

令和3年10月18日
大正大学地域構想研究所
令和3年度第1回
防災セミナー



令和元年山形県沖地震における 新潟県の被災者生活再建支援業務

「被災者生活再建支援業務」とは
市町村の罹災証明書交付業務を中心に、被害認定調査や被災者台帳作成・管理といった一連の業務の総称

新潟県防災局

本資料の無断での複写・転用はご遠慮ください。

小島 健太郎（こじま けんたろう）
新潟県防災局防災企画課 防災企画班・主任

■ 主な経歴

- 2012年4月 新潟県入庁
- 2019年4月～ 現職 ※2020年 災害マネジメント支援員登録（総務省）

■ 主な担当業務

広域応援、応援・受援体制の整備、被災者生活再建支援業務、業務継続、火山防災

本日ご紹介すること

- I 山形県沖地震発生までの新潟県の取組－生活再建支援業務の**標準化**－
- II 山形県沖地震時の業務**オペレーション**
- III 災害後の取組（今後の課題）

I 山形県沖地震発生までの新潟県の実施 －生活再建支援業務の標準化－

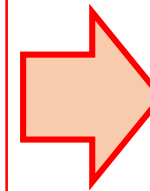
<たび重なった大規模災害の経験>

- 平成16年 新潟県中越地震、7.13新潟豪雨
- 平成19年 新潟県中越沖地震
- 平成23年 東日本大震災での支援活動、避難の受入れ



災害時に被災自治体が直面する課題

- 業務量が膨大となり、被災市町村のマンパワーの限界を超える
- 発災時に何を行えばよいか分からない
- 業務の全体像が見えないため手戻りが発生
- 支援が必須となるが、応援職員を的確に活用できない



災害対応業務の 標準化の 必要性を認識

標準化に向けた3つの取組

■ 取組み1：災害対応経験の振り返りと業務手順の整理

= 災害対応経験のある県・市町村職員によるWG

■ 取組み2：広域応援を通じたノウハウの実践と蓄積

= 災害対応経験者を被災地へ派遣

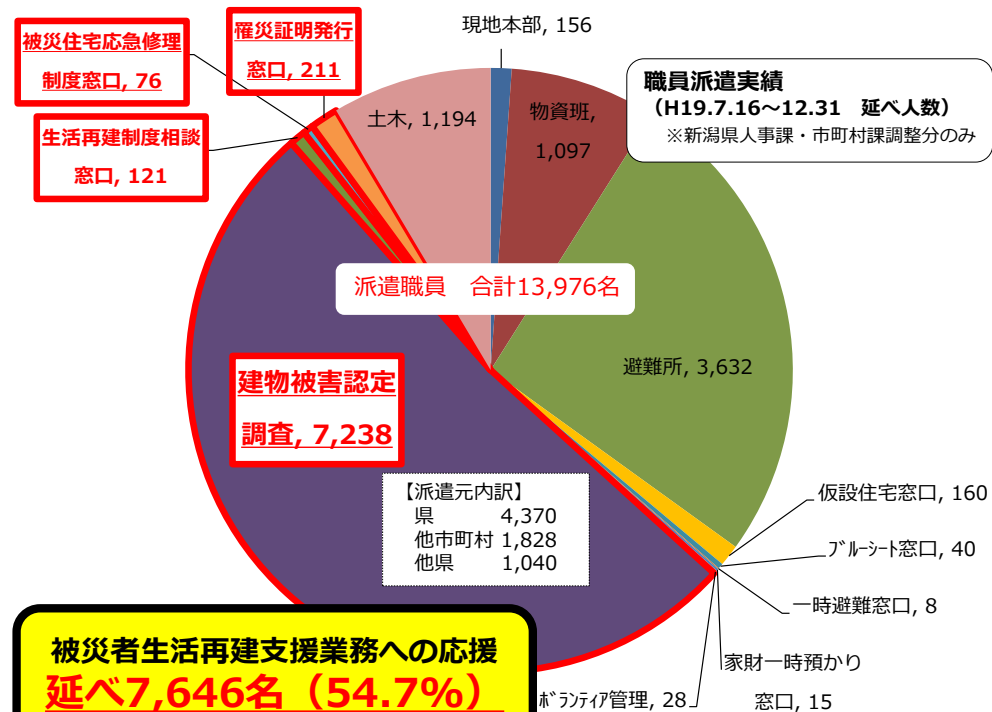
■ 取組み3：県内の応援・受援体制の整備

= 県と市町村による協議会を立ちあげ、応援・情報・生活再建の3つの視点から検討

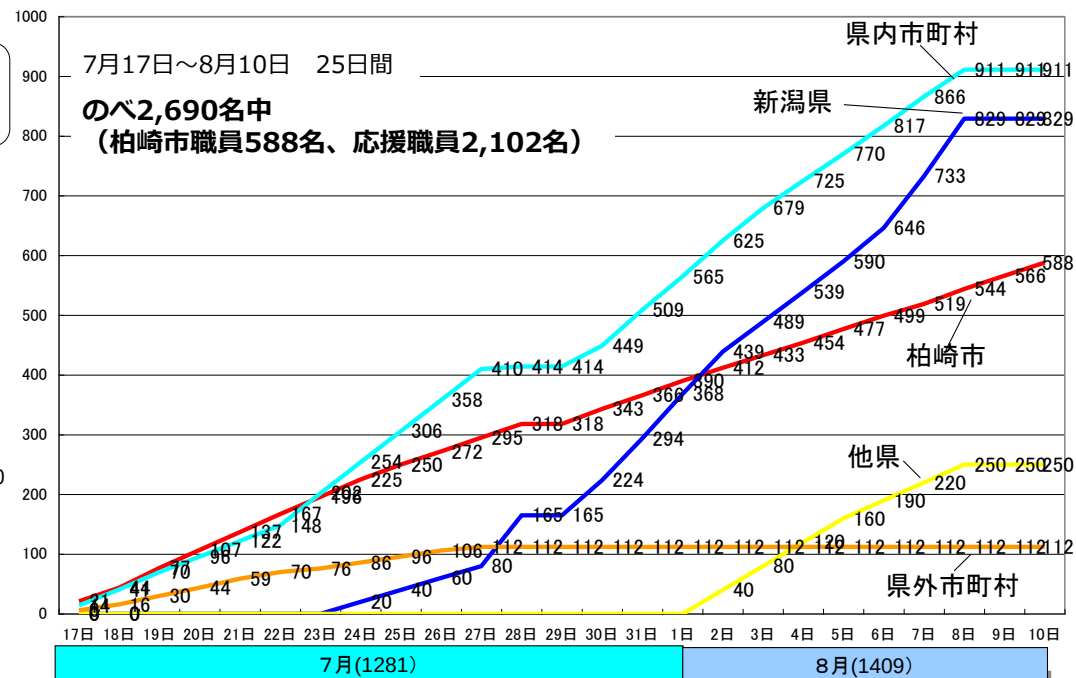
【参考】中越沖地震における応援職員数（柏崎市）

- 派遣された13,976名のうち、54.7%が被災者生活再建支援業務に従事。
- 特に、建物被害認定調査には非常に多くのマンパワーが必要であり、被災自治体のみで対応することが困難。
- 柏崎市における建物の被害棟数は合計で52,769棟（うち住家は28,426棟）あったが、第1次調査には、のべ2,690名が従事し、柏崎市職員の3.5倍以上の応援職員が投入。

【中越沖地震における柏崎市への応援職員数】



【柏崎市における建物被害認定調査・外観目視における実施主体】



-標準化①- 実施体制整備に関するガイドライン

- 県と市町村との合同WGによりH27に策定。
- 生活再建支援業務全体の標準化の観点から、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。
- 中越地震等の対応の際に、県内自治体が苦慮した体験などの事例も併せて盛り込んでいる。

資料掲載：<https://www.pref.niigata.lg.jp/sec/bosaikikaku/1356843468893.html>

大規模災害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

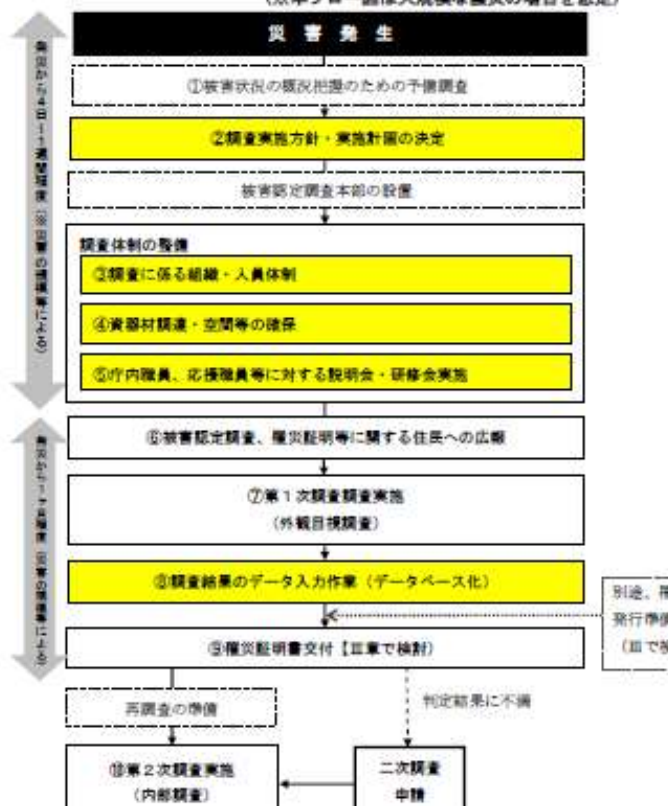
(新潟県「被災者台帳の導入検討ワーキング」報告書)

平成 27 年 4 月
新潟県防災局

(被災者台帳の導入検討ワーキング)



図Ⅱ-2：災害に係る住家の被害認定調査の業務フロー
(※本フロー図は大規模な震災の場合を想定)



【事例】デジカメで撮影する箇所の順序を定めた事例

- 写真撮影の際、後の整理を容易にするため、当該建物の調査票を最初に撮影することとした。
(デジカメの画像をパソコンで参照した際に、調査票の後ろに来る写真が当該調査票に係る建物の写真であることが分かるようにした。)
- ※ このようなルールを定めておかない場合、デジカメをパソコンに取り込んだ際に、大量の写真が保存されているが、どの写真がどの調査票の写真であるか、判別が困難となる。

【調査員への撮影指示例（水害の事例）】

撮影する写真	
1. フロントは建物正面	建物識別用
2. 調査票、調査票番号	
3. 外観写真	
4. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	被害確認用
5. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
6. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
7. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
8. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
9. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
10. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
11. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
12. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
13. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
14. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
15. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	
16. 内観：廊下、玄関、リビング、キッチン、浴室、トイレ、洗面所、玄関、玄関、玄関	

【事例】調査業務における問題点等の共有を目的としたミーティング等の実施例

- 1日の調査業務開始前、終了後に調査員全体が本部（役所内会議室）に集合し、調査本部と合同で情報共有ミーティングを実施した。
- 調査開始当初の頃は、初めて担当する応援職員等のために調査ルール等の説明も行ったが、徐々に日々の業務の中で生じた検討課題や対応事例などの情報共有が中心となった。
- 日々交代する応援職員の多くが調査初任者であったため、連日初任者向けの研修を開催した。



(写真左：ミーティング実施の様子。1日の全ての班員等が入れる会場、イス等の備品の確保が必要となる。)

(写真右：研修実施の様子。初任者調査員を対象として被害認定調査業務についての研修を行った事例。)
(※新潟県撮影)

-標準化②- 「チームにいがた」による相互応援協定 新潟県

- 県と県内30市町村は、大規模災害時における県内自治体間の相互応援体制を構築するとともに、県内外の被災自治体への人的応援に係る調整手続等を明確に定めることで被災自治体への迅速な応援を可能とするための協定を締結。（H31.3.11）

<協定ポイント>

（趣旨）

- 県と市町村が「チームにいがた」として連携して被災市町村への人的支援を行う。
- 被災市区町村応援職員確保システム（対口支援）による応援も対象

（応援対象業務）

- 県内支援 原則として、他の仕組み（DMAT、他協定等）が対象としない業務（避難所運営、住家被害認定調査、罹災証明書発行等）のうち、被災市町村が必要とする業務
- 対口支援 国要綱に基づく調整により応援が必要とされた業務

（応援期間）

- 短期（発災日から1月程度）を原則とする

（県の役割）

- 先遣隊等の派遣、情報収集、応援調整等

（市町村の役割）

- 応援要請等があった場合は、応援への参加を検討する

（経費負担）

- 県内応援：応援側負担（救助法に基づき求償できる費用を除く。）
- 県外応援：国要綱又は個別協定等の規定による



-標準化③- 新潟県被災者生活再建支援システム

- 大規模災害時における被災者支援を適切かつ漏れなく行うとともに、県内自治体間の円滑な相互応援体制を構築し、応援・受援双方の職員負担の軽減等を図るため、県と24市町村でH29に共同導入。
- 生活再建支援業務を一元的にマネジメント管理が可能。
- タブレット端末等を用いた被害認定調査のデジタル化や、地図情報を活用した罹災証明書の発行機能により、業務の確実性・効率性が大きく向上。



（タブレット端末等を利用した被害認定調査システム（調査結果のデータ整理を大きく省力化））



調査票ページ2（判定情報）

判定結果

判定結果（無被害・一部被害・半壊・大規模半壊・全壊・判定に当たらない・調査対象外・未調査・未判定）を選択してください。

半壊

簡易調査のみでの判定かどうか
簡易調査のみでの判定の場合は簡易調査として扱います。

詳細調査（以下に調査点数を入力）

調査点数
調査点数が算出されている場合は、点数を入力してください。

25

現場写真登録は次のページへ
現場写真のアップロードはここからです。判定結果を入力している方を確認してください。
現場写真を登録する場合は、次のページに進んでください。



罹災証明書の交付画面（共通キーのない住基・家屋調査結果を地図データ上で結び付け・瞬時に交付）



新潟県 0527テスト

罹災証明書発行

新規受付 リ災受付番号 54 検索

居住者へのり災 所有者へのり災

調査票 住民 半壊 全壊

調査票番号 101 検索 クリア

住所 世帯主氏名

住所	世帯主氏名	物件住所	所有権者氏名	物件種類
ゆりが丘 1-1-3-2	海渡 雪之丞	ゆりが丘	海渡 雪之丞	借宅
ゆりが丘 1-1-3	大東 茂樹	ゆりが丘	大東 茂樹	借宅
ゆりが丘 1-1-3-1	八郎 景一	ゆりが丘	八郎 景一	借宅
ゆりが丘 1-1-4	西月 明日 美穂	ゆりが丘	西月 明日 美穂	借宅
ゆりが丘 1-2-3-9	三平 公典	ゆりが丘	三平 公典	借宅

調査票番号 被害判定 調査結果

調査票番号	被害判定	調査結果
0000101	半壊	住家
0000102	半壊	住家
0000121	半壊	住家
0000103	半壊	住家
0000104	半壊	住家

これまでの活動実績

- 「チームにいがた」として、県と市町村が連携して、積極的な県外支援へ職員を派遣。
- 災害対応経験職員を優先して派遣することで、被災地の業務をバックアップするとともに、派遣経験を通じて、新潟県内の災害対応能力向上も図っている。

年度	災害	応援先	応援期間	業 務	参加団体等
平成25年度	台風18号	京都府 福知山市	H25.9.30～10.2	家屋被害認定調査実務	3市6名、 県2名
平成26年度	豪雨被害	京都府 福知山市	H26.8.25～8.30	家屋被害認定調査事務局支援等	8市13名、 県2名
平成28年度	熊本地震	熊本県内 市町村	H28.4.18～6.1	被災者生活再建支援全般(家屋被害調査、罹災証明等)	9市54名、 県41名
平成30年度	豪雨災害	岡山県 倉敷市	H30.7.19～7.23	家屋被害認定調査業務	15市町31名、 県8名
	北海道胆振 東部地震	北海道 安平町	H30.9.15～10.8	被災者生活再建支援全般(家屋被害調査、罹災証明等)	22市町81名、 県19名
令和元年度	山形県沖 地震	新潟県 村上市	R01.6.22～6.25	家屋被害認定調査実務 罹災証明書交付（マネジメント）	16市町村16名、 県4名
	台風19号	福島県 郡山市	R01.10.23～11.8	家屋被害認定調査実務 罹災証明書交付（マネジメント）	27市町村81名、 県15名

「チームにいがた」相互応援協定・生活再建支援システムの初運用

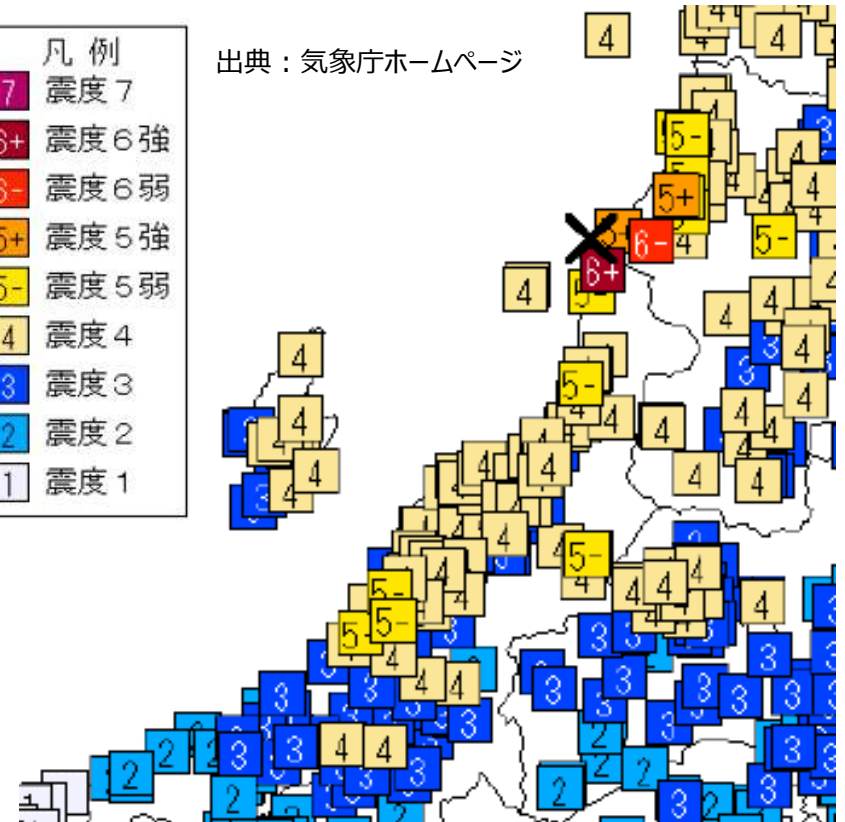
Ⅱ 山形県沖地震時の業務オペレーション

山形県沖地震の被害の概要

発生日時	令和元年6月18日 22時22分
最大震度	6強【村上市】 (マグニチュード6.7)
主な被害	
人的被害※1	重傷者 4人 軽傷者 3人 計 7人
住家被害※2	大規模半壊 3 半壊 21 一部損壊 587 計 611

凡 例	
7	震度7
6+	震度6強
6-	震度6弱
5+	震度5強
5-	震度5弱
4	震度4
3	震度3
2	震度2
1	震度1

出典：気象庁ホームページ



※1 新潟県発表被害速報による（令和元年8月9日午前10時現在） ※2 村上市資料による（令和元年8月9日現在）



▲村上市山北地区の被害状況（村上市提供）

発災から + 1 日目 (6月19日)	- 村上市から被害状況、被害認定調査の実施意向、応援ニーズを確認 <u>調査計画の立案支援のため、県から先遣隊を派遣</u> - 村上市から県へ「<u>チームにいがた</u>」応援要請 - 村上市から被災者生活再建支援連携体へ支援を要請 <u>市・県・連携体により調査事務局を組織</u>（その後現地確認）
+ 2 日・3 日 (6月20日・21日)	- 県において、<u>応援職員の調整</u>（市町村へ派遣依頼・人数調整等） - 事務局において、現地にて調査実施の準備
+ 4 日 (6月22日)	<u>「チームにいがた」応援職員が現地到着</u> - 調査実務に関する研修
+ 5 ～ 7 日 (6月23日 ～25日)	被害認定調査の実施 ＜調査件数＞ 644棟（住家のみ） - 罹災証明書交付のための事前研修（7 日目） 被害認定調査終了の翌日から 罹災証明書の一斉交付を実現
+ 8 ～ 12 日 (6月26・27・30日)	<u>罹災証明書の集中交付</u>（村上市職員で対応）

- 業務を進める体制は、村上市税務課を中心に、新潟県防災局及び産学連携チームである「被災者生活再建支援連携体」を加えて組織した。
- 業務の実施方針（調査計画）は発災後に村上市が主体的に立案した。
- 村上市は、H30北海道胆振東部地震の際に、「チームにいがた」として応援に入っており、その経験を活かし、早期に具体的な計画立案に至った。

村上市（税務課）

- 調査業務の企画・立案
- 住民への事前周知・広報（告知端末等）・調整
- 庁内における応援職員の調整
- 「チームにいがた」の受入調整、宿泊先手配
- 現地本部等の環境整備

相互連携

新潟県



- 業務の企画立案に関する助言
- 業務の進行管理
- Q A集等の資料作成
- 「チームにいがた」派遣調整

生活再建支援連携体



- マネジメント支援
- 調査技術（ノウハウ）の提供
- 情報資源、システム機器の提供・サポート



▲初日（発災翌日）のミーティング



▲市長への状況説明



▲報道機関へのブリーフィング



▲現地本部の設営



▲必要資材の準備

住家の被害認定調査

- 「チームにいがた」の活動初日は、事前研修を実施し、調査員間の調査レベルの統一を図った。
- 各班の担当集落は事務局であらかじめ決定。ただし、同一集落を複数の班で担当したり、他の班のエリアをフォローする場合の具体的な進め方は班同士の調整に委ねた。（毎朝、班長ミーティングを開催）
- 一日の業務の開始前後には全体ミーティングを行い、調査上の疑問点や対応方針を共有した。



▲調査員の事前研修（調査の概要や下げ振りの使用方法を学ぶ）



▲班長ミーティング



▲エリアマップ（赤ラインは班別の区割り。調査済の家屋にマーカー）



▲対象エリア外へ調査範囲を拡大するための検討

▲報道機関向けの調査の公開（TV5社、新聞2社）
※ 家屋所有者と事前調整のうえで実施。

▲朝ミーティングの様子（調査を進める上での留意事項や一日の目標棟数等を共有した）

調査業務の高度化への新たな試み

- 今回の調査では、被災者生活再建支援システムのモバイルシステム（タブレット端末）を使用し、調査項目の入力や被害個所の撮影を端末に記録し、自動集計したことで、作業効率の向上を図った。
- また、今回の災害では、屋根への被害が多く、地上からの目視による確認は困難なため、ドローンによる空撮を行い、調査終了後に航空写真と調査状況を突合して調査の精度を高めた。



▲調査の様子
写真左：タブレット担当
中央：紙ベース記入担当、右：班長



▲タブレット端末のキャプチャー画面（提供：esriジャパン）



▲タブレットへの入力内容と紙調査票の記載事項の整合性の確認



▲ドローンの飛行と撮影した航空写真



▲航空写真により屋根被害の状況を確認

罹災証明書の交付

- 罹災証明書は、被災者と対面し、被災状況等を直接聞き取り、かつ、被害認定調査結果の内容を丁寧に説明したうえで、交付した。
- これにより、居住の実態に合わせた正確な罹災証明書の交付が可能となることに加え、被災者が判定結果に納得を得ることにもつながった。（安易な再調査による被災者・行政双方の負担を軽減する。）



▲会場全体図（左：罹災証明書、中央：健康相談、右：総合相談）



▲生活再建支援連携体による事前研修



▲新潟県被災者生活再建支援システムの活用



▲初日を中心に大勢の被災者が訪れることを想定した、会場整理が必要



▲調査結果を説明しながら、証明書の交付を行う。



▲罹災証明書の交付状況は近年の報道の大きな関心テーマ

Ⅲ 災害後の取組（今後の課題）

(課題)	(解決の方向性)
○ 災害が激甚化・頻発化し、<u>市町村の罹災証明書の交付に対する位置づけ・注目が高まっている。</u>	➤ 業務の基礎的理解（業務リテラシー）の更なる向上 ➤ 業務手順の更なる標準化
○ 「チームにいがた」相互応援の仕組みにより円滑な応援・受援のためには、業務に関する知識・経験を互いに共有・共通認識化しておく必要。	
○ 県内で大規模災害が発生し、<u>複数市町村が同時被災した場合、県によるマネジメント支援は限定的にならざるを得ず、被災市町村自らの力で業務を推進していく必要。</u> ○ 県が広域応援で培ったマネジメントノウハウが市町村へ十分に還元できていない。	➤ <u>市町村のマネジメント力の向上、マネジメント能力を有する人材確保・育成</u>
○ 独自判断による根拠や見通しを欠いた運用は、<u>被害認定の判定結果や罹災証明書の交付時期にばらつきを生じさせ、生活再建を図る被災者に対する支援の的確性・公平性を欠くおそれ。</u>	➤ <u>市町村と県の更なる連携強化</u> ➤ <u>災害時の市町村間の業務調整機能の新設</u>

- 市町村の業務リテラシーの向上と円滑な応援・受援の観点から業務に関する知験を互いに共有・共通認識化することを目的に、「チームにいがた」災害対応業務研修を企画。（R 2 ～）
- オンライン研修にすることでより多くの職員が参加しやすいほか、システム操作訓練は、市町村に配備した実機を使用することで、災害対応の環境整備にも寄与。

①基礎編（業務の全体像と罹災証明書の基礎）

- ・ 生活再建支援業務の全体像を理解するとともに、業務の核となる罹災証明書交付訓練を実施。
- ・ 市町村は、受講元で、システム端末で訓練を実施することで、研修用に用意するデモ端末の数に制約されることなく、受講者全員がシステム操作を経験できる環境を実現した。



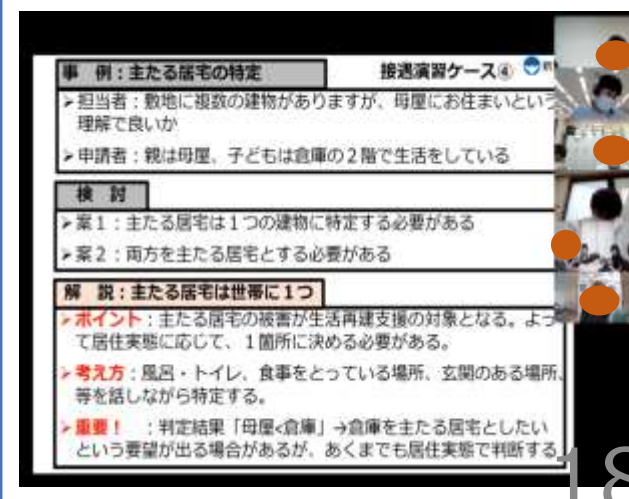
②被害認定調査編

- ・ 地震・水害の一次調査に関する講義・調査演習。
- ・ 演習は、住家模型を画面上に中継し、受講者は画面越しに被害認定調査に挑戦。
- ・ 模型は数パターンの被害を演習できる組み立て型キットを富山大学の協力により制作し、受講市町村へ配付。



③罹災証明書編

- ・ 罹災証明書交付業務の実務手順を学ぶ演習。
- ・ 生活再建支援システムを使い、罹災証明書交付業務の応用事例を学習。
- ・ 実際の交付窓口における被災者とのやりとりをケーススタディ（GW）により学び、実務直結のノウハウを習得、共有。

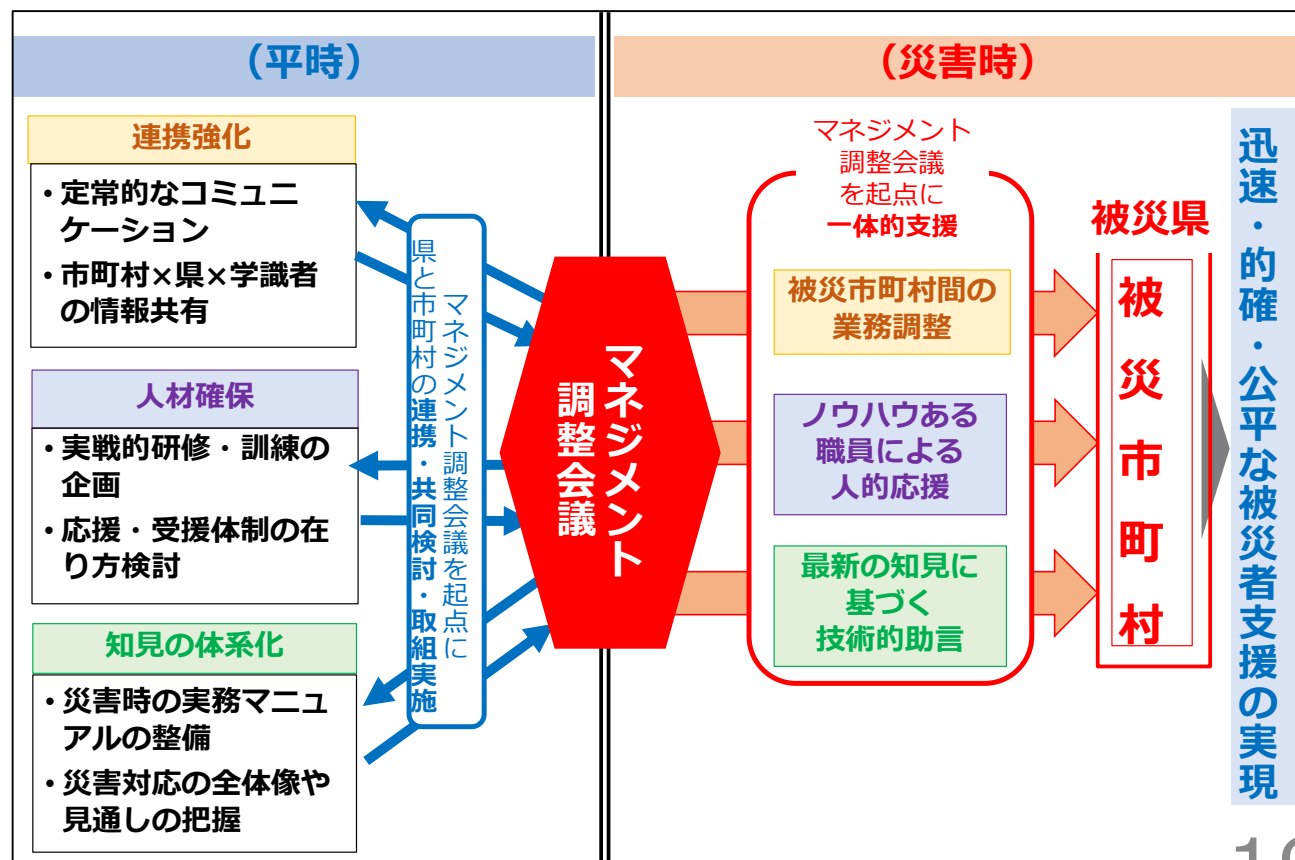


- 災害時に市町村の対応がまちまちとなり、罹災証明書の交付時期や判定結果にばらつきが生じることで被災者の不利益を招くことが懸念。
- 災害時に被災市町村の対応を調整する場として県・市町村の業務担当課長等を構成員とするマネジメント調整会議を設置。（R3.7）

「チームにいがた」マネジメント調整会議の概要

（調整会議の目的）

- ・ 災害時に、被災市町村間の情報共有・業務調整を行い、市町村の業務の円滑化を図る。
- ・ 被災市町村のニーズを把握・共有し、「チームにいがた」相互応援の効果の最大化を図る。
- ・ 平時から、人材確保などの課題に市町村と県が共同で取り組むための協議を行い、市町村のマネジメント能力の向上を図る。



ご清聴ありがとうございました

■新潟県の取組に対するお問い合わせ先■

新潟県防災局防災企画課 防災企画班

電話：025-282-1608

電子メール：ngt130010@pref.niigata.lg.jp