

被災者生活再建支援業務の標準化と「チームにいがた」による応援体制

～令和4年8月3日からの大雨災害への対応を踏まえて～

新潟県 防災局防災企画課 政策企画員 井上 悠弥

1 はじめに

新潟県では、これまでの災害の経験から、迅速・確実な被災者支援の実現を目指し、住家の被害認定調査や罹災証明書の交付業務といった被災者生活再建支援業務の標準化に取り組んできました。本稿では、取組の背景から具体的成果として市町村と組織した「チームにいがた」による被災地支援の活動までを紹介します。

2 取組の背景

(1) 罹災証明書の迅速な交付

災害が発生すると、市町村では、被災者へ罹災証明書の交付を行います。被災者は、罹災証明書に記載された住家の被害程度に応じた公的支援を受けるため、罹災証明書は被災者にとって「生活再建のためのパスポート」ともいうべき重要な書類です。

罹災証明書の交付には、市町村による住家の被害認定調査が必要となりますが、この業務は、災害時特有であるが故に、行政としてノウハウの経験知を蓄積しづらいことが課題です。

(2) 他の自治体の応援を前提とした「業務の標準化」

大規模災害が発生すると、住家の被害認定調査に係る業務量が膨大となるため、被災自治体のマンパワーでは対応しきれず、他の自治体等からの応援職員の派遣が不可欠となります（図1）。

しかしながら、被災自治体自身がノウハウに乏しい場合は、どのようにして業務を進めてよいかかわからず、せつかくの応援も効果的に活用できないほか、手戻りが生じるなど業務が停滞しがちとなり、結果として、被災者へ罹災証明書を交付することに時間を要してしまいます。

新潟県では、平成の中頃から、大規模災害がたびたび発生しています。新潟県中越地震（平成16年）では約12万棟、新潟県中越沖地震（平成19年）では約4万棟の建物被害が発生し、生活再建支援業務の実施に当たっては、この課題に幾度となく直面しました。

そこで、職員の経験知に拠ることなく「いつ、誰であっても、業務を進めることができる」ように、「業務の標準化」に向けた取組をスタートしました。

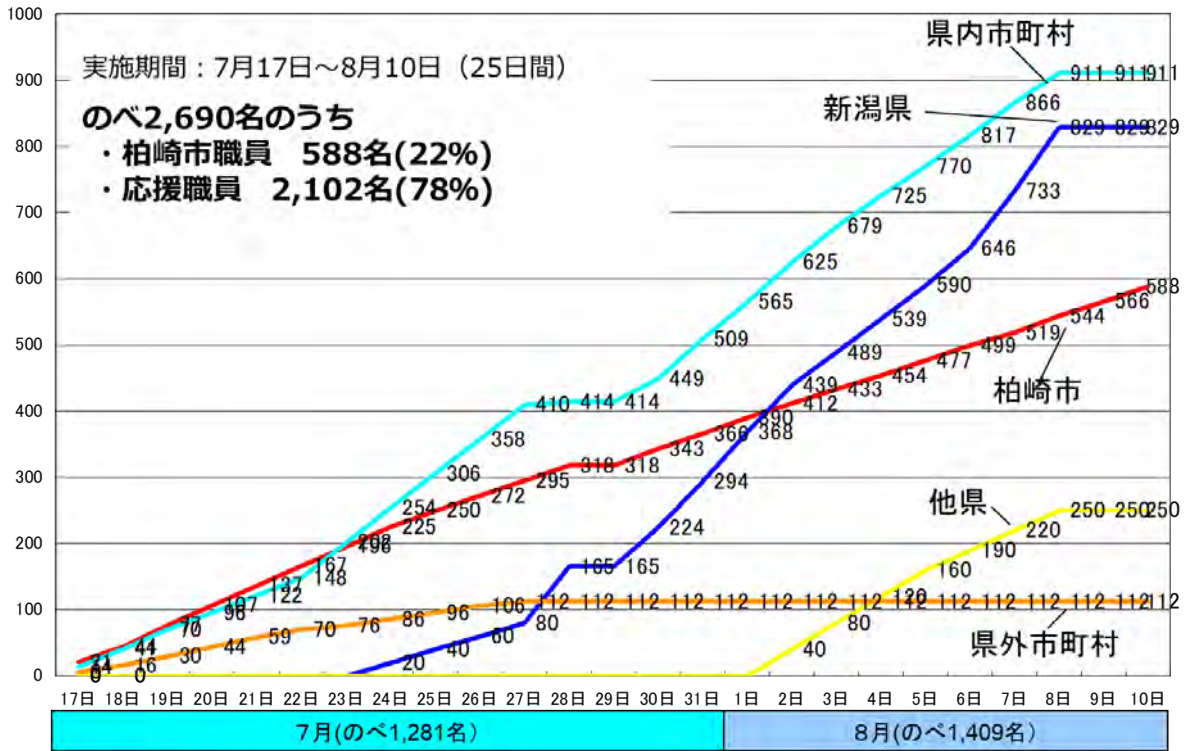


図1 中越沖地震の柏崎市における従事職員数（建物被害認定調査）

3 業務の標準化に向けた3つの取組

業務の標準化に向けては、業務の全体像を整理するべく、県と市町村合同で検討のためのワーキングチームや協議会を立ち上げ、知恵を出し合いながら取り組んできました。取組の成果は、以下の3つが挙げられます。

(1) ノウハウの体系化

業務全体の標準化の観点から、住家被害認定調査や罹災証明書交付業務に係る業務フロー等を整理したガイドラインを平成27年に策定しました。

策定に当たっては、県と市町村でワーキングチームを立ち上げ、中越地震や中越沖地震等の対応を振り返りながら、県内自治体が当時に苦慮した体験事例もガイドラインに盛り込むなど、実務現場を踏まえた内容としました。

このガイドラインが現在の災害対応に当たっても基本的な指針となって活用されています。

(2) システムツールの導入

膨大な業務を効率よく確実に処理するためには、共通のシステムツールの導入も不可欠です。県と県内24の市町村では、「新潟県被災者生活再建支援システム」を平成29年に共同導入しました。このシステムでは、被害認定調査から罹災証明書の発行、被災者台帳の作成・管理までの業務を一元的に管理することができ、これまでマンパワー

を要していた調査結果のデータ整理や、罹災証明書交付の際の住民情報等の突合などの作業を大きく省力化することが可能となりました。これにより、調査後、迅速に罹災証明書を交付できる環境が実現されました。

(3) 応援体制の構築

前述のとおり、大規模災害では、被災者生活再建支援業務を被災自治体単独で進めるにはマンパワーの限界があります。そこで、県と県内市町村が迅速に応援を実施できるよう、平成30年度に県と県内すべての市町村による相互応援協定を締結しました。この応援体制を「チームにいがた」と名付け、県内での災害はもとより、県外にも積極的支援に出向き、これらの活動を通じて、職員の経験知によることのない業務の標準化を進めるとともに実践的な対応力の向上を図っています。

「チームにいがた」は、平成25年に京都府福知山市の台風災害への支援を皮切りに、平成28年の熊本地震における同県各市町村や、令和元年東日本台風災害時の福島県郡山市への支援など、これまで計10の被災地（表1）を支援してきました。



図2 「チームにいがた」ロゴマーク

表1 「チームにいがた」のこれまでの活動実績

実施年	災害	応援先	業務	参加団体等
平成25年	台風18号	京都府 福知山市	家屋被害認定調査	3市6名、県2名
平成26年	豪雨被害	京都府 福知山市	家屋被害認定調査事務局支援等	8市13名、県2名
平成28年	熊本地震	熊本県 県内市町村	被災者生活再建支援全般	9市54名、県41名
平成30年	西日本豪雨	岡山県 倉敷市	家屋被害認定調査	15市町31名、県8名
//	北海道胆振東部 地震	北海道 安平町	被災者生活再建支援全般	22市町81名、県19名
令和元年	山形県沖地震	新潟県 村上市	家屋被害認定調査、罹災証明書交付	16市町村16名、県4名
//	台風19号 (令和元年東日本台風)	福島県 郡山市	家屋被害認定調査、罹災証明書交付	27市町村81名、県15名
令和4年	福島県沖地震	福島県 新地町	家屋被害認定調査	24市町村111名、県28名
//	令和4年8月 豪雨	新潟県 村上市・関川村	家屋被害認定調査、罹災証明書交付、 避難所運営	24市町村276名、県15名、 県外（福島県）15名
令和5年	7月15日から の豪雨被害	秋田県 秋田市	家屋被害認定調査	4市12名、県6名

4 令和4年8月3日からの大雨災害への対応

令和4年8月3日からの大雨災害では、土石流や河川氾濫により、県北地域を中心に大きな被害が生じました。「チームにいがた」では、最も被害の大きかった村上市（写真1）及び関川村に対し、住家被害認定調査と罹災証明書交付業務の支援を決定し、現地において約1か月間の支援活動を行いました。



写真1 村上市小岩内地区の家屋への土石流被害
（写真提供：村上市）

（1）「自治体×研究機関」でマネジメントチームを結成

現地で最初に取り掛かる仕事は、司令塔となるべき組織の立ち上げです。司令塔は、業務の進行計画や「チームにいがた」として派遣される応援職員の管理等を担当します。村上市及び関川村の生活再建支援業務の担当課（どちらも税務部門）と協力して、これらの業務に取り組みました。

司令塔となる「マネジメントチーム」は、県防災局が中心となり、実務経験の豊富な市町村の職員とともに結成しました。加えて、全国においても、この分野で優れた知見を有する新潟大学と富山大学、インターリスク総研株式会社から研究者に参加いただき、現地での職員研修や業務立案に関して助言をいただきました。

マネジメントチームでは、業務が順調に進み、かつ村上市と関川村との間で、進捗状況に大きな差が生じないように、ときには深夜に及ぶまで、日々議論を行いながら、作業を進めました（写真2）。

（2）約3,400棟の対象住家をスピーディーに調査完了

住家の被害認定調査の着手に当たり、マネジメントチームにおいて調査計画の立案を行います。どの地域に被害が及んでいるかを情報収集しつつ、調査すべきエリアを

特定し、おおよその対象建物棟数を見積もり、必要な調査員数を算出していきます。

この災害では、村上市において約2,500棟、関川村において約900棟を調査対象と定め、8月下旬までに調査を完了することを目標に、両市村合わせて1日当たり最大69人の調査員を動員することとしました。調査員は、「チームにいがた」としての県及び県内市町村からの応援職員に加えて、福島県及び同県の市町村からの応援職員で構成され、応援職員数は期間中のべ163人に上りました。

調査員は、3人1班の体制で、担当地域を回り、内閣府の調査指針に基づき家屋を1軒ずつ調査します（写真3）。一般的な調査では、紙の調査票とデジタルカメラで被害状況の記録を取りますが、この調査方法では、1件ずつ手作業により調査結果をデータ化したり、写真整理を行う必要があるため、調査業務以上に労力を要するという課題があります。新潟県の場合は、被災者生活再建支援システムを活用し、タブレット端末で専用アプリにより調査を行うことで、データ・写真整理の時間を大幅に短縮しました。

結果として、14日間で両市村での調査支援を完了することができ、速やかな罹災証明書の交付につなげることができました。



写真2 マネジメントチームによる
ミーティングの様子



写真3 被害認定調査の様子
(左手職員はタブレット端末で結果を記録)

(3) 一人の被災者も取り残さないための罹災証明書の交付

罹災証明書の交付業務においても「チームにいがた」として、県・市町村からのべ81人の応援職員を派遣しました。交付業務は、感染症防止対策を講じながら被災者と対面形式で行うこととしました。郵送による罹災証明書の交付という方法もありますが、新潟県では一人の被災者も取り残さず、被災者に寄り添った丁寧な支援を行うため、この対面形式の方法を推奨しています。

被災者生活再建支援金を始めとした各種の被災者支援は、居住の実態に応じて行うことが多いため、罹災証明書の交付に当たっても居住確認を丁寧に行う必要があります。

す。今回の村上市においては、住民基本台帳上は1つの世帯であっても、「親夫婦は、敷地内の車庫の2階で生活している。」といった行政が事前に把握している情報とは異なる実態も散見されました。こうしたケースにおいては、実態に応じて親世帯と子世帯で異なる判定結果を記載した罹災証明書を交付することが妥当であると考えられ、結果として各世帯が受ける支援内容も異なることとなります。このため、居住実態を踏まえた正確な罹災証明書を作成するためには、対面形式により被災者の方に事実確認を行うことが必要となります。

また、交付会場で、被災者の方に対し「なぜ、この判定結果となったのか」を調査時の写真等の記録を用いながら説明する（写真4）ことで、判定結果に対する被災者の理解を得やすくなるといった利点もあります。

被災者一人ひとりと向き合い、きめ細かく丁寧に罹災証明書の交付手続を進めることにより、被害認定の再調査の実施や支援の支給手続き段階での手戻りを防ぐとともに、本来支援を受けられるべき人が誰一人として取り残されないように「チームにいがた」の活動方針の一つとして、意識を共有して業務を進めていきました。



写真4 罹災証明書の交付の様子
（職員が被害の記録写真をPC上に提示しながら判定結果を説明）

5 課題と対応

（1）「チームにいがた」の活動の振り返り

今回の災害対応の大きな成果は、発災から1か月で、被害認定調査の完了はもちろんのこと、罹災証明書の交付も概ね完了できたことにあります。これは、被災者の方が生活再建を進めるために各種支援を受けることができる環境をいち早く整えたことを意味します。これを実現できたのは、「チームにいがた」として、県・市町村ともに取り組んできたこれまでの業務の標準化の取組と知見の蓄積があってこそものだと考えています。

(2) 明らかになった課題

今回の活動は、村上市と関川村の2自治体への同時支援となるなか、スピーディーな対応ができたという成果の一方で、さらなる広域・大規模災害が発生し、より多くの被災市町村への同時支援を展開するような場合に、業務の司令塔であるマネジメントチームが現状の県防災局を中心とした組織体制では対応しきれなくなる懸念が生じました。

(3) 現在の取組

今回の活動成果や課題を踏まえ、今後の大規模災害に備えるためには、これまで以上に県・市町村・研究機関で協力・連携した体制の構築が必要です。現在、新潟県では、マネジメントガイドラインの策定による更なる業務の体系化や、市町村を含めたマネジメントチームの人材育成プログラムの作成に取り組んでいるところであり、今後もこれまで同様に「チームにいがた」として、市町村と知恵を出し合いながら、被災者生活再建支援業務の標準化に取り組んでまいります。

最後に、これまでの新潟県の取組に、様々な形でご支援をいただきました研究者や自治体等関係機関の皆さまに、この場をお借りして、心より感謝申し上げます。