

# 豊島区における被災者生活再建支援の取り組み

## —平成30年度の取り組みと今後の課題—

佐藤 和彦

豊島区役所 区民部長

(要旨) 豊島区は平成28年(2016年)熊本地震(以下、「熊本地震」という)を契機として、平成28年度から3年計画で罹災証明書発行などの被災者生活再建支援業務の充実強化を図ってきた。その最終年に当たる平成30年度には、過去2年間の成果を生かして住民向け周知及び住民参加型訓練の開始に取り組んだ。本稿では、その取り組みを振り返り、これまでの成果と今後の課題について考察する。

キーワード: 被災者生活再建支援, 検討体制, 職員の育成, 住民向け周知

### 1. はじめに

被災者生活再建支援業務とは、被災者が避難生活の解消から生活復興を実現するまでの道のりを直接的・間接的に支える業務<sup>1)</sup>であり、①住家被害認定調査、②罹災証明書発行、③生活再建支援策の提供という3段階にわたる一連の業務である。

豊島区は、熊本地震以降3年計画で被災者生活再建支援業務の充実強化を図ってきており、平成30年度はその最終年に当たる。

本稿では、30年度の集大成といえる被災者生活再建支援訓練を昨年12月に終えたところで、豊島区のこれまでの取り組みを振り返り、主な成果と今後の課題について考察する。

### 2. 平成30年度における豊島区の取り組み

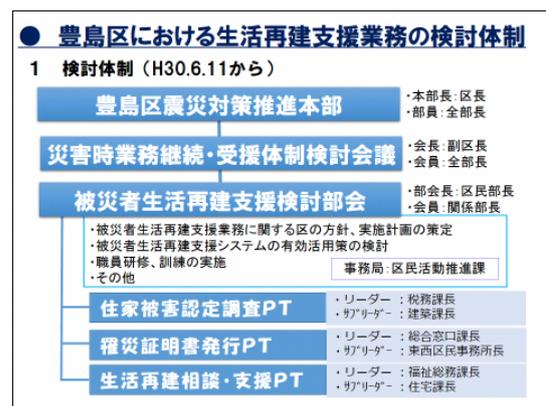
#### (1) 検討体制の再編成

豊島区では、平成30年度から「災害時業務継続計画・受援計画」の策定に着手したことに伴って全庁的な検討体制の再編成を行い、6月に震災対策推進本部(本部長:区長)の下に「災害時業務継続・受援体制検討会議」(以下、「検討会議」

という)を設置した。そして、平成29年度に設置した「被災者生活再建支援検討会<sup>1)</sup>」は、改めて検討会議の下部組織である「被災者生活再建支援検討部会」として位置づけられた。

この検討体制の整備により、被災者生活再建支援検討部会及び職員が参加するPTは、震災対策推進本部の下部組織として正式に位置付けられることになった。

図-1 豊島区の検討体制



なお、平成30年度に行われた災害時業務継続計画の検討によって、住家被害認定調査は発災直後から3時間以内の期間(フェーズ1)に事務局を立ち上げ、被害情報の把握、調査方針の策定など

<sup>1)</sup> 被災者生活再建支援業務について庁内横断的に検討す

る組織として、副区長を会長とし、関係部長を構成員として平成29年5月に設置した会議体。

に着手することとされた。罹災証明書発行業務は、2週間から1か月の期間に着手することとされ、いずれも災害時優先業務として位置付けられた。

31年度には、既にPTで試算している被災者生活再建支援業務に係る応援職員の所要人数などを精査し、全庁的に策定する受援計画に反映させていくことを予定している。

## (2) 職員の育成

被災者生活再建支援業務に知見を有する職員の育成を図るため、30年度には区独自に3コースの研修を実施したほか、東京都が主催する研修並びに災害時応援協定を結んだ東京都不動産鑑定士協会の研修に職員を参加させた。

表-1 職員が参加した研修 (30年12月まで)

	研修名称(実施日)、回数	受講者数
豊島区	30年度区民部OJT(6回)	94名
	講師養成研修(基礎)(H30.7.13)	21名
	講師養成研修(応用)(H30.9.25)	46名
東京都	被災者生活再建支援業務ガイダンス研修	13名
	被災者生活再建支援業務マネジメント研修(住家調査)	1名
	被災者生活再建支援業務マネジメント研修(デジタルデータ化)	1名
	被災者生活再建支援業務マネジメント研修(罹災証明書)	3名
	被災者生活再建支援業務担当者研修(住家調査)	2回計4名
	被災者生活再建支援業務担当者研修(デジタルデータ化)	1名
	被災者生活再建支援業務担当者研修(罹災証明書)	5名
	被災者生活再建支援業務担当者研修(生活再建)1回	2名
東京都不動産鑑定士協会 住家被害認定調査等研修会	7名	

また、PTメンバーを外部研修への講師として派遣した。

さらに、住民向け周知の一環として、区内の町会・自治会の防災訓練に職員を講師派遣し、罹災証明書等について説明する「出前講座」を開始した。

表-1 講師派遣した研修・出前講座(予定を含む)

研修名称(実施日)	派遣人員
東京都「被災者生活再建支援業務ガイダンス研修」(H30.7.3)	職員1名 (1名×1科目)
内閣府「防災スペシャリスト養成研修(有明の丘)第1期」(H30.10.10)	職員2名 (2名×1科目)
西巣鴨睦町会防災訓練への出前講座(H30.12.9)	職員2名 (2名×1科目)
庚申塚町会防災訓練での出前講座(H31.1.27)	職員2名 (2名×1科目)
内閣府「防災スペシャリスト養成研修(有明の丘)第2期」(H31.2.27 予定)	職員4名 (4名×1科目)
西巣鴨共和国・西巣鴨二丁目町会防災訓練への出前講座(H31.3.10 予定)	職員2名 (2名×1科目)

## (3) 住民向け周知・訓練の開始

過去2年間に実施した訓練は、職員を対象としたものであったが、訓練を住民に公開し平常時から被災者生活再建支援業務について住民周知を行うことは、災害時の円滑な生活再建につながる。

そこで平成30年度には、生活再建支援業務に関する住民向け周知・訓練の開始を最大のテーマとし取り組みを進めた。

30年度は、繁忙期終了後の異動者向けOJTを経て6月にPTを再結成したのち、住民向け周知の第一弾として、7月3日(火)に住民対象のパネルディスカッションを実施した。

パネルディスカッションは「震災からの復興『被災者生活再建のみちすじ』」と題し、熊本市職員を招聘して本庁舎1階のとしまセンタースクエアで開催した。

この企画には、一般公募した住民31人を含む総勢101人の参加を得ることができた。

次いで、住民向け周知第二弾として、10月21日(日)に行われた「豊島区総合防災訓練」の会場である豊島区立朋有小学校及び池袋本町小学校・池袋中学校連携校の2か所に「罹災証明書説明ブース」を出展し、訓練に参加した住民への周知を行った。

ブースには職員が手作りした周知用パネル4枚を展示し、罹災証明書の発行を中心として被災者生活再建支援業務全般に関する概要説明を行い、来場していた住民の大きな関心を集めた。

パネル及び説明シナリオを手作りして、代わる

代わる住民への説明役を務めたPTメンバーは、住民の関心の強さに大いに励まされると共に、業務に関する知識と当事者意識を深めていった。

また、総合防災訓練の直前には、豊島区公式ホームページに「大規模災害における罹災証明書」のページを開設し、周知用パネル、過去の訓練報告書、各業務の実実施計画などを掲載し、住民向け周知の一助とした。30年度の訓練報告書も、完成しだい区HPに掲載する予定である。

写真-1 朋有小学校での説明風景



写真-2 池袋本町連携校での説明風景



こうした経過を経たうえで、住民向け周知第三弾として、平成30年12月11日（火）に「被災者生活再建支援訓練～罹災証明書の発行から相談・支援まで～」を豊島区役所1階のセンタースクエアをメイン会場として実施した。

訓練のメインは、一般公募した住民24人及び公募自治体職員44人、計68人の体験者を対象とした模擬体験訓練であった。

体験者には、本庁舎8階の会議室で全体像（被害認定調査の概要等）の説明を受けてもらったうえで、1階のセンタースクエアで被災者役として罹災証明書の申請から生活再建相談・支援手続きまでの一連の流れを模擬体験してもらった。

その他の一般住民や自治体職員の見学者は、1階センタースクエア内を自由に見学してもらった。

ととした。

写真-3 8階会議室での全体説明



写真-4・5 1階での訓練風景



このほか、自治体職員向けに住家被害認定調査の模擬調査コーナーを本庁舎5階会議室に設け、職員が手作りした家模型や傾斜柱模型を利用して住家被害認定調査の実技（写真の撮り方、傾斜の測定、調査票の記入等）を模擬体験してもらった。

写真-6 5階の模擬調査コーナー



また、今年は研修会場に手話通訳者を配置し、聴覚障害者の方々にも訓練に参加してもらった。その他、ベビーカーを押して親子が参加するなど、これまでにない多様な参加者を得ることができた。

きたことも重要な成果であった。

訓練全体としては、体験者、見学者を合わせて165人の参加を得て盛況のうちに終了した。

これら訓練内容の企画、準備、実施に関しては、過去2年間と同様に全てPTメンバーに任せられた。

訓練内容・レイアウトの決定、住民への説明シナリオの作成、従事職員向けの資料作成と事前研修の実施など、全体の事務局である区民活動推進課を中心として、PTメンバーは実に精力的に取り組んでくれた。今年のPTは係長クラスが引っ張りながらも、若手職員の積極的な関与が見られ、職員全体の底上げを感じることができた。

また、参加した住民からは「調査に時間がかかることを事前に知ることができてよかった」など肯定的な感想が多く聞かれ、住民を対象とした訓練の必要性・有効性を確認することができた。

一方で、支援策の内容や手続きについてもっと詳しく聞きたかったという声もあり、この点について充実強化を図る必要がある。罹災証明書発行は被災者生活再建支援のスタート地点ともいえる重要なステップではあるが、最も重要なのは、その後続くステップ、すなわち広範な支援策を必要な被災者に対して漏れなく継続的に提供することである。今後の訓練では、専門家との連携や訓練に参加する職場の拡大などにより、生活再建支援・相談コーナーの拡充に取り組む必要がある。

今後も引き続き住民参加型訓練を継続していくが、平日開催は住民の参加を得にくい点を反省点として、次回以降は土日に開催できるよう準備を進めていく予定である。

### 3. 豊島区における取り組みの検証

以上、平成30年度の豊島区の取り組みについて振り返ってみた。筆者は、28年度からの3年間で、本区の被災者生活再建支援業務の準備は各段に進歩したと考えている。

例えば、地域防災計画や災害時業務継続計画への位置づけ、住家被害認定調査等に係る実施計画の策定とバージョンアップ、職員研修や訓練を通じた職員の育成、住民向け周知の開始など、具体

的な進捗が多く見られる。

ただし、それでは豊島区にはもはや課題はないのかということ、必ずしもそうとは言えない。

熊本地震を巡っては、平成30年1月に総務省九州管区行政評価局による調査報告書<sup>2)</sup>（以下、「調査報告書」という）が公表されている。九州7県及び熊本地震の被災7自治体を含む30自治体等を抽出し、被災者生活再建支援業務にどのように取り組んでいるか、熊本地震の前後を比較しながら調査したもので、大変重要な示唆に富んだ内容となっている。

そこで、本稿では調査報告書の視点に沿って豊島区での3年間の取り組みを検証してみたいと思う。

なお、本稿で被災者生活再建支援業務と呼んでいる一連の業務について、調査報告書では罹災証明書発行までのステップに焦点を当てて罹災証明書交付業務と表現している。ここではそのまま引用させていただく。

調査報告書では、大規模災害の発生に備えた罹災証明書の交付体制の整備状況等について、(1) 罹災証明書交付業務の実施体制の整備、(2) 罹災証明書交付業務を支援するシステムの活用、(3) 罹災証明書に関するマニュアルの整備、(4) 民間団体との連携の推進、(5) その他の5項目で整理している。

#### (1) 罹災証明書交付業務の実施体制の整備について

調査報告書では実施体制整備に関して、まず、業務担当部署の特定が挙げられている。

熊本地震の7被災市町村のうち、発生時点で罹災証明書の交付に関する業務の担当部署を決めていたのは4市町村であり、残る3市町の中には担当部署決めに時間を要し、体制の確立までに日数を要した事例もあったことが紹介されている。

豊島区では、地域防災計画で担当部署を区民部ほかと定め、より具体的に豊島区災害対策本部運営要綱で地域防災部（区民部、子ども家庭部）と定めている。これを受けて区民部は、住家被害認定調査のメイン担当を税務課、罹災証明書発行のメインを総合窓口課（住民基本台帳所管課）と定

め、業務は部内全体で分担することとしている。

なお、調査報告書では県の支援として、職員研修の実施などについても取り上げられている。

東京都内では平成28年11月に「東京都被災者生活再建支援システム利用協議会<sup>2</sup>」（以下「都利用協議会」という）が設置され、島しょ部を除く都内全体で被災者生活再建支援業務の標準化に向けた検討が進められている。その一環として、都内共通のガイドラインが策定され、自治体職員を対象としたマネジメント研修、実務者研修が計画的に実施されている。豊島区の取り組みは、こうした動きと連携しながら進められてきた。

次に調査報告書では、罹災証明書発行業務に知見を有する職員の活用並びに研修・訓練による職員の育成が挙げられている。

本区においては、被災地派遣経験者を人事課で把握してはいるものの、研修受講者と合わせた総合的な人材リストの作成には至っていない。また、リストの活用策の検討にも未着手であり、これらの点は今後の課題であると考えられる。

一方で、平成28年度以降継続的に職員研修及び訓練を実施して、業務に関する知見を有する職員の育成を図っている点は評価してよいと考える。

調査報告書では、実施体制整備の最後に、受援計画の策定が挙げられている。

本区においては、住家被害認定調査及び罹災証明書発行に関する応援職員の所要人員、機材等に関する個別の試算は実施済みで、各業務の実施計画に反映させている。ただし、他の災害時優先業務との全体調整が必要であり、その点は来年度に策定が予定されている全庁的な受援計画の中に反映していくことが課題となっている。

## （２） 罹災証明書交付業務を支援するシステムの活用について

調査報告書では、熊本県において地震直後に国立研究開発法人防災科学技術研究所を中心とする

産・官・学の15 団体で構成された生活再建支援連携体から罹災証明書の交付業務に係る全面的な支援を受け、県内自治体への導入支援が行われ、17自治体で被災者生活再建支援システムが活用されたことが紹介されている。

また、調査対象とした熊本地震の被災7自治体のうち、4自治体が被災者生活再建支援システムを活用し、1自治体が独自のシステムを活用していたが、いずれも罹災証明書の迅速な発行に効果を発揮したことが報告されている。

豊島区は、熊本県でも活用された被災者生活再建支援システムを平成24年度から導入し、業務全体のマネジメント能力の向上及び、システム操作の習熟などを目的とした職員研修及び訓練を毎年実施している。

なお、豊島区は、毎年冬に行っている訓練を、都内を中心とする他自治体にも公開して実施している。これは、訓練に参加する本区職員の臨場感を高め、能力向上を図る効果があるとともに、基礎自治体による自発的な研修・訓練の普及に貢献することも狙っている。

幸いなことに、30年度には昨年度の訓練パートナー自治体<sup>3</sup>である練馬区が、独自の実動訓練を実施した。このほかにも、都内では研修・訓練の実施が広がりつつあり、豊島区の取り組みが多少なりとも効果を発揮していると感じている。

## （３） 罹災証明書に関するマニュアルの整備について

調査報告書では、7被災市町村のうち、熊本地震の発生前に罹災証明書に関するマニュアルを作成していたのは1市のみであり、残り6市町村については未作成だったことが報告されている。

豊島区においては、平成28年度に住家被害認定調査PTによる「住家被害認定調査計画」、罹災証明書発行PTによる「罹災証明書発行・受験計画」を策定済みである。毎年冬に実施している訓

<sup>2</sup>東京都被災者生活再建支援システム利用協議会は、同じ生活再建支援システムを導入する東京都及び島しょ部を除く都内53自治体で構成され、システムの運用方針や生活再建支援業務に係るガイドライン策定など重要議題について協議する会議体。

<sup>3</sup>都利用者協議会メンバーのうち翌年度以降に自らの自治体で研修や訓練を実施するために、先行区の訓練の企画段階から実施段階までに参画し、訓練実施のプロセスを習得しようとする自治体をパートナー自治体という。

練は、これらの実施計画の検証も目的の一つとしており、訓練での検証結果や新指針など国や都の最新動向に対応したバージョンアップも継続的に行っている。

ただし、平成30年3月の新指針で罹災証明書発行の迅速化を図るために導入された新たな手法については、既存の業務の流れや事務量・人員の集中時期の変化などの問題も生じるため、未対応な要素が多く残っている。この点は、来年度に検討を急ぎ、実施計画に反映すべき重要な課題となっている。

#### （４） 民間団体との連携の推進について

調査報告書では、7被災市町村のうち5市町村が、熊本地震の際に罹災証明書の交付業務に関して延べ11 民間団体から会員の派遣を受けていること並びに平常時から災害時派遣に関する協定締結の有効性が報告されている。

豊島区では、平成29年4月に司法書士、行政書士、税理士、社会保険労務士会の四士業と「災害時における特別総合相談に関する協定」を締結し、平成30年6月には東京都不動産鑑定士協会と「災害時における住家被害認定調査等に関する協定」を締結している。

調査報告書で挙げられている建築士、土地家屋調査士等の団体との協定締結については、未実施であり、今後の課題である。

#### （５） その他について

##### a) 資機材の準備状況

調査報告書で指摘されている、下げ振り、筆記用具などの調査器具、罹災証明書発行用の偽造防止用紙等の資機材の準備について、豊島区ではローリングストックを含め一定の対応が進んでいる。

課題はシステム関係であり、例えば、罹災証明書発行や生活再建相談・受付業務に使用するノートパソコンは7台にとどまっている。今後、システムを庁内LANに乗せ、全庁的に配備済みの庁内LAN端末で利用できる環境を整備することが急務となっている。

##### b) 罹災証明書の交付、広報等における工夫

#### について

調査報告書では、応急危険度判定と住家被害認定調査との違いについて被災者に広報した事例や罹災証明書発行会場を工夫した事例などが紹介されている。

豊島区では、30年度に作成した住民向け周知パネルを活用して、平常時から応急危険度判定と住家被害認定調査との違いについて住民向け周知を始めた。特に、住民への事前周知は、発災時における不安感・不満感の抑制に効果があると考えており、今後とも力を注いでいきたい。

その他、罹災証明書発行会場については、区のほぼ中央に位置する本庁舎1階のセンタースクエアを想定している。訓練を通じて会場レイアウト案の見直しを行ってきており、徐々に実効性の高いレイアウト案が出来上がりつつある。

これらの点については、被災地での事例や他の自治体の先駆的な事例などを参考にしながら、今後も継続的にブラッシュアップの努力を続けていくべきと考えている。

## 4. 検証のまとめ

以上、調査報告書の視点に沿って豊島区における被災者生活再建支援業務の取り組み状況の検証を行ってきたが、この3年間で大きく進捗し評価すべき点も多くある一方で、被災地の事例に即してみると、以下のような課題も残されていることが明らかになった。

①被災地派遣経験者、研修受講者など被災者生活再建支援業務に関する知見を有する職員のリストアップ及び災害時における活用方法の検討。

②被災者生活再建支援業務に要する応援職員数の精査及び全庁的に策定する受援計画への反映。

③新指針による罹災証明書発行の迅速化手法に関する検討及び実施計画等への反映。

④建築士、土地家屋調査士など災害時協定未締結の専門家との協定の検討・締結。

⑤被災者生活再建支援システムを庁内LANで全庁的に活用できる環境の整備。

課題①、②については、災害時業務継続・受援計画の策定によって、来年度中に一定の解決が図られるものと期待している。

課題③については、PTメンバーによる不断のバージョンアップ作業を通じて解決されていくことと考えている。

課題④、⑤については、関係部署や団体との調整に多少時間を要することが想定されるが、着実に解決していくべき課題である。

## 5. おわりに

熊本県は、平成28年9月に「熊本地震を踏まえた罹災証明制度に係る提案」<sup>3)</sup>を行い、①被害認定調査の簡素化、②市町村ごとの調査・判定方法の差異の解消、③官民の調査の一本化、④一部損壊などの被災者への公的支援、という4つの提案を行っている。

いずれも被災地ならではの重要な提案だと思うが、中でも筆者が強く関心を抱いたのは2つ目の提案である。

他の提案は国が対応しなければどうにもならない要素が色濃くあるが、2つ目の提案は、例えば同一都道府県内の自治体が共同して業務手順の標準化を進め、その内容を理解した職員を養成するなど、自治体が主体的に対応をとることが十分に可能だからだ。

平成28年度に発足した都利用協議会の取り組みはまさにその実例である。そして、豊島区は、都利用協議会と連携し、標準化された調査・判定方法に基づく研修や訓練を行ってきた。

### 参考文献

- 1) 東京都被災者生活再建支援システム利用協議会：災害発生時における被災者生活再建支援業務の実施体制整備に関するガイドライン、2017。
- 2) 総務省九州管区行政評価局：大規模災害時における罹災証明書の交付等に関する実態調査結果報告書—平成28年熊本地震を中心として—、2018。
- 3) 熊本地震を踏まえた罹災証明制度に係る提案「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ」(第3回)資料3-4、2017。

東京都が主導し、自治体が共同して進めてきたこの取り組みによって、都内では区市町村ごとの調査・判定方法の差異が解消されてきている。それは、災害時に被災者の不公平感を抑制することにつながるほか、自治体間の相互応援体制の充実にもつながっている。

今こそ、自治体の自発的な取り組みが期待されているのである。

筆者が本稿で豊島区の取り組みを紹介しているのも、この拙稿が被災者生活再建支援業務を担う自治体職員の目に留まり、自治体の主体的な取り組みを促す一助となることを期待しているからにほかならない。

近年、大規模な災害が多発しているわが国において、自治体の災害対応は重要性を増してきている。特に、被災者生活再建支援業務は、一時的に膨大な業務量が集中することに加え、適切に処理していくためには一定の知見やシステム等の準備が要求される業務である。しかしながら、いまだに災害が起きてから対応を始める自治体も少なくない状態が続いている。

本稿が、こうした状況を打破する一助になることを願ってやまない。