

生活再建支援台帳システムの効果的運用を目指した 被災者確定業務の効率化手法

Development of Efficient Method for Victims Certification Process to Manage the Victims Master Database Management System Effectively

井ノ口 宗成¹, 田村 圭子², 林 春男³

Munenari INOUCHI¹, Keiko TAMURA² and Haruo HAYASHI³

¹新潟大学 災害復興科学センター

Research Center for Natural Disaster and Disaster Recovery, Niigata University

²新潟大学 危機管理室

Risk Management Office, Niigata University

³京都大学 防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

Once disaster occurs, local governments have to provide many kinds of relief programs to victims. Kashiwazaki city realized rational and effective support for victims' life recovery process based on Victims Master Database at 2007 Niigataken Chuetsu-oki earthquake. However they struggled with the difficulty of fair victims certification without standardized method. Against this issue, we cleared up the problems at disaster response based on two types of interviews: one is individual interviews to responders who had main responsibility to support for victims' life recovery at 2004 Niigataken Chuetsu earthquake, 2007 Noto Hanto earthquake and 2007 Niigataken Chuetsu-oki earthquake, the other is a joint interview to these three responders to share the experience each other. Based on these interviews, we proposed the effective method for victims' certification process in this paper.

Keywords: *life recovery process, basic victims database, Niigataken Chuetsu earthquake, Noto Hanto earthquake, Niigataken Chuetsu-oki earthquake, victims certification*

1. 本研究の背景

我が国では、近年、自然災害が頻発化・激化傾向にある。この数年の災害では、2007年の石川県能登半島地震災害、新潟県中越沖地震災害、2008年の岩手宮城内陸地震災害等があげられる。いずれの災害においても被災自治体では多くの被災者向き合いながら、一刻も早く被災者が納得できる形で生活再建が実現できることを目指して、様々な支援サービスが行われてきた。なかでも2007年新潟県中越沖地震で被災した柏崎市は、被災者基本台帳の整備を行ない、柏崎市被災者生活再建支援台帳システムを構築し、生活再建に関する様々な支援を被災者に対して効果的に提供してきた。本システムの援用による成果としては、近年の取り組みの中で高く評価されている¹⁾。

このシステムは情報処理の観点から、柏崎市における被災者の状況を包括的に管理したものであり、柏崎市の対応の中で得られた種々の条件に基づいた形でシステムが構成されてきた。システムの運用としては成果が得られている一方で、運用を支える自治体としてのふるまいや、その後の継続的な取り組みの中で、自治体として様々な苦悩に直面してきた。この苦悩は、システム利用に起因するものではなく、システム導入のなされていない2004年新潟県中越地震で被災した小千谷市や2007年能

登半島地震で被災した輪島市においても見受けられるものである。具体例としては、被災者の認定の難しさやニーズ把握の難しさなどがあげられる。

我が国においては、近い将来に東海・東南海地震という広域地震災害の発生が想定されるとともに、我が国の中枢機能を保有する首都圏における直下型地震災害も想定されており、合理的かつ効果的な被災者生活再建支援の実現に向けて、システムの整備のみならず、現場の実務の中で発生した様々な課題を把握し、適切な解決策を講じることが求められている。

2. 既往研究における課題と本研究の狙い

(1) リスク対応型地域管理情報システム (RARMIS)

RARMIS は Risk-Adaptive Regional Management Information Systemの略であり、亀田ら(2000)により平常時のシステムで緊急時の対応を可能とするシステム設計として提案された¹⁾。このシステムでは、GISを基盤としたデータ管理を行ない、平常業務において利用頻度の高い住民に関するデータや固定資産に関するデータ等をGIS上で空間情報を付与した形で管理し、情報間の地理的位相関係から情報を統合している。このシステムを利用することで、災害発生時における情報処理に求められ

る要件に応え、様々な情報を取り出すことが出来る。

しかしながら、自治体においてデータベースとして構築される情報群は、自治体が認識している範囲に限られる。平常時は自治体の体制上、その認識は受動的であり、住民からの情報提示がなければ認識は現実と大きく異なる。災害が発生すると、自治体側から現場に赴くことが多くなると同時に、住民から提供される「現実」が多くなる。そのため、「現実」と自治体側の「認識」に大きな差が発生し、災害発生後において住民からの情報をもとに、現実と認識の差を埋める作業が発生する。すなわち、平常時から整備されるデータベースだけでは災害対応時には不十分であり、現実と認識の差を埋めながら、自治体の認識を現実に近い状態にするための方策や仕組みについての検討は十分になされていない。

(2) 西宮市による被災者支援システム

西宮市では、1995年阪神・淡路大震災の経験をもとに、避難所運営システムや仮設住宅管理システムなどとの連携を可能とする被災者支援システム²⁾を構築している。当システムでは、システムに登録された様々な情報を総合的に管理することで各機能の連携を実現している。

しかしながら、本システムでは確定されて登録された情報を相互に参照することに主眼が置かれており、被災後に新しく情報を確定し登録することは例外処理として位置づけられている。被災後の現場では、被災者の生活再建支援過程では現実と認識の差が浮き彫りとなり、それらを情報面からどのように支援すべきかについては言及されていない。現場で展開される実態に基づき、現場からどのように情報を確定させてシステムへ登録し、どのように情報システムを活用すべきかを明らかにしなければ、支援システムを有効活用することはできない。

(3) 柏崎市被災者生活再建支援台帳システム

2007年新潟県中越沖地震で被災した柏崎市では、被災者生活再建支援台帳システムの導入により、「取り残しのない被災者生活再建支援」を目指した支援が進められた。これは、井ノ口ら(2008)³⁾による研究者の支援チームが現場において、現場のニーズに応える形で開発したシステムである。

本システムでは、柏崎市において実施された建物被害認定調査の結果に基づき発行されたり災証明書を基盤として、その後に展開される様々な生活再建支援の対応記録を台帳として統合し、被災者の実態を把握するための一元的な台帳を整備している。しかしながら、この台帳システムでは、災証明発行台帳を基盤としているため、災証明の発行を受けていない被災者に関しては、情報が極めて少ない。建物被害認定調査の結果として、建物単位で管理される情報のみが被災者に関する情報として扱われている。特に、柏崎市ではその後の支援を考慮し、居宅の被害が半壊以上の全世帯に対して災証明書の発行を進めたものの、一部損壊以下の居宅被害を受けた被災者については、不明瞭である。また、半壊以上の被災者世帯であっても、半壊以上の被害を受けた居宅に対しての被災者世帯が明確に把握できていなかったために、建物単位ではなく世帯単位での災証明の未発行世帯の同定は非常に困難であった。

このシステムは、長期的な被災者生活再建支援を考えれば、いかにして被災者世帯を同定し、被災者世帯の全体を把握するかが重要な課題であることを示した。

(4) 本研究の狙い

前節までに示した既往研究にみられる課題を鑑み、被

災者の生活再建を支援する情報システムを効果的に援用するためには、被災自治体が災害発生後に収集・集約する情報処理過程を明らかにし、システムとどのように連携を図るかを検討する必要がある。また、情報処理を支えるための運用面における実態を調査し、直面する課題を洗い出し、それらを解決するための最善策を検討する必要がある。そこで、本研究では近年の地震災害によって被災した3つの市に対してインタビュー調査を行ない、各実務者における証言をもとに、実業務を進める上での課題と解決策を講じることとする。被災者生活再建支援台帳システムが導入された柏崎市のみならず、他市の実態を把握することで、柏崎市特有の課題と、他市においても同様に直面する共通の課題を整理することが可能となる。また、経験と知見に基づき、実務者の視点でシステムの導入により解決できる課題と、システムでは解決できない課題を分類することで、より効果的なシステム運用の実現に寄与できると考えられる。その後、個別のインタビュー調査の結果をつきあわせ、効果的な被災者生活再建支援を実現するための基盤となる共通の枠組みを追求するとともに、各市の特徴を捉えながら、各市の実務者が経験した実際の課題を整理する。

くわえて、各災害の実務者を一堂に会し、合同のインタビュー調査を実施する。合同インタビュー調査では、研究者が媒介し、標準的な被災者生活再建支援のあり方を講じる上での課題整理と解決策の検討を行なう。本稿では、最終的に各実務者が実経験をもとに納得する形で合理的な被災者生活再建支援を実現するための知見の整理を行ない、最重要課題である被災者確定業務のあり方について検討する。

3. 柏崎市における被災者の確定プロセス

(1) 2007年新潟県中越沖地震の概要

2007年7月16日10時13分頃、新潟県上中越沖の深さ約17kmを震源として、マグニチュード6.8の地震が発生した。この地震により、新潟県の柏崎市、長岡市、刈羽村では6強、同県上越市、小千谷市、出雲崎町では6弱の震度を観測した⁴⁾。特に被害の大きかった新潟県では死者15名、重傷者323名、軽症者1,992名という人的被害のほか、全壊1,319棟、半壊5,621棟、一部損壊34,714棟という住家被害(2008年12月28日現在)⁵⁾が発生した。このような全体の被害に対し、新潟県の中でも震源地に最も近く6強の震度を観測した柏崎市では、死者14名、重傷者216名、軽症者1,448名の人的被害に加え、全壊1,121棟、半壊4,580棟、一部損壊22,701棟という新潟県全体の被害の大部分を占める被害が発生した。

被害の大きかった柏崎市では、2007年8月1日より被災者生活再建支援に向けた相談窓口を開設し、同年9月1日には被災者生活再建支援を主担当とする復興支援室が設置された。柏崎市では被災者に対して、均一かつ公平なサービスの提供が求められ、井ノ口ら(2008)が構築した被災者台帳に基づき被災者の生活再建支援が進められた。

(2) 復興支援室における被災者生活再建支援

前節のとおり、柏崎市では被災者基本台帳を基盤とした生活再建支援台帳システムを活用し、被災者に対して様々な生活再建支援メニューが提供された。特に、2007年9月1日に設置された柏崎市復興支援室では、生活再建支援法に基づいた生活再建支援金の支給および仮設住宅入居者に関する自立再建支援が主な担当業務となった。

生活再建支援金の受給においては、県制度では5,270

件、国制度では2,325件の処理が進められ(2009年3月末現在)、被災者へ支援金が公平かつ均一に支給された。一方で、2009年3月までは支給件数が「被災居宅数」に基づいた件数であり、「被災世帯数」に基づく件数ではなかった。被災世帯数は、その確定が非常に難しく、市の立場としては、今後において変更の可能性がある「被災世帯数」を支援金支給件数の単位とすることに対し、抵抗があった。これは、被災者台帳を用いて業務を運用する際、すべての集合住宅や世帯分離等を支援以前より把握が出来ていないために、「被災世帯」の全体数を確定できていないことが要因である。全ての被災世帯への支援の進捗状況を把握するためには、いかに被災世帯数を確定するかが大きな課題であることが確認された。

(3) 被災者の確定プロセスの必要性

柏崎市では、各被災者を確定するために多大な労力を要した。この背景には、「みなし世帯分離の容認」や「集合世帯の把握」、「複数居宅に対する主居宅の特定」における困難性などがあげられる。柏崎市における実態に基づき、以下にそれぞれの対応内容を記す。

a) みなし世帯分離の対応が困難

柏崎市ではみなし世帯分離を容認した。みなし世帯分離とは、市への住民登録の状況とは異なり、世帯の生計の状況、居住実態の状況などから生活実態に基づいた世帯構成を認めるものである。「みなし世帯分離」として認定する際、各自治体によるその権限がゆだねられている。

柏崎市では、みなし世帯分離を認定するにあたり、申請者からの聞き取り調査に加え、独立した生計がなされているか、居住実態がどこにあるか、それを証明する書類としてガスや電気の使用状況を示す書類はあるかを調査した。証明書類等がない場合には自治会長への聞き取り調査および近隣住民への聞き取り調査を行ない、生活実態を明らかにした。これらの調査は、被災者から申請がなされるごとに1世帯単位で実施しなければならないため、申請数に応じた認定作業が必要となった。

b) 集合住宅に居る世帯の把握が困難

柏崎市では事前より集合住宅リストを作成しておらず、集合住宅に居る世帯の把握が困難であった。そのため、住民基本台帳における方書表記、部屋番号および住所表記の枝番情報を手がかりとして、集合住宅に居る可能性のある世帯の同定を行なった。この同定では、住民基本台帳上の約34,000世帯に対して、方書の情報から914世帯、部屋番号の情報から140世帯、住所表記の枝番情報から102世帯の計1,156世帯が抽出された。本作業には、約2ヶ月の時間を要した。

c) 複数居宅に対する主居宅の確定が困難

柏崎市では災証明発行において、混乱期であったことも重なり、各被災世帯に対して明確な居宅を一意に特定した形で災証明の発行を行なっていなかった。そのため、ルール化が徹底されるまでの間は、1世帯に対して複数の居宅に関する災証明書が発行されていた。これらの世帯に対して、複数の居宅の中から被災者自身の申請に基づき、主に居宅として生活を営んでいた建物を「主たる居宅」として確定する必要があった。

この確定プロセスにおいては、実務者による根拠資料の収集が必要であった。1つの主たる居宅を特定するために必要となった根拠資料は、「居住実態聞き取り調査個票」に加え、被災世帯の構成状況を確認するための「住民基本台帳のハードコピー」、居宅の建築状況を確

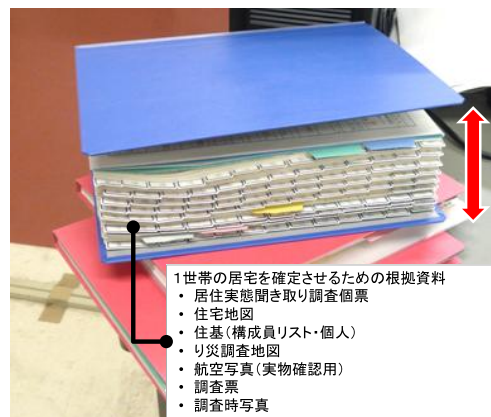


図1 1世帯の居宅を確定する上で必要な根拠資料体

表1 インタビュー調査の概要

	対象市町村	開催場所	開催日時	インタビュー時間	インタビュー目的
個別インタビュー調査	柏崎市	柏崎市 第三会議室	2009年3月24日 14:00 ~ 15:30	90分	成功事例における運用面の課題の抽出と、問題構造の仮説の構築
	小千谷市	小千谷市 中会議室	2009年4月22日 10:30 ~ 12:10	100分	仮説に基づく被災者生活再建支援業務の対応の実態の明確化と各事例の課題の抽出
	輪島市	輪島市 第二会議室	2009年4月22日 17:15 ~ 19:15	120分	仮説に基づく被災者生活再建支援業務の対応の実態の明確化と各事例の課題の抽出
合同インタビュー調査	小千谷市 輪島市 柏崎市	柏崎市 第二会議室	2009年4月27日 10:30 ~ 14:15	165分	共通の課題の抽出と仮説の検証および問題解決の手法の検討

認するための「住宅地図」「被害認定調査時の地図」「航空写真」「調査票」「調査時の写真」である。図1に示すように、柏崎市では約120件の居宅を特定するために、根拠資料はリングファイル1冊分に相当した。

柏崎市の事例を1つ取り上げた場合においても、上記に示す課題が発生していた。この課題は、被災世帯の生活実態の把握が困難であることから、被災者生活再建支援を進める上で、いかにして効果的に被災者を確定させるかが重要であることを示していた。

4. インタビュー調査概要

前章の柏崎市の実状をもとに、近年の地震災害において被災した市町村より、生活再建支援業務を主に担当した職員に対してインタビュー調査を実施した。本章では、インタビュー調査の概要を述べる。特に本研究では、個別インタビュー調査と合同インタビュー調査の二段階の調査を実施しており、それらの位置づけについても本章において述べる。

(1) インタビューの実施概要と位置づけ

本研究では、先に述べたこれまでの災害対応の中で進められてきた被災者生活再建支援の実状を明らかにするために、インタビュー調査を実施した。本調査では、柏崎市におけるこれまでの取り組みに基づいた被災者生活再建支援のあり方に関する枠組みに基づき、事前調査として被災自治体の主担当職員へ個別のインタビュー調査を行なった。さらに、3つの災害の担当者を集め、互いに意見交換をする場を設け、合同のインタビュー調査を行なった。調査の概要を表1に示す。

個別のインタビュー調査では、生活再建支援業務の主担当として市より任命され、その役において生活再建支援業務が落ち着くまでの過程に携わった職員を対象とし

て、各被災自治体の市役所において実施した。市役所において個別にインタビューを行なうことにより、各担当者の思いの強い業務内容や課題内容を聞くことが出来る。特に、インタビュー調査の枠組みとして仮説を構築するため、柏崎市を対象として事前のインタビュー調査を行っている。柏崎市では、被災者基本台帳を用いた被災者生活再建支援業務が実現され、成功事例という位置づけが出来るためである。この成功事例から、より根底に位置する課題の抽出を行ない、被災者生活再建支援業務のあり方に関する仮説を組み立てることとした。その後、小千谷市と輪島市を対象として、個別のインタビュー調査を実施し、柏崎市を基に組み立てた仮説の検証と、各々における被災者生活再建支援業務上の課題の抽出を行なった。この成果を整理することで、各々の対応における意識の差異を見だし、各被災自治体の対応の特徴を把握する事が出来る。個別インタビュー調査の結果の詳細は次章に譲る。

合同のインタビュー調査では、個別インタビュー調査を行なった担当者を中心として1つの場を共有し、互いの経験や知見を共有するとともに、個別インタビュー調査では聞かれなかった意見を抽出するものである。この調査は、互いに意見交換を行なう中で気づきを生み出す。個別のインタビュー調査では、全体的な枠組みは同じ中で、各々が苦労した部分に焦点が当てられた意見が聞き出された。この結果を基として、合同インタビュー調査の中で、全体枠組みを共有し、その妥当性を検証する。また、実務者のみならず研究者が介入することにより、本研究を通して提示する枠組みに基づいた被災者生活再建支援のあり方について包括的に検討する。

(2) インタビューの対象とした三市

本インタビュー調査では、近年の地震災害である2004年新潟県中越地震、2007年能登半島地震、2007年新潟県中越沖地震を対象とし、それぞれの災害において震源地に近く大きな被害を受けた市を選定した。結果として、2004年新潟県中越地震では小千谷市、2007年能登半島地震では輪島市、2007年新潟県中越沖地震では柏崎市が選定された。いずれの市においても、災害救助法および被災者生活再建支援法が適用され、被災者の生活再建支援に向けた様々な支援が進められてきた。

小千谷市は、人口39,356人、世帯数12,395世帯で、1世帯あたり平均3.2人で構成され、独り世帯が2,063世帯をしめる。また、65歳以上の高齢者が10,388人で、全人口の26.0%をしめる(2005年10月1日現在)⁶⁾。本市は山間部に囲まれ、この地形的条件を利用し、養鯉業や農業が盛んである。2004年新潟県中越地震では、震度6強を記録し、死者19名、重傷者120名という人的被害に加え、全壊622棟、半壊2,756棟、一部損壊7,514棟という住家被害を受けた⁷⁾。この被害に対して小千谷市では、GISを基盤としたり災証明発行支援システムを援用し、り災証明発行履歴を確実に記録し、円滑なり災証明発行を実現した⁸⁾。しかしながら、それらの履歴を次の支援展開へ援用することまでは実現されていない。

輪島市は、人口24,289人、世帯数8,826世帯で、1世帯あたり平均2.8人で構成され、独り世帯が2,035世帯をしめる。また、65歳以上の高齢者が7,974人で、全人口の31.4%をしめる(2005年10月1日現在)⁶⁾。本市は平成の大合併により平成18年2月1日に旧輪島市と旧門前町が合併した。旧門前町には門前町支所が設けられ、行政機能の一部を担っている。また、旧門前町は高齢者率が非常に高く、輪島市全体としても高齢者率は高い。2007年能登

表2 インタビュー対象者の属性

	市町村名	被災時の担当	性別	個別／合同 インタビュー
調査者A	小千谷市	企画財政課	男	個別・合同
調査者B	輪島市	復興支援室	男	個別・合同
調査者C	柏崎市	復興支援室	男	個別・合同
調査者D	柏崎市	復興支援室	男	合同

半島地震では、震度6強を記録し、死者1名、重傷者46名という人的被害に加え、全壊513棟、半壊1,086棟、一部損壊9,988棟という住家被害を受けた⁹⁾。この被害に対して輪島市では、システムを利用せず災証明を発行し、それらの記録をエクセルに残すという簡便な方法がとられた。この履歴は他支援業務への利用展開を実現するには有用性に欠け、生活再建支援の相談窓口における被災者との対話を通して、被災者の基本情報を管理した台帳の整備がなされた¹⁰⁾。輪島市は、この台帳を用いて、その後の支援メニューの提供を進めた。

柏崎市は、人口94,648人、世帯数33,481世帯で、1世帯あたり平均2.8人で構成され、独り世帯が8,626世帯をしめる。また、65歳以上の高齢者が24,015人で、全人口の25.4%をしめる(2005年10月1日現在)⁶⁾。本市は、平成17年5月1日に旧西山町と旧高柳町を編入合併し、合併したそれぞれの町には支所が設置されており、行政機能の一部を担っている。産業としては、いくつもの大企業の工場を抱えており、他市からの一時的な労働者を多く抱える。また、その他にも農業や漁業で生計を立てる世帯も多い。2007年新潟県中越沖地震では、震度6強を記録し、死者14名、重傷者216名という人的被害に加え、全壊1,121棟、半壊4,580棟、一部損壊22,701棟という住家被害を受けた³⁾。この被害に対して柏崎市では、GISを基盤としたり災証明発行支援システムを援用しり災証明発行台帳を構築するとともに、その後の生活再建支援の基盤となる被災者基本台帳を構築した。被災者生活再建支援業務の運用の中で、本台帳を整備し、合理的な被災者生活再建支援業務を実現した。

(3) インタビューの対象職員の選定

本研究ではインタビュー対象者として、3つの災害の被災自治体で実際に被災者支援業務を主体として携わった実務者4名を選定した。表2に示すとおり、小千谷市からは企画財政課員(証言者A)、輪島市からは復興支援室員(証言者B)、柏崎市からは復興支援室員(証言者C、D)を選定した。特に柏崎市においては、各種支援に関して受理した申請書の処理手続きの担当(証言者C)と生活再建支援の相談窓口の担当(証言者D)において明確な役割分担がなされていたため、それぞれの担当を主として進めてきた実務者を1名ずつ選定した。

証言者Aは、り災証明発行業務からその後の被災者生活再建支援業務に至るまで主体的に関わった。業務全般に精通し、情報処理技術の資格を持ち、データベース整備やシステム開発を行なう技術を持つ。

証言者Bは、災害発生当時は議会事務局に属し、復興支援室の設置にともなって復興支援室総合調整係長として被災者生活再建支援の各業務に主体的に関わった。2009年3月末には復興支援室の縮小化に伴い、その任を解かれている。

証言者Cは、災害発生当時は国体準備室に属していたが、生活再建支援相談窓口の開設とともに対応要員として招集され、復興支援室の設置にともなって復興支援室

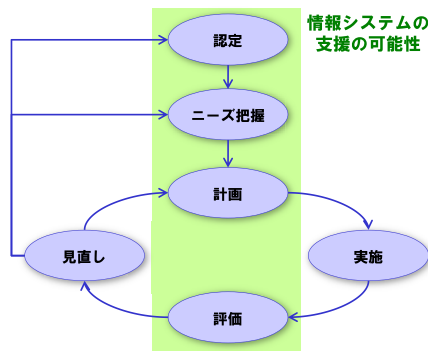


図2 三市に共通する生活再建支援の全体枠組み

員となった。相談窓口および生活再建支援金支給の処理を主な担当としていたが、2009年3月末にはその任を解かれている。

証言者Dは、災害発生当時は用地管財課に属していたが、生活再建支援相談窓口の開設とともに対応要員として招集され、復興支援室の設置とともに復興支援室生活再建係長となった。相談窓口および生活再建支援金支給の処理を主な担当とし、相談対応の均一化や公平性の確保のために職員間の認識の統一を主体的に進めてきた。2009年5月1日現在も復興支援室に属している。

5. 三市における生活再建支援上の課題の実態

本章では、小千谷市・輪島市・柏崎市を対象として、個別に実施したインタビュー調査の結果に基づき、共通して得られた生活再建支援の枠組みと、個々に見られた課題の整理を行なう。個々の課題の整理は、各市が直面した状況の特徴を表す一方で、今後の生活再建支援のあり方を考える上では、互いに解決すべき課題として位置づけられる。

(1) 三市における共通の枠組み

各市に対して実施したインタビュー調査の結果を整理したところ、すべての市において、図2に示す枠組みに基づいた課題提起がなされていた。被災者生活再建支援業務を進めるために必要となる「支援の実施」の前段として「支援計画の策定」がなされ、後段として「支援の評価」がなされる。この評価に基づいた「支援の見直し」がなされるはずであるが、どの市においても「支援の見直し」まで至ることが出来なかった。

この背景には、「支援計画の策定」に至る前段として、「被災者のニーズ把握」が必要となり、さらには支援を進める上での「被災者の認定」が必要となることが明確化されていないことがあげられた。すなわち、前述の「計画→実施→評価→見直し」は業務改善のための一般的なPDCAサイクルであるが、被災者生活再建支援を効果的に実現するためには、前段として「被災者の認定」と「被災者のニーズ把握」が欠かせないことが明らかとなった。模式図を図2に示す。

「被災者の認定」フェーズでは、被災者個人に対して属する世帯を確定させ、誰がどの被災者世帯を構成するかを明確化し、全ての被災者に対して一意の被災者世帯を確定する。この中で、各種の支援の対象となる要件を考慮し、各被災者世帯の被災度を確定させる。この認定フェーズにより、被災者が同定され、支援対象の母数が確定する。続く「被災者のニーズ把握」では、確定され

た被災者に対して実態を把握し、被災者がどのような支援を必要としているのかを把握する。ここで得られる被災者のニーズが、その後に計画される支援内容の基盤となる。被災者の高い納得度を得るためには、被災者のニーズが的確に行なわれ、支援メニューの計画に適切に反映されることが求められる。

(2) 各市の証言に基づく重要課題の整理

三市に対する個別インタビュー調査を通して被災者生活再建支援業務を進める上で直面した課題の洗い出しを行なった。三市はそれぞれに直面した課題に対する思いを持ち、強調する課題は異なっていた。各市が強調した課題を、実務者から得られた証言をもとに整理する。

a) 小千谷市（証言者A）

小千谷市では、「認定」と「ニーズ把握」のフェーズにおける情報管理のあり方が最も強調された。以下に担当者より得られた証言内容を整理する。

① 情報管理業務が重要視されない

災害対応となると前線で活躍することが重要視され、裏方として情報をどのように管理するかについては考えられていない。情報処理の担当であっても、現場での対応を優先され、情報処理の作業は後回しに位置づけられることが多い。

② 平時のデータベースは災害時に利用できない

平常時は、業務上で必要となる情報のみが担当部局単位で管理される。災害時を想定し、自治体としてどのような情報を保持しており、それらの情報をどのように統合できるかを把握していなければ、災害時には情報を有効利用できない。

③ 早期から後の展開を考慮したDB構築が必要である

客体の把握とそれへの支援の把握を行なうためには、業務執行後のデータベース管理が必要である。支援を進める上での基礎の部分として、システムやデータベースを援用することは早期に決定しておらず、後追い型となりがちである。導入と意思決定のタイミングは重要である。

④ 被災者の認定が均一でなければならない

現場では、被災者の認定に関する例外処理は、担当部局の判断に委ねられる。同じ人に対する支援に対して、部局間で認定に差異が発生しないように認定情報を共有し、均一な認定作業を進めなければいけない。

これらの証言内容から、業務内容の見直しだけでなく、業務を進める上で発生する情報を適切に処理し、次の業務展開の中で活用可能な形で蓄積することが重要であるといえる。また、情報管理業務を重要業務として位置づけ、それを支える体制の整備が重要であるといえる。

b) 輪島市（証言者B）

輪島市では、高齢者による相談が多い中で「ニーズ把握」が困難であり、新たな支援メニューの「計画策定」が被災者のニーズを反映していなかったことが最も強調された。以下に担当者より得られた証言内容を整理する。

① 高齢者からのニーズ把握が難しい

高齢者に対しては、支援内容が難しく、理解し申請するに至るまでに多くの時間を要する。必ずし

も全ての制度内容を理解し、自らの状況に応じた制度へ申請を行なうわけではなく、後先を考えず単純に受けられる支援金額の多い制度へ申請を行なうケースが多い。そのため、高齢者においては真のニーズを把握することは難しい。

② 高齢者には申請主義に基づく申請が厳しい

生活再建支援金やその他の支援は、基本的に申請主義であり、この申請は紙で処理される。そのため、高齢者や障害者等は申請自体が難しく、支援を受けるまでに至ることが困難である。

③ 復興基金メニューが被災者のニーズに合致しない

市側からの要望が県への確に届かないため、現場のニーズに応えた復興基金メニューの設置に至らないケースがある。また、復興基金メニューの設置が遅いこともあり、新しい復興基金メニューが設置されても、申請要件が合致せず満額支給されない被災者が発生するケースがある。

これらの証言内容から、健常者からのニーズ把握を想定しているだけでは不十分であり、真に支援を必要とする高齢者のニーズ把握はなかなか進まないといえる。そのため、高齢者への配慮を行ない、確実なニーズ把握を行なうための仕組みが求められる。さらにこれらのニーズを支援メニューの制定に反映する必要がある。

c) 柏崎市（証言者C）

柏崎市では、「認定」と「実施」のフェーズが最も強調された。これは、2章2節と重複する箇所もあるが、以下に担当者より得られた証言内容を再整理する。

① 被災世帯数を同定することは困難である

柏崎市では災証明書の発行に伴い、被災居宅数は把握された。しかし、支援金支給の進捗状況やその他の再建支援の進捗状況は世帯単位で示す必要がある。一棟の中に複数世帯が居住するという実態や住民票と異なる世帯構成であるという実態があり、被災居宅数と被災世帯数、あるいは住民基本台帳上の世帯数と被災世帯数は一致せず、被災世帯数を同定することは非常に困難である。

② 申請処理に追われる日が続く

申請処理においては非常に時間的切迫性が厳しい。柏崎市では県制度の支援金は申請を受け付けてから1ヶ月後、国制度では約3ヶ月後に入金作業を進めることとして申請者への説明を行っていた。申請件数に依存せず、申請者に示す期限内での入金を目指し、申請処理作業を進める必要がある。

③ 確認審査に時間がかかる

被災者の中には、同一制度への二重申請を行なうケースが見受けられる。同姓同名も多いため、確認作業に多くの時間と労力を要する。氏名による区別ではなく、ほかの方法による被災世帯の区別が明確化される必要がある。

④ みなし世帯分離の認定に苦慮する

柏崎市では、みなし世帯分離という被災者の生活実態に基づいた世帯分離を認めた。これは被災者と職員間で多くの確認作業を行ない、審査しなければならない。そのため、認定に対し、被災者も職員も非常に苦慮する。

これらの柏崎市から得られた証言内容より、被災世帯の実態は平常時において自治体が把握している住民の状況とは一致しないことが明らかとなった。支援を進める上で被災世帯の実態を考慮し、認定を進める作業には多くの労力を要するため、この作業の効率化が重要であるといえる。

ここで得られた証言は、各市が実態として直面した課題を述べたものである。市によって強調された課題は異なっていたものの、生活再建支援の全般にわたり課題提起をいただけた。次章では、この個別インタビュー調査の結果を基礎として、合同インタビュー調査の実施により全体の整理を行なうとともに、生活再建支援のあり方について、実務者の経験を中心に検討する。

6. 生活再建支援業務における課題の明確化

被災者生活再建支援に関しては災害救助法や被災者生活再建支援法等において規定されているが、どのように被災者を確定し、どのように支援を進めるかは自治体にゆだねられる。一方で、必要に応じて、各県では個別に復興基金による支援が実施される。これは、災害対応として明確に規定されていないが、各県が自主的に支援メニューを設けるものである。しかしながら、そのメニューは必ずしも被災自治体の現場ニーズに合致しないとの指摘も受けている。本章では、合同インタビュー調査の中でも議論が集中した生活再建支援の実態に着目し、得られた証言をもとに、次の災害を迎える際に活かすべき教訓について、図2の枠組みに則った整理を行なう。

(1) 被災者の認定

a) 被災居宅建物と被災者世帯を一意に結合

被災自治体においては、1世帯で複数建物を所有する被災者や、住民基本台帳と異なる被災世帯構成が多く見受けられる。居宅が複数ある場合、あるいは同一居宅に複数世帯が居住している場合などにおいては、どの建物に対する建物被災度を、どういう構成をしている被災世帯に結びつけるかが非常に難しい。

b) 主居宅と被災世帯を確定するり災証明書の位置づけ

り災証明書は、建物被害だけの証明書という位置づけだけでは不十分である。1世帯を構成する世帯構成員が確実に把握されていない状況下で発行されていたのが現状であり、証明された罹災世帯が一意ではなかった。1世帯に1主たる居宅として確実にり災証明書を把握される必要がある。

c) 均一な被災者の認定

支援金の支給要件を考慮すると、被害の大きな建物を居宅とすることで、多くの支援金が支給される。そのため、複数建物を所有する場合、被害の大きな建物での居住実態を主張する被災者が見受けられる。そのため、居住実態の変更が発生し、大きな混乱が生まれる。

これらの証言内容から、被災者の認定においては、必ずしも1世帯が単純に1居宅という関係が成り立っているわけではないため、複数の居宅がある場合に1つに主たる居宅を確定すること、さらに、世帯構成も一意に確定することが求められる。これらの結果をもとに、り災証明書上で、お互いを結合し、一意な関係性を築き上げることが、その後の効率的な生活再建支援の実現を支える

ことが示された。効率化のみならず、均一な被災者の認定を実現し、公平性を確保することも重要であると示された。

(2) 被災者のニーズ把握

a) 現場状況と支援制度の突き合わせによるニーズ把握

相談を受ける立場も現場の状況を知ってニーズ把握をする必要がある。特に、被災者が認定されると申請可能な支援メニューは機械的に決定される。その中で、長期的な被災者生活再建支援を考慮すると、被災した家屋の状況やその他の所有建物などの被災者に関する様々な情報を参照し、被災者にとって生活再建がより進むための支援メニューの組み合わせを、被災者とともに考える必要がある。

b) 相談時における話しやすい環境の整備

被災者の生活再建支援は、相談所へ被災者が訪れることから始まる。その際、被災者が何を求めてきているのかを把握する必要がある。そのため、被災者が話せる環境を整備するとともに、相談に訪れた被災者が話せない場合は、話せる人と同行するよう促すことも必要である。

c) 目線の高さのそろった均一的な相談対応

相談対応には多くの人的資源が必要となる。そのため、多くの担当者のローテーションにより、相談対応が進められる。この際、引き継ぎ資料として、被災者から聞き取った内容を記した紙資料が残される。紙面に記される内容において、被災者のニーズが明確に記述されている必要があり、そのためには目線の高さの揃った相談対応が必要である。

これらの証言内容から、被災者のニーズを的確に把握するためには、制度に精通するとともに被災者の被災時の状況を把握し、それらの突き合わせによって最適な支援メニューの提示を行なう必要があることが示された。この支援メニューは行政が機械的に進めるのではなく、被災者の生活再建の方針に基づいて提示されるべきであり、それを支える基盤として、相談時において被災者が話しやすい環境を整え、実務者側としても目線の高さをそろえた対応が必要であることが示された。

(3) 被災者への支援メニューの計画策定

a) 被災者ニーズに応えた復興基金メニューの設計

復興基金は、その設置の有無や支援内容について、被災した都道府県で災害ごとに制定される。しかし、既存の支援メニューの要件変更というケースが多く、災害後に新たな支援メニューを打ち出すことは少ない。そのため、必ずしも市町村レベルで把握した被災者ニーズに応えるような復興基金の支援メニューが作成されることは少ない。

b) 県と市の密な情報連絡体制の確立

被災者のニーズを支援メニューへと展開するためには、被災者のニーズを都道府県に対して的確に伝えることが重要である。都道府県と市町村が良好な関係を維持し、互いの実態を共有することが欠かせない。そのためには、柏崎市のように復興管理監として県から職員が派遣され、情報共有の役割を担うという形は現実的である。

c) 制度の組み合わせを判断する幅広い専門性の確保

被災者生活再建支援を進める中では、既存の支援メ

ニューと新規の支援メニューが混在する。そのため、既存と新規の支援メニューを効果的に組み合わせることが、被災者の生活再建支援としては非常に有効的である。必ずしも、相談対応を担当する職員が既存の支援メニューを把握しているとは限らない。よりよい支援を実現するためには、各部局から専門性の高い職員を幅広く集めて対応する必要がある。

これらの証言内容から、計画フェーズにおいては、市は県との調整を行なうことで、市のニーズが的確に県に伝わる体制を整備する必要性が示された。また、復興基金メニューを既存のメニューの延長として捉えるのではなく、被災後に被災者より寄せられるニーズに応えた形で新たに設計される必要があることが示された。市の対応として支援メニューを提示する際には、各専門性を持つ従事者をお互いに結びつけておき、柔軟な相談対応が実現できるような体制構築が必要であることが示された。

(4) 被災者への支援メニューの提供実施

a) 全庁的な取り組みによる職員間の温度差の解消

庁内における職員間において温度差が見受けられる。被災者生活再建支援は継続的に進める必要がある。そのため、制度の運用も含めて、全庁のかつ継続的に支援を進めるための組織形態を形成し、職員間の温度差を解消することが必要である。

b) 事務処理に対する人員配置への配慮

相談対応や申請受付などでは、人的資源の必要性が考慮されている。しかし、申請受付の後に発生する書類確認やデータ作成、支援金の支払い等については、人的資源の必要性が十分に考慮されておらず、限られた職員のみで、多量の事務処理を行わなければならない。被災者への支払いが完了し、支援メニューが確実かつ迅速に行き届くためには、事務処理に対する人員配置への配慮が必要である。

これらの証言が示すとおり、被災者へ確実かつ迅速時支援が行き届くためには、支援メニューの実施においては、生活再建支援そのものを全庁的な取り組みとして捉え、職員間の温度差を解消する組織形態を構成する必要があるとともに、対応後の事務処理に対する人員配置を検討する必要があることが示された。

(5) 被災者の支援提供の評価・見直し

a) 制度変更にとまなう平等性の確保

支援制度が変更されることにより、変更以前の支援制度の内容で相談対応をしていた被災者に対して不平等感が発生することがある。支援提供の評価の中では、被災者にとって十分な支援かを評価するよりも、制度変更前後において被災者間で平等性が確保されているかを確認する必要がある。

b) 制度見直しにつながる根拠情報の提示の必要性

市町村では、制度の見直しを考慮して都道府県より様々な情報の提示が求められる。高齢者世帯数や障害を持った世帯数といった、生活再建支援を主とする担当部局では把握の難しい情報の提示が求められる。そのため、担当原課から情報を収集し、整理しなければならない。また、都道府県より被災者による支援金の使用状況の詳細についての報告依頼もある。このように、制度の見直しを促すためには、市町村では多種にわたる情報を柔軟に集約し、根拠資

料として提示することが求められる。

これらの証言が示すとおり、県と市の間の調整が十分になされておらず、制度の見直しに至っていない。県が求める情報と市が対応を評価するための情報に差がある。県と市が連携し、被災者に対する支援の状況が的確に伝達する仕組みを構築することが必要であると考えられる。

7. 被災者確定業務手法の提案

前章までの個別インタビュー調査の結果および合同インタビュー調査の結果を集約し、本章では被災者の確定業務手法を提案する。インタビュー調査の結果では、4章1節で記した図2の枠組みが踏襲されている。本手法の提案にあたり、この枠組みに基づき、これまでの知見を業務面、情報面、環境面より整理する。なかでも、支援業務実施における効果的な支援のあり方については、井ノ口ら(2008)で示されている。本研究では、支援の実施の前段に位置づけられ、支援の対象となる被災者を確定するプロセスに着目し論じる。このプロセスを確実に遂行することで、図2の枠組みにおいて示される矢印が有機的かつ効果的に結ばれると考えられる。

(1) 業務内容の観点からみる被災者確定業務のあり方

被災者の確定については、「被災者として認定すること」と「被災者のニーズを把握して支援の対象として確定すること」の2つの要素が欠かせない。本節では、この2点について論じる。

a) 被災建物の認定と被災世帯の認定の必要性

まず、被災者の生活再建を考える上では「被災世帯」を居住実態のある建物が被災した世帯として位置づける。すなわち、持ち家だけでなく借家であっても居住実態があれば、そこで生活を営んでいた世帯は「被災世帯」に該当する。前章までの調査結果に基づけば、被災者の生活実態に基づいた被災状況の確定を行なわなければいけない。自治体に権限委譲されている「みなし世帯分離の認定」や、複数居宅がある際の「主たる居宅の確定」は、避けては通れない。

現行の制度では、被災自治体は被災者に対してり災証明書を発行しなければならない。そのために、被災自治体では建物被害認定調査を実施する。これは、建物の被災度を確定させる業務プロセスである。この建物の被災度判定結果に基づき、り災証明書を発行し、誰がどの程度の被災を受けたかを確定させる。そのため、このり災証明書の発行までに、建物の被災度を確定させるだけでなく、並列的に、被災世帯を確定させる業務プロセスを位置づける必要がある。並列で2つの業務プロセスが実現された後に、り災証明書を発行することで、被災者世帯と建物被害が結びつけられ、被災者の認定を行なうことが合理的であると考えられる。本提案を図3に示す。

被災世帯の確定においては、被災者個人で構成される「被災者世帯」を確定させることが第一である。被災者世帯が確定した後、被災者世帯単位で、主たる居宅がどの建物であるかを、被災者からの生活実態に関する聞き取り調査やその他の根拠資料等から確定させる。建物被害認定調査では、建物1棟単位で調査がなされているため、主たる居宅の対象となる建物の被災度は確定している。これらの結果をもとに、り災証明書という行政が発行する証明書の上で、被災者世帯と主たる居宅の被災度判定結果が結合され、被災者が確定する。

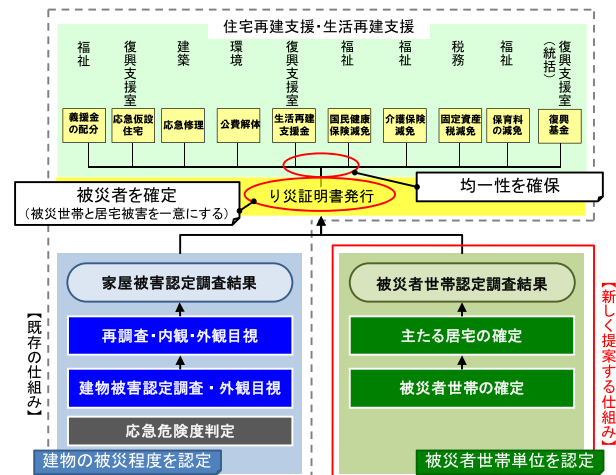


図3 被災者を確定するために必要な新規の業務体系

この被災者の確定プロセスを、その後の支援の基礎となるり災証明発行段階に位置づけることで、支援の要件確認の際に均一性が確保される。

b) 被災者のニーズに基づいた支援対象者の確定

被災世帯とその被災度が確定されると、各種支援の要件との比較が可能となる。ニーズの把握に対し、各被災者の状況を適切に管理することは、井ノ口ら(2008)の生活再建支援台帳システムで有効性が示されている。

ニーズの把握としては、被災者が確定した後に、支援の要件との比較により支援の対象世帯を確定しなければいけない。対象が確定した後に、支援受給資格のある被災者に抜け漏れ落ちなく支援が行き渡っているか、また、支援による再建状況はどのように進んでいるかを把握し、公平性・均一性を確保した形で進めることが求められる。

これを支えるためには、支援メニューの提供の中で、被災者と向き合い、支援対象者が誰であり、どういう属性をもたれた被災者かを、包括的に把握することが必要である。各市からの課題として提起されていたように、制度へと展開するために、被災者に関する情報に基づき、ニーズを集約し、県や国へ的確にニーズが伝達するよう可視化する必要がある。ニーズの可視化手法については、今後の研究課題として位置づける。

(2) 情報処理の観点からみる被災者確定業務のあり方

被災者基本台帳は先行研究により実現されている。本節では、被災者基本台帳に至るまでの被災者確定プロセスにおける情報の管理と、被災者基本台帳を基盤としたニーズ把握における情報の管理について論じる。

a) 被災者基本台帳を支える台帳の整備

被災者基本台帳は、被災者が確定されることで、その基盤が整備される台帳である。そのため、前節で示した被災建物の認定結果と被災者世帯の認定結果が統合可能な形で台帳管理されることが必要である。

建物被害の認定では、発災時に被災地内で作成されている建物台帳に対し、建物被害認定調査の結果が結合された台帳が構築される。この時点では、被災者の生活実態が把握されていないため、主たる居宅は確定できない。一方で、被災者世帯の認定では、世帯を構成する被災者を確定し、各世帯に対する主たる居宅を建物単位で認定し、結びつける。

被災者確定プロセスにおいては、建物をキーとして、

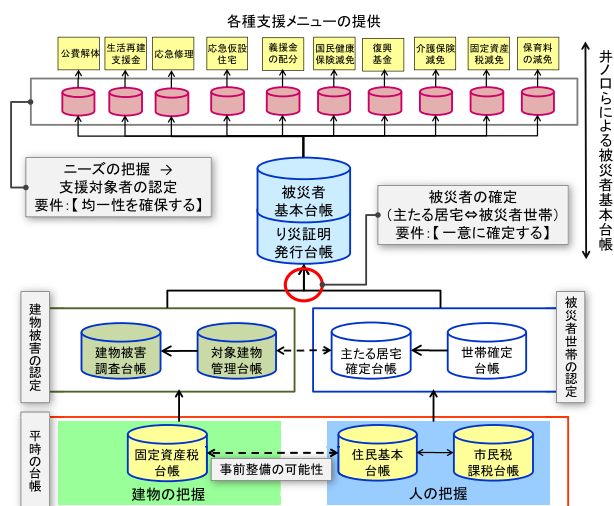


図4 被災者確定の基盤となる台帳と情報処理過程

被災者が示す主たる居宅と、建物被害認定調査の結果を統合する。これにより、被災者世帯の構成状況と主たる居宅の被災程度を一意に確定することで、被災者世帯の被災程度を確定することが出来る。被災者世帯を単位とした被災度の確定こそが、次の被災者基本台帳の精度を高め、結果として各種支援メニューの提供時における均一性および公平性が確保される。この一連の情報管理のあり方を図4に示す。

b) 被災者確定業務を支える台帳の事前整備と被災者の合意に基づく確定プロセスの組み合わせの必要性

図4に示したとおり、被災者確定プロセスにおいては、建物単位での被害認定調査結果と被災者世帯単位での主たる居宅認定結果を結合する。この際の結合キーは建物である。そのため、建物を個別かつ確実に管理するための建物番号が必要となる。これは平時より固定資産税台帳（家屋台帳）において棟本番という形で管理されているが、被害認定調査の建物単位と税処理上の建物単位で異なる可能性がある。被害認定調査の段階で、調査時に対象とした建物に対してユニークなキーを付与することは欠かせない。

また、被災者の確定における効率性を確保するために、平時より住民基本台帳を確実に整備し、住民の情報を住所あるいは空間的に管理し、固定資産税台帳（家屋台帳）と結合できる形に整備する必要がある。必ずしも事前より一意に確定できないが、被災者確定業務内において検索・確定というプロセスを経ることなく、被災者の確認のみによる作業の効率化が見込まれる。

この仕組みに対し、2章で示した先行研究では平時における台帳を災害時にも援用するための仕組みとして、その重要性および実現性については示されている。しかし柏崎市や輪島市の証言内容から得られるように、災害発生後の被災者生活再建支援における「被災世帯」は住民基本台帳上の情報と大きく異なる可能性は否定できない。すなわち、図4の右側に示す主たる居宅を確定するプロセスの中で、被災時における世帯を確定した情報を、いかに固定資産税台帳（家屋台帳）と統合するかが重要である。また、固定資産税台帳（家屋台帳）は課税対象となる物件を主に管理しているため、それ以外の建物に対する居住実態が確認されるケースも見受けられる。平時の台帳をシームレス

に災害時へ利用することを目指すには、平常時から「主たる居宅」を明らかにし、家屋台帳に登録されていなければならない。現実的には、行政側にそれらを情報登録する仕組みはシステムのにも体制的にも確立されておらず、災害発生後において主たる居宅を確定し、統合せざるを得ない。

これらを考慮すると、事前から完全な台帳を整備しておくことは現実的に困難であり、事前整備での台帳の精度は高めるが、それらは参照するだけに留め、災害発生後において被災者と向き合い、被災者からの合意の下で情報を確定するプロセスを経ることが現実的である。確定プロセスで得られた結果が、事前整備された台帳の登録情報と合致していればそれを利用し、合致しない場合は新しく確定情報を登録する必要がある。自治体の特性にも依存するが、事前より完全な台帳は整備できないことを前提として、被災者の確定プロセスを被災後の新しい業務として位置づけなければならない。

(3) 被災者確定業務を支える環境のあり方

被災者の確定業務は、その後の被災者生活再建支援の過程に進むための第一段階として位置づけられる。そのため、被災者確定業務を効果的に進めることで、その後の被災者生活再建支援を円滑に進めることが実現される。そこで、インタビュー調査より得られた環境の整備としての体制および制度に関する留意点などについて、以下に論じる。

a) ワンストップサービスの設置

被災者の認定および被災者のニーズ把握は、ともに避けられない。これらは、被災者からの実態調査に基づき、被災者の合意を得る必要がある。一方、被災者としては窓口の種別に応じて相談内容を選定するわけではない。そのため、行政として、生活再建支援を包括的に進めるために、ワンストップサービスを設置することが効果的であると考えられる。

ワンストップサービスでは、被災者が確実に経由する生活再建過程上に位置づける必要がある。これにより、被災者が窓口を訪れることが確保される。これに対して行政側は被災者の認定を行なうとともに、被災者からのニーズを包括的に把握することが出来る。また、被災者は複数回、相談窓口を訪れることが示されている¹¹⁾。被災者としても、窓口が一元化されることで、継続的な生活再建過程の提示とニーズの提示が可能となる。

b) ワンストップサービスを支える全庁的な組織体制

ワンストップサービスの実現に向け、被災者から様々な相談を受けることが想定される。インタビュー調査時の証言にもあるように、平時のサービスと災害発生後に設けられるサービスの組み合わせが、被災者生活再建支援には必要である。これらを踏まえると、全庁的に各専門性を持つ実務者が招集されれば、互いの情報交換が行なわれ、被災者のニーズに合致した最善のメニューの組み合わせの提示が可能となる。

ただ、行政としては平常業務の遂行も同時並行的に進める必要があるため、交代制を支える体制も必要となる。被災者の生活再建過程に基づき、集中が想定される支援に対し、支援内容に熟知した職員を重点的に割り当てることが望まれる。これらの実現には、各部署の理解が必要となるため、生活再建支援を全庁的な取り組みとして位置づける必要がある。

c) 復興基金メニューの新規設置の検討の必要性

インタビュー調査時の証言にもあるように、災害発生後に設置される復興基金メニューは、平時におけるメニューの延長、あるいは過去の災害の基金メニューの模倣であるのが実態である。被災者のニーズは、被災者のおかれた状況や地域環境によって異なるため、必ずしもそれらのメニューが合致するとは限らない。

生活再建を効果的に支援するための復興基金メニューとしては、被災自治体から集められる被災者のニーズを適切に把握し、集約した結果に基づき、新たなメニューの設置が求められる。被災自治体側も被災者のニーズを確実に捉え、現場ニーズの状況を具体的かつ的確に集約し、要望としてとりまとめる必要がある。県と市町村の調整が実現され、被災者のニーズに応えた形で復興基金メニューが新規に設置されることが必要である。

本節で示した体制および制度に関する留意点は、本稿での論点として位置づけた被災者確定業務に限るものではなく、被災者の生活再建支援を対象とした、全体的な業務運用のための環境整備に関する課題である。そのため、本節で示した内容が解決されれば、自治体と行政が向き合う中で進められる災害対応業務に対して全体的な効率化が成し得られるとも考えられる。この展開については、本研究の今後の課題とする。

8. おわりに

2007年新潟県中越沖地震における柏崎市では被災者台帳を用いた生活再建支援台帳システムを援用し、効果的な被災者生活再建支援が進められてきた。その一方で、自治体における生活再建支援の進め方や運用面あるいは制度面において、その後の取り組みの中で様々な苦悩に直面してきた。

そこで本研究では、近年の災害である2004年新潟県中越地震、2007年能登半島地震、2007年新潟県中越沖地震の被災市より生活再建支援業務に主として携わった実務者へのインタビュー調査を行ない、生活再建支援業務を進める中で直面する課題の抽出と整理を行なった。インタビュー調査では、各実務者への個別インタビュー調査と3災害における実務者を一堂に介した合同インタビュー調査の2つを実施した。

個別インタビュー調査では、各々の災害において各市が生活再建支援を行なう上で直面した課題を抽出し、整理を行なった。1つの市に限定することなく、複数市町村へのインタビュー調査を実施することで、各市の特徴を反映した個別課題のみならず、共通する課題の明確化が可能となる。各市の共通する課題として、「被災者の認定」に関する課題、「被災者からのニーズの把握」に関する課題が得られた。これは、各種支援の実施の前段として、確実に遂行すべきフェーズであり、どの市からもその重要性を指摘された。

また、個別インタビュー調査を行なった三市では、各市の特徴を表す証言が得られた。小千谷市では、情報処理の重要性が指摘され、平時と災害時における情報管理のあり方や、それを支える体制についての意見が得られた。輪島市では、被災者に高齢者が多かったことによるニーズ把握が困難であったこと、復興基金メニューにおける県との調整が困難であったことが集中的に指摘され、相談対応のあり方および基金メニューの見直しの必要性が指摘された。柏崎市では、被災者の認定に関する意見が多く、建物の中でも居宅に焦点がおかれ、被災者の生

活実態に基づいた主たる居宅の確定に苦悩したことと、主たる居宅に結びつけるべき被災者の世帯の確定に苦悩したことが指摘された。

その後実施した合同インタビュー調査では、三市の実務者を一堂に会し、各実務者の持つ経験と知見を集めた中で、被災者生活再建支援のあり方について討議した。個別インタビュー調査で得られた共通の枠組みに即して議論が進められ、実態に基づいた提案がなされた。

被災者の認定においては、主たる居宅および被災者世帯を確定させ、各々を一意に結合し、その結果を被災証明書として発行することが重要であることが示された。ニーズの把握においては、被災者の話しやすい環境を整備するとともに、実務者側の目線の高さをそろえ、被災者への支援メニューを検討する際には被災の状況と平時における被災者の状況を鑑みた支援メニューの提示が必要となることが示された。計画においては、県との調整を行ない、市のニーズが的確に県に伝わる体制を整備するとともに、復興基金メニューをニーズに応えた形で新たに整備される必要があることが示された。実施においては、体制面からの検討が多く、生活再建支援を全庁的な取り組みとして捉え、職員間の温度差を解消するとともに、対応後の事務処理に対する人員配置を検討する必要があることが示された。

これまでのインタビュー調査の結果に基づき、業務面、情報面、環境面より各実務者の知見を整理することで、被災者確定業務手法の提案を行なった。本提案では、既往の建物被害認定調査業務に並列的に被災者認定業務を設けている。建物被害認定調査業務では、建物の被災度を判定するが、被災者の認定においては、被災者世帯の単位を確定し、各世帯の構成員を確定させる。その後、世帯単位で主たる居宅を確定し、建物被害認定調査の結果と結合する。この結合する場として、被災者の合意の下で進められる被災証明書発行業務を位置づけた。これにより、被災者の実態に基づいて効率的に被災者を確定することが可能となる。また、情報面においても、必要となる台帳の関係性を示すとともに、平時からの台帳整備において留意すべき内容を示し、その有効活用を考慮する一方で、被災者の実態は平時から完全に整備することは難しく、災害発生後において新たな台帳として情報管理されることを指摘した。そのため、災害発生後において、平常時の台帳を援用すると共に、新たな台帳を統合する情報処理過程を設けるとともに、先述の被災者の合意を得るプロセスの中で、情報の確定プロセスを組み込む必要があることを示した。体制面においても、被災者生活再建支援を全庁的な取り組みとして位置づけ、各部署の理解を得る必要があることを記した。

本研究で提案した被災者確定業務手法は、被災経験をもつ実務者からのインタビュー調査の結果を基として構築した。今後においても継続的な調査を行ない、本手法の有効性を検証する必要があると考えている。また、各自治体の地域特性を考慮する必要があると考えている。特に本研究でのインタビュー調査では中山間地および地方都市を対象とした実務経験に基づいている。首都圏のような大規模都市においては、その地域特性は大きく異なることが想定される。住民登録上の住所が現住所と異なる世帯や集合住宅に住まれている世帯の数は、地方都市とは比べものにならないほどに多いと考えられる。今後、これらの課題について、再検討していくことを考えている。

謝 辞

本研究は、①(財)新潟県中越地震復興基金の助成、②文部科学省首都直下地震防災・減災特別プロジェクト「3. 広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究(研究代表者: 林春男 京都大学)」, ③科学技術振興機構社会技術研究開発事業研究ユビキタス社会「ユビキタス社会にふさわしい基礎自治体のリスクマネジメント体制の確立(研究代表者: 林春男 京都大学)」, ④科研費若手研究スタートアップ(#20810012)「空間参照型被災者台帳を基盤とした標準的な被災者生活再建支援業務モデルの構築(研究代表者: 井ノ口宗成)」によるものである。

本研究を進めるにあたり、自治体の持つ知恵を与えてくださった新潟県柏崎市復興支援室、小千谷市総務課、石川県輪島市復興支援室の職員の皆様方、本研究を進める上で協力して頂いた全ての方々に心より深く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 亀田弘行ほか: リスク対応型地域管理情報システム(RARMIS)による災害マネジメント, 平成10年度~平成11年度 科学研究費補助金基盤研究(B)(I)研究成果報告書, pp.5-10, 2000.
- 2) 西宮市: 被災者支援システム, <http://www.nishi.or.jp/homepage/museum/pamphlet/>
- 3) 井ノ口 宗成, 林 春男, 田村 圭子, 吉富 望: 被災者基本台帳に基づいた一元的な被災者生活再建支援の実現—2007年新潟県中越沖地震災害における“柏崎市被災者生活再建支援台帳システム”の実現—, 地域安全学会論文集, No.10, pp.553-564, 2008.
- 4) 内閣府: 平成19年(2007年)新潟県中越沖地震について(第31報), http://www.bousai.go.jp/kinkyu/080107jishin_niigata/080107jishin_niigata.pdf, 2009.
- 5) 消防庁: 平成19年(2007年)新潟県中越沖地震(第50報), <http://www.fdma.go.jp/data/010900132154011100.pdf>, 2009.
- 6) 総務省統計局: 平成17年国勢調査, <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/>, 2006.
- 7) 消防庁: 平成16年(2004年)新潟県中越地震(第75報), <http://www.fdma.go.jp/data/010900132148314457.pdf>, 2009.
- 8) 吉富 望ら: 災害対応業務の効率化を目指したり災証明発行支援システムの開発—新潟県中越地震災害を事例とした新しい被災者台帳データベース構築の提案—, 地域安全学会論文集, No.7, pp.141-150, 2005.11.
- 9) 消防庁: 平成19年(2007年)能登半島地震(第49報), <http://www.fdma.go.jp/data/010900132150547022.pdf>, 2009.
- 10) 井ノ口 宗成, 林 春男, 吉富 望, 浦川 豪, 藤春 兼久: 短期の学習モデルを取り入れた自治体職員による GEOINT データベース利用型の効果的な危機対応業務の実現—2007年能登半島地震災害への輪島市の対応を事例として—, 地域安全学会論文集, No.9, pp.177-187, 2007.11.

(原稿受付 2009.9.04)

(登載決定 2010.1.08)