

令和6年能登半島地震からの復興支援について 被災者支援のフェーズは「災害ケースマネジメント」へ



住まい再建支援部長

林 憲政 (はやし のりまさ)

1990年九州大学法学部卒業、同年住宅金融公庫入庫。経済企画庁出向等を経て、2017年九州支店熊本復興支援グループ長に就任。以降、中国支店地域連携部門長、九州支店地域連携部門長として各地域の災害復興支援に従事。「令和6年能登半島地震」発災を受け2024年2月より現職。

1 能登半島における「複合災害」の発生

かつて、天災は「忘れた頃に」やってくると言われたが、今や天災は「忘れる間もなく」やってくるようになった。実際、能登半島では直近2年で同一地域に、「令和5年奥能登地震」、「令和6年能登半島地震」、「令和6年奥能登豪雨」が立て続けに発生し、地震災害(写真1:輪島市)、津波災害(写真2:珠洲市)、そして豪雨災害(写真3:輪島市)と、未曾有の「複合災害」に見舞われた。地震災害は、家屋の倒壊に止まらず、石川県・富山県・新潟県の広範囲にわたり復旧に膨大な時間と資金を要するといわれる「液状化被害」や火災をも発生させた。

被災地は元々、「半島地域」として、過疎化、高齢化、インフラの整備遅れなど、様々なハンディキャップを抱えた地域であるが、これらの要因は復旧・復興のスピードにも少なからず影響を及ぼしている。そして、残念な

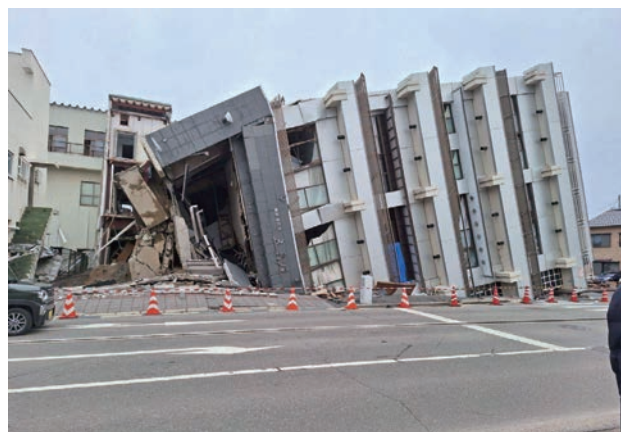


写真2: 珠洲市



写真3: 輪島市

写真1: 輪島市



がら令和6年9月に発生した奥能登豪雨が、ようやく先
の見てきたライフラインの復旧等の進捗状況を著しく
後退させてしまう深刻な状況を招くこととなった。

ようやく完成し入居も済んだ応急仮設住宅が床上浸水
し、被災された方々が「**仮設住宅から避難所へと逆戻り**」
することとなった出来事は、過去の被災地では見られな
かった平地の少ない半島地域特有のものであろう。

被災地では、初動対応に関する報道において、東日本
大震災や熊本地震をはじめとした過去の大災害の経験が
十分に活かされなかったのではないかと指摘もなされ
ている。

2 失われた住まいの再建支援策

能登半島地震の発災以降、人命救助、避難所の運営、
住家被害認定、応急仮設住宅整備、各種支援策の検討・
申請受付などの業務に忙殺されてきた被災地公共団体
は、奥能登豪雨の発生により、振り出しに戻って同じ過
程を辿らざるを得ない状況となってしまった。

しかしながら、住まい再建支援の「**制度面**」の整備に

関しては、豪雨発生前の時点で過去の大規模災害と同等
以上の制度が出揃った印象である。当機構では、微力な
がら発災直後から被災地方公共団体に対して過去の災害
における先行事例（支援策）を紹介することで早期整備
のご支援に努めて参った。

住まいの再建方法としては、①自宅（自力）再建、②
民間賃貸住宅入居、③災害公営住宅入居が考えられるが、
このうち「①自宅（自力）再建」の支援策を例として挙げ
ると、表1に示すとおり、大規模災害発生時に共通して
実施される「恒常的な支援事業」（例：被災者生活再
建支援金）をベースとして、東日本大震災や熊本地震に
おける「先行事例を参考とした支援事業」（例：自宅再
建利子助成事業（リバースモーゲージ型融資に対する利
子助成を含む。））が整備されたことに加え、従来から実
施されてきた「住宅耐震化促進事業」が液状化対策とし
て活用される等、「新規創設の支援事業」の実施までが、
既に決定に至っている。

また、例えば、応急仮設住宅の供与に関して、賃貸型
仮設住宅から建設型仮設住宅への転居が認められたり、
一定期間ライフラインが途絶した場合の応急仮設住宅へ

【表1】「令和6年能登半島地震」に係る住まい再建支援策の全体像（石川県）

先行事例を参考とした支援事業		新規創設の支援事業		恒常的な支援事業	
自宅（自力）再建		民間賃貸住宅入居		災害公営住宅入居	
■ 応急仮設住宅（建設型・賃貸型・公営住宅）の供与					
■ 被災者住宅応急修理事業		■ 民間賃貸住宅入居支援事業 （礼金、仲介手数料等）		■ 公営住宅入居支援事業 （天井・壁・畳等初期整備）	
■ 被災家屋等の解体・撤去事業 （公費解体）		公費解体関連			
■ 自費解体つなぎ資金利子助成事業					
■ 二重ローン対策事業		住宅ローン関連			
■ 自宅再建利子助成事業					
■ 住宅耐震化促進事業（液状化関連）		液状化対策関連			
■ 被災宅地等復旧支援事業（液状化関連）					
■ いしかわ型復興モデル住宅プランの提案					
■ 地域福祉推進支援臨時特例給付金 ①家財給付金、②自動車給付金、③住宅再建給付金 ※ 能登6市町限定				※ ③住宅再建給付金を除く。	
■ 被災者生活再建支援金 ①基礎支援金、②加算支援金				※ ②加算支援金を除く。	
■ 転居費用助成事業					

の入居が認められるなど、住まい再建支援策の「運用面」において過去の災害では見られなかった新たな動きが見られるのも今回の特徴といえる。

更に、過去の被災地においては総じて消極的であった地方公共団体による関連（協力）事業者に関する情報提供や遠隔被災地への移動に伴って発生する掛かり増し費用の事業者への助成など、新たな試みが実施されていることを付け加えておきたい。

3 「被災者支援」のマルチセクター化

「複合災害」で被災された方々は、身体的・経済的な負担もさることながら心理的な負担も大きく、現地では「心が折れてしまいそう」との悲痛な声も少なからず聞かれる。

増加一途の「災害関連死」に歯止めをかけ、災害で失われてしまった生活とその拠り所となる住まいを取り戻し地域の復興を成し遂げるためには、如何に被災された方々を「見守り寄り添い続ける」ことができるかにかかっているといっても過言ではないであろう。

かつて、衣・食・住、医療等の全ての「被災者支援」は行政が行うべきものとされてきたが、災害の激甚化・頻発化の傾向にあつては、**官民を問わず様々な活動主体（マルチセクター）**が相互に連携し合いながら行うことが不可欠となってきた。そこで注目されるのが、東日本大震災の際に仙台市で始まったといわれる「**災害ケースマネジメント**」の取組である。

今後、被災地では、ライフライン・交通インフラの復旧遅れ、事業者不足による建設価格の高騰・工期の長期化、公費解体作業の長期化といった難題を抱えながらも、「災害ケースマネジメント」という被災者支援の新たなフェーズへ入っていくこととなる。

4 「災害ケースマネジメント」の考え方

国（内閣府、厚労省）は、令和5年5月の「防災基本計画」の見直しにおいて、「災害ケースマネジメント」の位置づけを明確にし地方公共団体に対して平時からの備えを促している。内閣府の示す「災害ケースマネジメント」の定義は、次のとおりである。

「被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ**専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより**、被災者の生活再建が進むようマネジメントする取組」

その考え方は、次の2点に集約できるのではないかと

思われる。1点目は、所謂「アウトリーチ」の考え方であり、被災者支援に当たっては、被災されたお一人おひとりのご事情やご意向を十分に把握した上で、**支援する側から積極的に必要な「情報」や「支援」を送り届けるべき**、との考え方である。

2点目は、繰り返しとなるが「被災者支援」の全てを国や自治体だけで行うのはもはや不可能であり、**官民を問わず多様な活動主体がそれぞれの得意技を持ち寄り連携して行うべき**、との考え方である。

冒頭、今や「天災は忘れる間もなくやってくる」と申し上げたが、それぞれの地域で見れば、なお「天災は忘れた頃にやってくる」と捉えられがちであり、危機意識の薄さから「備え」が不十分となり、災害発生時の初動対応で後手を踏んでしまう傾向が根強い。

今こそ、あらゆる「被災者支援」の活動主体が「自分事」として、平時のうちからお互いの繋がりを深め「災害発生時の対応力」を高めておく努力が必要である。

5 「災害ケースマネジメント」のステップ

図1（次ページに掲載）に、「平成28年熊本地震」における当該取組の具体的なステップを①～⑧でお示した。

①「**被災者台帳の整備**」は誰ひとり取り残さないために、また、②の「**地域支え合いセンターの設置**」は被災世帯を見守り寄り添い続けるために、それぞれ当然に必要なステップである。

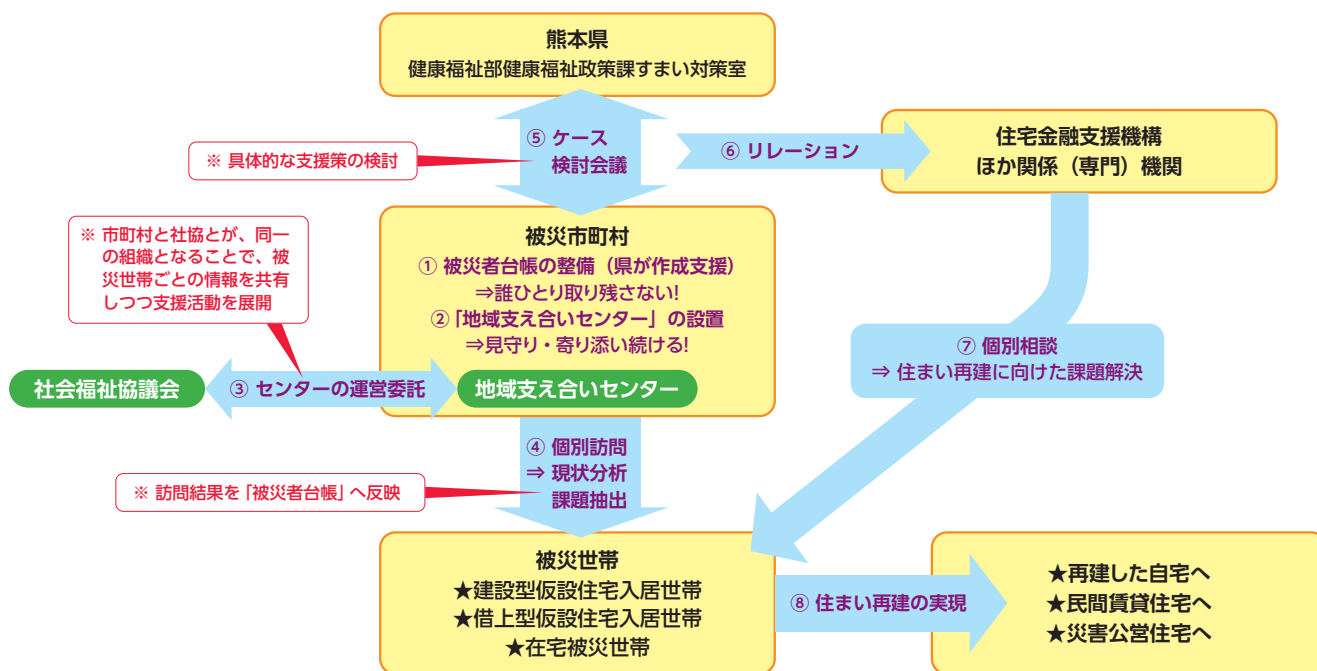
そして、③～⑧のステップにおいて、個別訪問による被災世帯ごとの**課題の抽出や具体的な支援策の検討**がなされ、地方公共団体からリレーションを受けた**様々な関係機関による個別相談**を経て課題の解決へと導いていくこととなる。

地方公共団体から関係機関へリレーションされる案件の中には、残念ながら課題解決に至らない案件も少なくないが、その場合には地方公共団体において改めて次善の策を検討していただくこととなる。

当機構では、熊本地震の発災直後から18に及ぶ被災市町村や地域支え合いセンターと連携した相談会や個別相談対応により「災害ケースマネジメント」の取組へと参画して参った。最大約5万人が生活した応急仮設住宅は令和5年度末で遂にゼロとなったものの、一部の地域では今なお復興事業が継続しており、発災から9年目の現在もなお取組を継続している。（令和5年度末実績：相談会1,700回超、相談件数45,000件超）

被災世帯の「最後の戸」が失われた住まいの再建を果たされるその日まで、力を尽くして参りたい。

【図1】〈平成28年熊本地震〉「災害ケースマネジメント」の取組（イメージ）



6 「災害ケースマネジメント」に果たす機構の役割

現在、「災害ケースマネジメント」に関して、当機構が果たしている役割は次の2つである。

1つ目は、ある意味、機構という組織の枠を超えて、被災地方公共団体に対して「災害ケースマネジメント」の事例を紹介しその実施へと誘導する役割であり、また、2つ目は、様々な活動主体の一つとして、当該取組に参画し長年にわたって個別相談を重ね、機構業務の受託金融機関の皆様方から多大なるご協力を賜りながら、被災世帯を一戸、一戸、住まいの再建へと導いていく役割であり、これは**機構固有の役割**と言える。

前者の役割について、本来、「被災者支援」の様々な主体間の「調整」や「協働」した取組を推進する役割は、地方公共団体が担うべきものと考えられるが、被災地方公共団体の多くは大規模災害対応に不慣れなケースが少なくないことから、これまで全国各地で多くの大規模災害対応の経験を積み重ねてきた当機構が、地方公共団体との間で締結している「災害協力協定」を根拠として、その補完を行ってきている。

また、後者の役割を通じて、被災世帯の多くが希望される大切なご自宅の自力再建がひとつでも多く達成できれば、結果として、地方公共団体が整備する「災害公営住宅」の戸数を圧縮することが可能となる。

7 被災地の早期復興に向けた今後の課題

本稿を執筆している令和6年11月時点で、石川県内の各地方公共団体（各地域支え合いセンターを含む。）及び液状化被害の甚大な新潟市との間で、「災害ケースマネジメント」に係る今後の連携した取組についてご同意をいただくに至っている。

今後は、当機構の現地北陸支店（新潟市においては地域業務第二部）を中心に、連携先の皆様方との繋がりを日々深めながら、被災された方々のそれぞれ異なるご事情やご意向に共感し寄り添いつつ、一つひとつ住まいの再建を実現していくフェーズを本格的に迎えることとなる。

被災地においては、能登半島を北上すればするほど、ヒト・モノが届きにくく、公費解体や住宅の補修・建替などあらゆる局面で「事業者不足」、「価格高騰」、「工期の長期化」といった深刻な問題が顕在化してきており、早期復興の阻害要因となっているが、一方で、東日本大震災や熊本地震における先行事例を参考に、地震に強く地域産材等を活用したコンパクトでコスト低減に配慮した「いしかわ型復興住宅」のモデルプランの提案に向けた取組も、石川県と「いしかわ21世紀住まいづくり協議会」（当機構も参加）とが連携して進められるなど、課題解決に向けた努力が**官民連携**の下に続いている。

有事において、「これは●●の仕事」、「これは●●の所管」、「これは●●の役目」などといった「縦割りの意識」を一切捨てねば、地域の復興など考えられない。

全ては、「失われた住まいのしあわせを、皆でともに、取り戻すため」に。心から願いつつ。