

応援・受援の枠組みに基づいた効果的な 住家被害認定調査の調査計画策定 － 2018年北海道胆振東部地震における 安平町を事例として－

田村 圭子¹・井ノ口 宗成²・堀江 啓³

¹正会員 新潟大学教授 危機管理本部 危機管理室

(〒950-2181 新潟県新潟市西区五十嵐二の町8050)

E-mail: tamura@gs.niigata-u.ac.jp

²正会員 富山大学准教授 都市デザイン学部 都市・交通デザイン学科

(〒930-8555 富山県富山市五福3190)

E-mail: inoguchi@sus.u-toyama.ac.jp

³正会員 MS&ADインターリスク総研株式会社 総合企画部 リスク計量評価グループ

(〒101-0063 東京都千代田区神田淡路町2-105)

E-mail: kei.horie@ms-ad-hd.com

災害救助法に係る応急期業務だけではなく、生活再建支援法に係る復旧期業務にも、自治体職員を派遣する傾向が加速している。2016年4月発生の熊本地震では、避難所運営の職員派遣は4,075人、次いで、罹災証明業務の派遣は1,400人であった。「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン（内閣府）2017年3月」により自治体職員の応援受援フレームが示されたが具体的な方法論は示されていない。2018年6月発生の北海道胆振東部地震において、被災地・安平町、全国知事会応援受援枠組みにより派遣された岩手県・新潟県と協働し、生活再建支援法に基づく「住家被害認定調査」の方針検討、調査計画検討、応援受援計画の策定、実査マネジメントの一連に対し、研究支援活動を行った。その結果、全棟調査に向けた調査計画を策定し、9月14日から22日間で住家：3,158棟、非住家：4,055棟の調査を実施した。応援・受援の枠組みに基づいた方法論の実証結果を報告する。

Key Words : *building inspection plan, life recovery, multiagency coordination, survey policy*

1. はじめに

(1) 応援・受援の歩み

阪神・淡路大震災においては、延べ19万6,416名（うち都道府県職員が7万3,960名、市町村職員が12万2,456名）、東日本大震災においては延べ9万197名（2015年3月31日までに、岩手県、宮城県、福島県、青森県、茨城県、千葉県の被災6県、および県内市町村に派遣された全国の自治体の職員数）¹⁾であった。平成28年熊本地震に対しては、短期派遣4万7,138人、長期派遣5万3,172人となっている（2017年3月21日時点で、九州知事会や関西広域連合、全国知事会などを通じた職員派遣

数。「広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画」を踏まえた政令指定都市の各市を除く）¹⁾。

熊本地震の職員の派遣内容を見ると、職員派遣のピークは発災から約3週間後の5月9日であり、避難所運営は初期段階から多数派遣されているが、発災約2週間後からは、罹災証明業務（受付・調査）に職員派遣数が伸びていることがわかる²⁾。災害救助法に係る応急期業務だけではなく、生活再建支援法に係る復旧期業務にも、自治体職員を派遣する傾向が加速していることがわかる（図-1）。

(2) 応援・受援を取り巻く状況

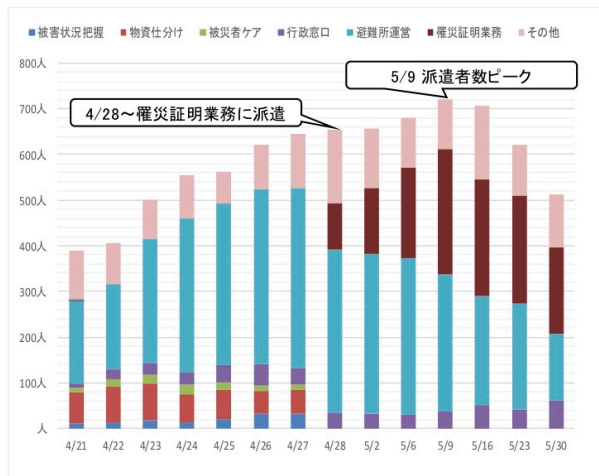


図-1 熊本地震における職員派遣状況

平成 28 年 12 月に取りまとめられた「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（報告書）」では、今後の広域災害の対応における「受援を想定した体制整備」について、検討を進めるべき³⁾と提言しており、その後、平成29年には、「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン⁴⁾」（以下、ガイドライン）により自治体職員の応援受援フレームが示された。

住家被害認定調査においては、平成30年3月に「災害に係る住家被害認定業務 実施体制の手引き」（以下、手引き）により、調査の実施体制や業務内容が示されており、それぞれの項目について丁寧に事例が紹介されている⁵⁾。ここでは「都道府県の果たすべき役割」「応援・受援に係るネットワークと体制の整備」の章が設けられているが、「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン（内閣府）」との関係性が特に整理したものではない。

本論文では、2018年6月発生の北海道胆振東部地震の被災地・安平町において、全国知事会応援受援枠組みにより派遣された岩手県・新潟県と協働し、生活再建支援法に基づく「住家被害認定調査」の方針検討、調査計画検討、応援受援計画の策定、実査マネジメントの一連に対し、研究支援活動を行った実例を示しながら、応援・受援の枠組みに基づいた効果的な住家被害認定調査の調査計画策定について示す。

2. 安平町における住家被害認定調査応援の実際

(1) 生活再建支援業務の方針決定

手引きにおいては「調査業務経験のある地方公共団体への住家被害認定調査計画における相談」が推奨されている。安平町の住家被害認定調査に係る応援県である岩手県・新潟県においては、住家被害認定調査のみならず、

被災者生活再建支援業務全体に係る手順や取組方針においてガイドラインを策定している⁶⁾。被災自治体に対し、これらのガイドラインを用いて、生活再建支援業務の体系的な全体像と手順を示した。安平町では、住家被害認定調査のみの方針を決定するのではなく、両県から示された生活再建支援業務（住家被害認定調査、罹災証明書発行、被災者台帳に基づく支援業務）の全体枠組みに対して検討を実施し、9月10日（発災日9月6日）に生活再建支援業務方針を決定した。この方針決定は町長意思決定によるものであり、全庁的な方針とされた。

安平町の方針は具体的には、一人の取り残しのない生活再建に向けた「被害の全容解明のための全棟調査」「被災者に説明力を持つ住家被害認定調査の実施」「建物調査データの逐次入力によるデータ入力の効率化」「被災者との対話に基づく丁寧な罹災証明書の発行」「被災者台帳に基づいた被災者支援の継続」であった。

(2) 応援に係る意向調査

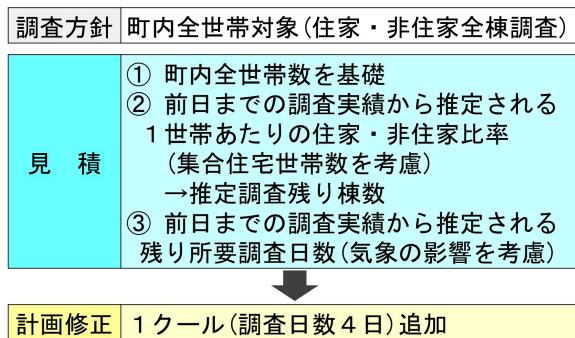
新潟県においては、応援調整機能としてマネジメント要員を設置した。県庁では、9月6日の地震発生を受け、同日には生活再建支援業務に係る県内市町村の応援意向調査（事前）を実施した。具体的な要請や支援先が決定する前ではあるが、応援が想定される段階で、現地のニーズマッチングにそなえて、県内市町村からの応援可能性についての情報把握を行った。9月10日には、現地のニーズ把握ならびに調整のために、マネジメント要員を北海道に派遣した。9月11日には、被災市区町村応援職員確保システムに基づく対口支援団体が決定した。そこで改めて、安平町を支援先とした生活再建支援業務に係る応援の意向調査を県内市町村に対し実施し、職員を派遣する応援市町村を決定した（図2）。この流れは罹災証明書発行の応援募集へとつながった。

9月 6日	地震発生	応援意向調査(事前)
9月10日	マネジメント要員北海道到着	
9月11日	被災市区町村応援職員確保システムに基づく対口支援団体の決定	厚真町:青森県、山形県、福島県 安平町:岩手県、新潟県 むかわ町:秋田県、宮城県
9月12日	住家被害認定調査応援意向調査	
9月20日	罹災証明書交付応援意向調査	
9月21日	住家被害認定調査応援意向調査(追加)	

図-2 新潟県による応援調整の経過⁸⁾

(3) 応援の再調整のための業務数の推計

応援・受援においては、受援自治体が応援自治体に対し、応援必要人数・日数を推計し、要請する。しかし、推計においては、1) 業務対象数（多くは被害量）が明

図3 応援の再調整のための業務数の推計⁸⁾

らかでない、2) 1人/1日あたりの業務必要時間が一定で推移しない(被災地の状況によって左右される)、等の理由から、目標業務が達成できないまま応援期間が終了する事態が散見される。

本事例では、住家被害認定調査の現地における日々の進捗を観察し、応援元である新潟県からのマネジメント要員が、安平町と協働で積極的に業務数の推計を行い、追加応援の必要性について検討した(図3)。安平町において追加調査が必要となった理由には、1) 広大な土地に広がる建物被害の全体像把握が難しかった、2) 農地や牧場において、従業員宿舍等を含む建物数が多いことや防疫の観点から、調査員の着替えが必要になったり車の出入りに制約がかかった、等がある。なお、9月20日時点の新潟県からの応援状況のまとめは図4の通りである。

3. 結論

2018年北海道胆振東部地震の安平町においては、他自治体からの応援を受けて、1) 生活再建支援業務を体系的に捉え、一体的に方針決定した、2) 方針に沿った業務応援の必要ニーズを示し、迅速に道外を含む応援を確保した、3) 生活再建支援業務の進捗に応じ、変化する支援ニーズについて、応援調整機能をもつ広域自治体と協働し、柔軟な対応を実現した。

9月20日	調査要領について検討(応援再調整)	
	当初の計画	修正した計画
編成	20班(各班3名)	20班(各班3名)
クール数(調査期間)	第1～第3クール(各クール約5日間)	第1～第4クール(各クール約5日間)
調査時間	各日16:00帰庁	各日16:30帰庁
調査完了	9月29日	10月3日(※1)
罹災証明書特設窓口交付期間	9月30日～10月8日	9月30日～10月8日(※2) (9月30日～10月3日は調査と並行して交付)

※1 後に10月5日(調査補備2日間)まで延長 ※2 後に10月10日まで延長

図4 新潟県の安平町応援のまとめ⁸⁾

謝辞：本研究は「首都圏を中心としたレジリエンス総合力向上プロジェクト(総括：平田 直)(防災科学技術研究所補助事業)」によるものです。

参考文献

- 1) 国立研究開発法人 防災科学技術研究所：熊本地震における応援職員派遣の実態と課題，pp.45，全国知事会，2017.
- 2) 内閣府：「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1回)参考資料2，pp.3，http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/okyuseikatu_wg.html，(参照 2019-10-01)。
- 3) 中央防災会議 防災対策実行会議「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」：熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について(報告書)，pp.97，内閣府，2016.
- 4) 内閣府(防災担当)：地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン，内閣府，2017.
- 5) 内閣府(防災担当)：災害に係る住家被害認定業務実施体制の手引き，内閣府，2018.
- 6) 岩手県被災者台帳運用協議会(岩手県、県内32市町村、新潟大学)：岩手県生活再建支援のための被災者台帳システム活用に関するガイドライン～東日本大震災津波の教訓に基づくよりよい生活再建支援業務の実現を目指して～，岩手県，2016.
- 7) 新潟県被災者台帳導入検討ワーキング：大規模災害時における生活再建支援業務の実施体制整備に係るガイドライン，新潟県，2015.
- 8) 新潟県防災局：生活再建支援業務を取り巻く環境・新たな応援・受援の動き，一人の取り残しのない生活再建の実現～北海道胆振東部地震・安平町に学ぶ～(豊島区主催)，シンポジウム資料(参照 2019-08-07)。

(2019.10.4受付)

DESIGN OF EFFECTIVE PLAN FOR BUILDING DAMAGE INSPECTION BASED
ON FRAMEWORK OF SENDING AND RECEIVING SUPPORT
- A CASE STUDY OF ABIRATOWN AT 2018 Hokkaido Eastern Iburi Earthquake -
FORMATTING JAPANESE MANUSCRIPT FOR JOURNALS OF JSCE

Keiko TAMURA, Munenari INOBUCHI and Kei HORIE

The tendency to dispatch local government staff not only to the emergency work related to the Disaster Relief Law but also to the recovery work related to the Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims is accelerating. In Kumamoto Earthquake in April 2016, 4,075 people were dispatched to support the survivors staying at the evacuate shelters, followed by 1,400 people who were dispatched to support issuing the disaster-victim certificate. The Guidelines on Mutual Support social system for Local Public Organizations (Cabinet Office) March 2017 provided a framework for the local government officials, but not a specific methodology. In the eastern Hokkaido Iburi Earthquake in 2018, Iwate and Niigata prefectures were appointed to support the life recovery works in Abira Town. Research support activities were conducted for a series of policy reviews, survey plans for building inspection, and inspection management. As a result, a survey plan was prepared for the entire building survey, and surveys were conducted on 3,158 residential buildings and 4,055 non-residential buildings in 22 days from September 14. The Paper report the results of the observing the methodology based on the framework of the mutual support.