

被災者生活再建支援業務の標準化促進に向けて

佐藤 和彦

¹大正大学 地域構想研究所 研究員 (防災・減災プロジェクト)

(要旨) 大正大学地域構想研究所では、令和3年4月から本格的に防災・減災プロジェクトを始動した。筆者は、その一員として罹災証明書発行業務をはじめとする被災者生活再建支援業務の全国的な標準化を目指して活動してきた。

本稿では、この1年間で取り組んできた連携自治体アンケート、第1回防災セミナーなどの活動について報告し、今後の課題、取り組むべき方向性について整理する。

キーワード：被災者生活再建支援、罹災証明書、住家被害認定調査、被災者台帳システム

1. はじめに

大災害が発生した場合、被災市区町村には、平常時には経験することがない業務が発生する。住家被害認定調査、罹災証明書の発行に始まり、被災者の生活再建が成し遂げられるまで中長期的に取り組むことになる各種の支援業務である。

被災地では、市区町村の担当職員がこれら一連の被災者生活再建支援業務に災害発生後に初めて直面し、戸惑いながら何とか対応したという声を多く耳にする。

近年では、こうした被災地の経験から学び、事前に準備を進める事例も出てきている。首都直下地震の発生がひっ迫している東京都内では、東京都の呼びかけによって、島しょ部を除く全市区町村が加入する「東京都被災者生活再建支援システム利用協議会」が結成されている。

都内の市区町村は、この協議会のもとで共通のシステムを用い、共通のガイドラインに基づく共通の研修を受けている。こうして平常時から被災者生活再建支援業務の基礎知識を学び、標準化された業務処理手順に則って、都内市区町村相互の応援・受援を円滑に実施できる環境が整ってきている。

筆者の問題意識は、東京都のような取り組みを全国に広げ、全国的な業務標準化、システム共通

化を促進し、国内のどこで大災害が発生しても円滑な被災者生活再建支援業務を実現できる体制を整えることにある。

本稿では、活動初年度にあたるこの1年間を振り返り、成果と今後の課題について整理する。

2. 連携自治体アンケート

今年度の研究活動の手はじめとして令和3年5月から6月にかけて本学の連携自治体(全国93市区町村、令和3年5月現在)を対象とした「被災者台帳等の整備状況に関するアンケート」調査を実施した。

被災者台帳とは、災害が発生した場合において、当該災害の被災者の援護を総合的かつ効率的に実施するため必要があると認めるときに市区町村長が作成する「災害時に被災者の援護を実施するための基礎とする台帳」のことである(災害対策基本法(以下、「災対法」という)第90条の3)。

被災者台帳の主な記載事項としては、氏名、住所等に加えて、住家被害などの被害状況、援護の実施状況、要援護者に関する情報などが規定されている。

筆者が被災者台帳の整備状況に着目してアンケート調査を行ったのは、市区町村が漏れなく、継続的に被災者支援を行うためには台帳整備が欠か

せないからである。つまり被災者台帳の整備状況は、各自治体の被災者生活再建支援業務への取り組み状況を推し量るバロメータになると考えられるのである。

(1) アンケート結果概要

図-1に示すように、連携先の93市区町村のうち、62市区町村から得た回答の単純集計では、被災者台帳を導入済みの自治体が48%、導入予定を含めて51%と、ようやく過半数を超えるという結果であった。

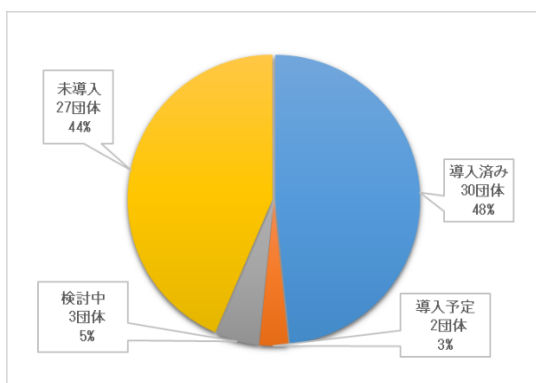


図-1 被災者台帳導入状況単純集計

この結果は、概ね筆者が経験則に基づいて想定していたとおりであった。

被災者台帳は、災対法では“作成することができる”と規定され、義務付けられてはいない（災対法第90条の3）。そのため、必要性を認識していない自治体や必要性は認識していても財政難等の事情を抱える自治体もあり、十分に整備が進んでいないのが実態であると推測できる。しかしながら、大災害はいつどこで発生するかわからず、発災時の混乱の中で被災者生活再建支援業務を適切に処理するためには、日ごろの準備が欠かせない。そうした観点からは、残念ながら、概ね半分の市区町村では災害時に備えた準備に課題を抱えているものと言わざるを得ない。

さらに細かく分析すると、市部（指定都市、特別区を含む）と町村部との乖離が見えてきた。

市部の60%が被災者台帳整備済みであるのに対し、町村部では27%にとどまっている（図-2）。

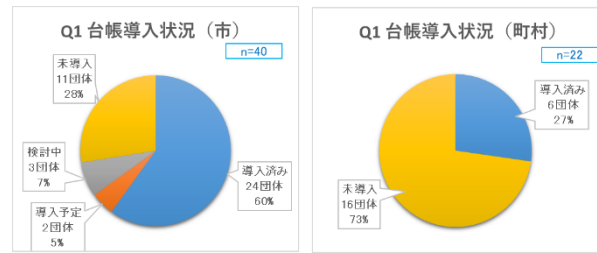


図-2 市部と町村部との比較

災害は、発生する時や場所を選ぶことはない。財政的にも人員的にも制約が多い町村部においても被災者台帳の整備を促進することが重要な課題となっていることが見て取れる。

なお、参考までに、職員研修の実施状況について分析した。

被災者生活再建支援業務は専門性が高く、予備知識なしでいざという時に円滑に実施することは難しい。そこで、当該業務に関するマニュアルの作成や職員研修等の実施状況について、被災者台帳整備済みの市区町村と未整備の市区町村の比較を行ってみた（表-1）。差は好対照を示しており、整備済み市区町村の60%で何らかの取り組みが行われている反面、未整備の市区町村では74%で研修等の取り組みが未実施となっている。

	台帳導入済み	台帳未導入
1 独自マニュアル&研修	4 (13.3%)	0 (0.0%)
2 共同マニュアル&研修	6 (20.0%)	1 (3.7%)
3 マニュアルのみ	4 (13.3%)	1 (3.7%)
4 研修のみ	4 (13.3%)	4 (14.8%)
5 未実施	9 (30.0%)	20 (74.1%)
6 その他	3 (10.0%)	1 (3.7%)
小計	30	27

表-1 研修等の実施状況比較

このアンケート調査から、被災者台帳の整備については町村部での遅れが目立つこと、そして被災者台帳未整備の市区町村では、研修等の取り組みが進んでいない、という傾向が明らかになった。

いつ起きるとも知れない大災害に備えて、台帳未整備、研修未実施となっている市区町村の取り組みを促進することが求められている。

(2) 全国的な傾向の分析

連携自治体の傾向に加えて全国的な傾向についても考察してみた。

経年比較が可能なデータとして、総務省の「地方公共団体における行政情報化の推進状況調査」を用いて、直近の令和2年の状況と5年前の平成27年とを比較し、図-3に示した。

なお、この調査では、災害時の被災者情報管理業務システムの整備状況を調査しているが、被災者台帳システムとほぼ同義であると解している。

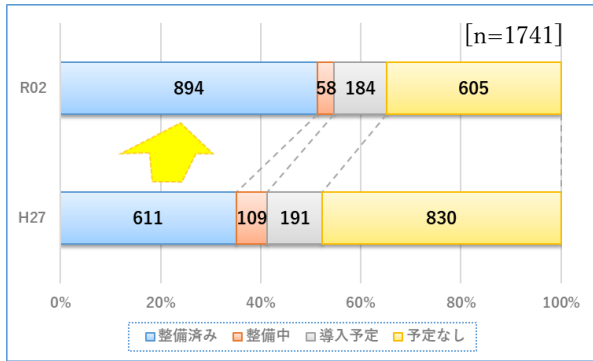


図-3 被災者情報管理業務システムの整備状況

今回は、総務省のデータから罹災証明書発行の実施主体である区市町村のデータを抽出して考察した。

全国的には、システム整備済みの市区町村がこの5年間で約1.5倍に増加し、51%と過半数を超えた。少しずつではあるが、着実に整備済み市区町村の割合は増えてきている。

ただ市部と町村部とのシステム導入状況は、連携自治体と同様に大きな差が生じている。先に示した総務省の調査データに基づいて令和2年の市部と町村部を比較した結果を図-4に示す。

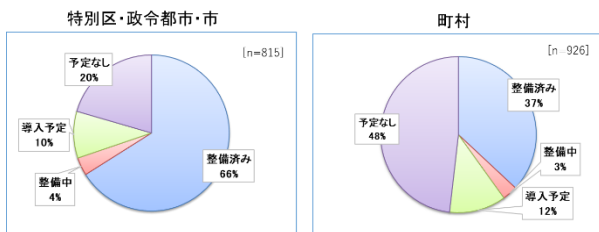


図-4 市部と町村部の導入状況比較

システム導入が進んできてはいるものの、いまだ半数程度にとどまっていること、市部と町村部で差が生じていることについては、全国と連携自治体と概ね共通の傾向であることが確認できた。

3. 第1回防災セミナー

以上の結果を踏まえて、被災者生活再建支援業務の全国的な業務標準化を促進する一助として、市区町村職員をメインターゲットとした防災セミナーを開催した。

第1回防災セミナーの概要は、以下のとおりである。

科目	テーマ/講師	時間
開会	あいさつ / 首藤 正治 (大正大学地域構想研究所副所長)	13:30~13:35
基調講義1	「生活再建支援をめぐる最新動向」 / 辻野 満 (内閣府(防災担当)被災者生活再建担当 参事官補佐)	13:35~14:05
基調講義2	「生活再建支援の全体像」 / 林春男 (国立研究開発法人防災科学技術研究所理事)	14:05~14:35
基調講義3	「地震発生のメカニズムと長期評価」 / 加藤照之 (大正大学地域構想研究所特命教授)	14:35~15:05
<休憩>		
事例報告	①導入「基礎自治体と生活再建支援」 / 佐藤和彦 (大正大学地域構想研究所研究員)	15:10~15:20
	②被災自治体からの報告 / 渡辺 真吾 (新潟県村上市企画財政課主査)	15:20~15:50
	③応援自治体からの報告 / 小島 健太郎 (新潟県防災局防災企画課主任)	15:50~16:20
意見交換		16:20~16:30

●日時:令和3(2021)年10月18日(月) 13:30~16:30 オンライン方式(zoom)
●費用:無料(先着300名)
●申込み:事前申込制
※申込フォーム(<https://forms.gle/s2Ddvj1VBr7J5h3e9>)をご利用ください

★問い合わせ先
主催:大正大学地域構想研究所 後援:国立研究開発法人防災科学技術研究所

図-5 第1回防災セミナーチラシ

実施日時は、令和3年10月18日(月) 13:30~16:30(完全オンライン方式(Zoom))。

被災者生活再建支援業務の初心者が受講することを想定し、3つの基調講義と事例報告の二本柱で組み立てた。

基調講義では、内閣府から最新動向の紹介、第一線の研究者から業務の全体像の解説、地震発生のメカニズム等の基礎知識の解説を行っていただいた。

事例紹介は、地震災害にスポットを当て、令和元年6月に発生した山形県沖地震で震度6強を経験した新潟県村上市と村上市への職員派遣等の支援活動を行った新潟県から事例報告を受けた。

当日は、本学の連携自治体から7区市町(18アカウント)、その他の自治体1県3市町(4アカ

UNT)、内閣府2アカウント、専門家団体1団体(2アカウント)、大正大学5アカウント(うち学生1名)、その他8アカウント、計39アカウントの参加を得た。1アカウントで数人から20人参加した団体もあることから、参加者数は70~80人程度と推計している。

参加者のアンケート結果は、大変好意的であった。中でも、村上市と新潟県による事例報告は、どちらも「非常に満足」と「やや満足」を合わせて100%という大変高い評価を得た。筆者は、かねてから事例からの学びが重要であると考えてきたが、現場のニーズが高いことを改めて実感できる結果となった。

また、自由記述では、自治体以外の参加もできるセミナーは希少であり、今後も続けてほしいとの声も寄せられた。高く評価していただいた反面、意見交換の時間を十分に確保できず、後日回答とせざるを得ない質問もあったことは反省点であった。

今回のセミナーを開催するに当たって、外部サイトを通じた募集を行った結果、連携自治体以外の自治体や専門家、一般市民などの参加を得ることができた。被災者生活再建支援業務は、行政だけで円滑に達成することは困難であること、また住民の理解も重要であることから、意義深い成果であったと受け止めている。

その他、今後希望するテーマとしては、風水害時の被災者生活再建支援業務、あるいは当該業務のDX推進などに関する要望が多く寄せられている。第2回目以降の防災セミナーは、こうした声を反映したうえで自治体職員や関係者に有益な情報を提供する機会として、引き続き実施していきたい。

4. ヒアリング調査

当初は、連携自治体アンケート実施後に全国の自治体に赴いてヒアリング調査を実施したいと考えていた。ヒアリングでは、台帳未整備の自治体が整備しない(できない)理由をなるべく詳細に把握することや、新年度に予定している防災ワークショップへの参加呼びかけなどを予定していた。

実際には、新型コロナウイルス感染症拡大の影響で思うに任せないまま終わったが、そのような中で、本県と関係の深い宮城県及び3市町へのヒアリング調査を行うことができたのは、せめてもの幸いであった。

ヒアリングは、令和4年1月17日、18日にかけて、宮城県庁及び南三陸町、登米市、栗原市に対して実施した。

宮城県では、県庁内において復興・危機管理課及び税務課職員2名のご協力を得てヒアリングを行った。

県は、昨年6月から税務課の主催で県内市町村職員を対象とした住家被害認定調査研修を開始し、被災者生活再建支援業務の円滑化の支援に着手している。当方からは、都県が主導して市区町村と連携しながら業務標準化を進めている東京都や新潟県などの事例を紹介させていただいた。そうした中で、今後の課題として、研修を通じて育成した市町村職員を名簿登録する制度の検討などが挙げられていた。

南三陸町では、企画課職員1名にご協力いただいてヒアリングを行った。町では、東日本大震災の直後に独自の被災者台帳システムを導入し、当初は入力作業等に苦心したものの、その後の支援は円滑に実施できたとの話を伺った。

登米市は、宿泊地である南三陸町からオンラインによるヒアリングを行った。税務課2名、防災危機対策室1名、3名の職員にご協力いただいた。東日本大震災を含めて被災の経験はあるものの、被災者台帳システムは導入されていないとのことであった。

栗原市では、危機対策課職員1名にご協力いただいた。こちらも被災の経験はあるが、被災者台帳システムは導入していない。

登米市、栗原市とも、膨大な被災者が発生したことはなく、専門のシステムを導入するには至っていない様子がかがいが知れた。

一方で、県と連携した被災者生活再建支援業務の勉強会の実施については、好感触を得ることができたと感じている。

ヒアリングを実施できた自治体数は少ないが、リアルな対話ならではの雰囲気の中で、防災担当

者と他部局との温度差を懸念する声や広域的な業務標準化への期待感など、肌感覚で状況を確認することができ、有意義であった。

また、いずれの自治体に対しても、来年度に向けて防災セミナーや防災ワークショップへの参加・登壇を呼び掛ける機会を得た。今後に向けた足掛かりを得ることができたと考えている。

5. 今年度の成果と今後の展開

以上述べてきたとおり今年度は、総じて言えば初歩的な確認を行ったに過ぎないが、防災セミナーやヒアリングを通じて、本研究所の防災・減災プロジェクトは、自治体職員や関係者に有益な情報を提供しうることが確認できた。今後に向けてささやかながら地歩を固めることができた年であったと考えている。

今年の成果を踏まえて来年度は、もう少し継続性を持って取り組んでいくことを想定している。

自治体職員等への情報提供や意識啓発の機会として有効である防災セミナーは、シリーズ化して複数回実施したい。風水害や火山災害など、多様なテーマを取り上げることで防災セミナーのファン層の定着、拡大を図りたい。

あわせて、継続的に被災者生活再建支援業務について学ぶ機会として、連続講座形式での公開ゼミのようなワークショップを立ち上げることを予定している。

被災者生活再建支援業務は、平常時には経験する機会が乏しいにもかかわらず専門性が求められるのだが、単独の自治体のみで平常時から十分に準備を整えることは困難である。筆者は、自治体間連携、多業種連携にその活路を見出すことができるのではないかと考えている。

ワークショップは、自治体職員、専門家、研究者やシステム事業者など、広範な関係者に参加を呼び掛けたい。内容は、基礎知識・最新技術等の情報提供と参加者間のディスカッションという二本柱を想定している。こうした場を通じて、自治体連携や多業種連携などによる被災者生活再建支援業務標準化のモデルケースの創出を目指していきたいと考えている。

この分野ではまだ無名に近い大正大学地域構想研究所が、いきなり全国区で募集をかけることは、難しいかもしれない。はじめは、地域を絞った形でスタートすることになるかもしれないが、最終的には全国的な業務標準化の促進に貢献する場となるという心意気で、鋭意企画中である。

今後の地域構想研究所防災・減災プロジェクトの活動にご期待いただきたい。

最後に、今年度の連携自治体アンケート調査にご協力いただいた自治体職員の皆様、ヒアリング調査にご協力いただいた宮城県内の自治体の皆様に心から感謝申し上げて、レポートを締めくくらせていただく。