被災者への定期的訪問調査をできるだけ早急には実施するが、庁内他部局や社協・NPO・弁護士会などの他機関との調整をはかろうと支援体制を構築し、支援を実施することとした。なお、損壊した市民病院の看護師（熊本市職員）50名程度の人員余剰があるため、彼らを訪問員として予算執行可能な時期より前の7月から被災者の訪問を実施していった。

2016年度の災害ケースマネジメントの実施内容を表4に示す。①個別世帯の状況に応じて伴走型で必要な支援が行われる、②多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューが組み合わせられるという災害ケースマネジメントの特徴が見て取れる。具体的イメージが提示されていない個別の支援メニューの詳細を除いては、仙台市とほぼ同様の実施内容であり、再建方針・課題に応じた世帯の類型化も表3に示した仙台市のものと同内容である。

なお、復興部が各種調整を実施し、11月より各区に支え合いセンターが設置され、現在は基本的に区ベースで取り組みが行われている。なぜなら、健康面や日常生活における支援が必要な応急仮設住宅入居世帯は、震災前から継続的に福祉諸制度を利用している点や、本来であれば諸制度を利用すべき潜在層が掘りおこされている点など、元来の社会的脆弱性が考慮され、長期的な視点での対応が必要と認識されているからである。区役所を中心とした地域との関わり合いを意識して施策を展開することで、縦割りになった福祉制度の連携を模索する地域包括ケアシステムの構築への寄与も、検討の視野に入っている。

表4 熊本市の災害ケースマネジメントの実施内容

| No. | 実施項目 | 実施内容 | 実施主体 | 実施時期 |
|-----|-------------|---|---|-----------------------------------|
| 1 | 現状・課題調査 | 被災者の状況・課題を把握（全戸訪問による調査を実施）。 | 看護師6名で7月より先行調査。8月より増員し、看護師20名体制。9月より増員し、看護師40名体制 | 2016年7～10月 |
| 2 | 分析・支援方針等の決定 | 各世帯の状況を分析し、再建方針・課題を類型化。分類にあわせて支援方針、個別支援計画の作成を行う。 | 庁内ワーキンググループ（復興部・区役所（福祉部門・まちづくり）・福祉部門・経済部門等） | 2016年9～10月 |
| 3 | 生活支援 | 高齢者の見守り支援健康・生活相談、各種サロンの開催、コミュニティ支援、生活困窮者支援、就労支援等。 | プレハブ住宅は社会福祉協議会へ委託し、各団地の集会所等を拠点に活動。みなし仮設住宅等は各区役所を中心に看護師40名による支援を実施 | 2016年8月～ 2016年11月～ (みなし仮設等) |
| 4 | 住まいの再建・移行支援 | 生活支援とは切り分け、住まいの再建において支援対象世帯数や支援内容（住宅確保・金銭面）となる部分に特化した支援を行う。 | 復興部職員が中心となり、支援対象世帯数や支援内容等に応じて嘱託職員・看護師・外部委託等を検討 | 2017年度 |

出所 熊本市提供資料より筆者作成

(4) 災害ケースマネジメントの展開の意義

東日本大震災への対応も終わらない中で、現状、先進事例と見なす仙台市の災害ケースマネジメントのノウハウが、熊本市に伝わった。災害ケースマネジメントのノウハウは熊本市以外の市町村にも伝わっており、そ

の地域に応じた修正がなされながらも、①個別世帯の状況に応じて伴走型に必要な支援が行われる、②多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューが組み合わされるといふ特徴は引き継がれている。この状況は、災害種別や被災規模によらず、また、どこに被災者がいるのか行政の担当部局を除いて把握不可能となるみなし仮設を前提としたとしても、災害ケースマネジメントが有効性の高い生活再建手法であることの証左であるとみなせるであろう。

また熊本市における災害ケースマネジメントは地域包括ケアシステム構築への寄与も検討され、東日本大震災での取り組みにもまして、平時の諸施策との連続性が、より一層確保されている点も特筆すべきである。

6. まとめと今後の論点

ここで本論を簡単にまとめておきたい。仮設住宅供与については、①マーケット方式のみなし仮設の利用、②社会的弱者に対する住宅マッチング、③補修型みなし仮設制度による物件供給促進を組み合わせた被災者の仮住まいへの支援を「仮設住宅供与の熊本市モデル」として明示し、その有効性を確認した。

また、仙台市で取り組まれた被災者生活再建手法を①個別世帯の状況に応じて伴走型に必要な支援が行われる、②多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューが組み合わされるといふ特徴を備えた「災害ケースマネジメント」としてモデル化し、熊本市や他の被災地でも取り組まれていることを確認した。災害ケースマネジメントは災害種別や被災規模を超えた有効性を確認でき、熊本市では東日本大震災より一層、平時の諸制度との連続性が模索されている現実も提示した。

最後に、今後の論点を示しておきたい。仮設住宅供与の熊本市モデル、災害ケースマネジメントともに、個別の被災者に直接に対峙する市町村だからこそ、部局や組織の縦割りを超える取り組みの必要性を認識し、実行に移すことができた。仮設住宅供与の熊本市モデルは当然、災害救助法が財源となっている。ただし、元来は厚生労働省が所管していた災害救助法が内閣府に移管され、被災者への支援金が規定される被災者生活再建支援法との一体運用が可能であるから、この取り組みが生まれたわけではない。災害ケースマネジメントにおいて、その点はより一層鮮明になり災害対応と、厚生労働省が所管する社会保障制度を中心とした平時の諸制度との連続性こそが、真に重要な問題である。被災者支援の現場からみると、ここ数年進んできた、防災や災害対応の一層の専門化や縦割り化は、場合によっては効果的な支援を阻みうるものであり、異なるベクトルも同時に探求する必要性があると考えられる。

また、仮設住宅供与の熊本市モデル、および、災害ケースマネジメントともに熊本市・仙台市という政令指定都市で開発されたことが示唆的である。業務負荷が大きく、混乱に陥りがちな災害対応の渦中に、こういった新しい手法を開発することは、そう簡単なことではなく、日常的な政策立案能力の高さ故のことであると推察される。このように開発されたノウハウを教訓として受け継ぎ、どの災害であっても使えるものとしておくことが望まれる。

しかし、仮設住宅供与の熊本市モデル、および、災害ケースマネジメントともに、実施を保障する法制度は存

在しない。仮設住宅供与の熊本市モデルは現行法制下でも、実施可能であるが、部局をまたいだプロジェクトチームの迅速な設置や協調能力が求められるうえ、東日本大震災におけるみなし仮設の課題として冒頭に触れた、自立へのインセンティブをもたらす一定期間後の対応の家賃負担、および、家賃上限を上回る費用の自己負担（以上は、家賃補助制度として解決可能）や、応急仮設住宅を含む被災者支援の各種制度が住家の被災度判定にもとづいて運用されている非合理性など、根本問題の解決は立法や法改正が必要である。

また、東日本大震災や熊本地震においては、災害法制で規定される被災者支援以外に、国会において特別予算が組まれたため、それを利用して災害ケースマネジメントを実施している点を見た。実際に、岩手県岩泉町にける平成28年台風第10号の岩泉町内の被害規模は、東日本大震災の被害規模をはるかに超えるものの、被災地全体の被害規模が小さく、国会において特別予算が組まれなかったため、2016年度において、町も参画する災害ケースマネジメントの取り組みは、民間助成金によって実施された。ノウハウの伝達は可能であっても、恒久的な法に規定される財源がないため、実施はおぼつかない。

このように、実施ノウハウはモデル化できても、実施の煩雑さや財源確保ができないことから実施がおぼつかない状況がある。これを改善するには、立法や法改正が必要になる。その際、仮設住宅供与の熊本市モデルや災害ケースマネジメントで部局間・組織間・制度間の連携が重要であったことに端的に表れるように、防災や災害対応の一層の専門化や縦割り化で解決することが有効とは思われない。災害法制の中だけで考えるのではなく、災害法制やそれを運用する防災諸機関に、平時の諸制度や制度運用する諸機関との調整機能を持たせ、それらとの連動をはかることこそが重要な論点であることが見えてくる。

具体的には、大きな災害が起こった際のハード整備の国庫負担率を引き上げることを定めた「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（激甚災害法）」に、平時の福祉諸制度の国庫負担率の引き上げ規定を設け、自治体が、財政状況に左右されずに、平時の諸制度を災害時に拡張運用することができるようにするといった改正案が考えられる。規定に盛り込む平時の福祉諸制度としては特に生活困窮者自立支援法が有用であると考えられる。なぜなら、仙台市をはじめとした災害ケースマネジメントとの取り組みにおいて、基幹的な機能を担う事業を規定する法律であるとともに、障害やひとり親といった社会的脆弱性のジャンルを問わず、相談支援を行うことができ、住宅確保給付金という、一種の家賃支援も整備されているからである。これだけで東日本大震災以降の課題の多くを解決できるわけではないが、災害救助と社会保障を中心とした平時の諸施策の断絶を埋め、よりレジリエントでインクルーシブな社会状況を生み出す一助になると考えられる⁽⁴⁾。

補注

- (1) 詳しくは熊本地震における支援の内容をまとめた人と防災未来センター（2017）を参照。
- (2) のちに、筆者と懇意にしていたNHKの記者が副市長へ筆者を紹介したことから、訪問の打診につながったことが判明した。
- (3) 詳しくは以下の内閣府の事務連絡を参照。なお、2015年国勢調査人口約74万人の熊本市において、9,000世帯程度は仮設住宅が供与されることになったのであるが、東日本大震災での対

応として、2010年国勢調査人口が約105万人の仙台市において、のピーク時（2012年3月31日）において12,009世帯に仮設住宅が供与されていた実績を考えると、被害の規模から適正な供与数であったかは検討を要する。制度上、住宅への補修費は多くは支援されないなかで、取り壊しが仮設住宅入居の要件となり、公費解体のみに1年以上を要する現状を考えると、本事務連絡を含む被災者の居住の取り扱いが、大規模なスクラップ&ビルドを誘引し、復興を長期化させ、またコストを増大させた懸念もある。内閣府内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）：平成28年熊本地震に係る応急仮設住宅について（平成28年5月24日）。

(4) レジリエンスとインクルージョンは2015年に宮城県仙台市において開催された国連防災世界会議において採択された「仙台防災枠組（Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030）」の最も重要なコンセプトである（United Nations Office for Disaster Risk Reduction 2015）。

謝辞

アクションリサーチにてかかわった熊本市各課の担当者の惜しめない協力のうえに、本論文を執筆しました。同時に、熊本市を支援した仙台市をはじめとした自治体・国・NPOなどの職員の皆様との協働にも多くを助けています。紙幅の関係上、お名前を個別に挙げることは控えますが、感謝申し上げます。また、発表にあたり様々なご助言をいただいた同志社大学教授の立木茂雄先生に感謝申し上げます。

参考文献

重川希志依，田中聡，河本尋子，佐藤翔輔：借上げ仮設住宅施策の住宅再建に関する考察－恒久住宅への円滑な移行を目的

とした住環境の分析－，住総研研究論文集，No. 41，pp.145-156，2015.

菅野拓：東日本大震災避難世帯の被災1年後の状態と生活再建への障壁—仙台市の応急仮設住宅入居者へのアンケートに見る生活・居住・就労—，貧困研究，No.9，pp.86-108，2012.

菅野拓：東日本大震災の仮設住宅入居者の社会経済状況の変化と災害法制の適合性の検討—被災1・3年後の仙台市みなし仮設住宅入居世帯調査の比較から—，地域安全学会論文集，No.27，pp.47-54，2015.

仙台市：仙台市被災者生活再建加速プログラム，2015.

仙台市：東日本大震災 仙台市 復興五年記録誌，2017.

立木茂雄：戦略的創造研究推進事業（社会技術研究開発）平成26年度研究開発実施報告書（研究開発領域「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」研究開発プロジェクト「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」研究開発プロジェクト），2015.

人と防災未来センター：平成28年4月熊本地震における災害対応の現地支援に関する報告書，2017.

益城町：益城町復興計画，2016

松川杏寧，佐藤 翔輔，立木茂雄：仮設住宅供給方式の選択がすまいの再建に与える影響に関する研究—名取市現況調査2年分のデータをもとに—，地域安全学会論文集 No.30，pp.1-12，2017.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction: Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030，2015.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I. : At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters, Routledge, 2003（岡田憲夫監訳（2010）『防災学原論』築地書館）.