

近年の被災者生活再建支援の 課題と対策

富山大学 都市デザイン学部
兼務：防災科学技術研究所 災害過程研究部門
新潟大学 危機管理本部 危機管理センター
井ノ口 宗成

自己紹介

- | | |
|--------------|---|
| H15.3 | 京都大学 工学部 地球工学科 卒業
【巨大災害情報システム研究室】→指導教員：社会心理学 |
| H17.3 | 京都大学大学院 情報学研究科 社会情報学専攻 前期博士課程修了
【巨大災害情報システム研究室】 |
| H20.3 | 京都大学大学院 情報学研究科 社会情報学専攻 後期博士課程
単位取得退学 【巨大災害情報システム研究室】 |
| H20.4-23.7 | 新潟大学 災害復興科学センター 特任助教
【災害対応 / GISによる情報・知の統合 / 被災者台帳研究】 |
| H20.11 | 京都大学大学院 情報学研究科 社会情報学専攻 博士号取得
【情報学博士（災害対応の効果的な意思決定モデルについて）】 |
| H23.8-H27.11 | 新潟大学 災害・復興科学研究所 助教
【災害対応 / GISによる情報・知の統合 / 被災者台帳研究】 |
| H27.12-H30.3 | 静岡大学 情報学部 行動情報学科 講師
【人間行動からみた災害対応の情報処理研究】 |
| H30.4-現在 | 富山大学 都市デザイン学部 都市・交通デザイン学科 准教授 |

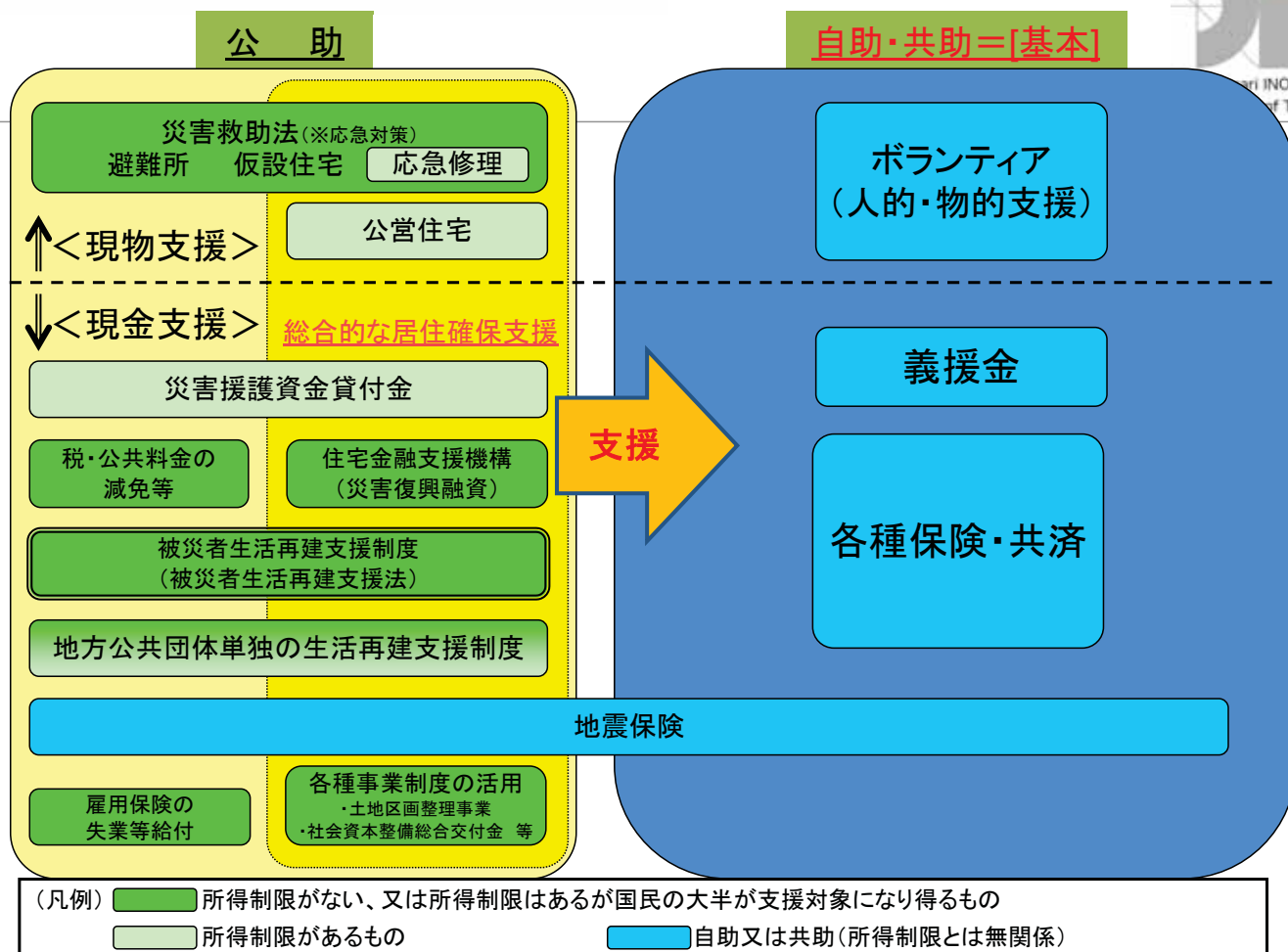
専門分野

防災：災害情報・危機管理・BCP / 地域防災

一般：行動情報・サービス科学・コンピュータサイエンス

復興に向けて 被災者の生活再建を どのように進めるか

自助・共助・公助に対する国のスタンス



被災者生活再建支援制度の概要

支援金の支給額

支給額は、以下の2つの支援金の合計額となる

(※ 世帯人数が1人の場合は、各該当欄の金額の3/4の額)

① 住宅の被害程度に応じて支給する支援金(基礎支援金)

住宅の被害程度	全壊 (3. ①に該当)	解体 (3. ②に該当)	長期避難 (3. ③に該当)	大規模半壊 (3. ④に該当)
支給額	100万円	100万円	100万円	50万円

② 住宅の再建方法に応じて支給する支援金(加算支援金)

住宅の再建方法	建設・購入	補修	賃借 (公営住宅以外)
支給額	200万円	100万円	50万円

※一旦住宅を賃借した後、自ら居住する住宅を建設・購入(又は補修)する場合は、合計で200(又は100)万円

支援金の支給申請

(申請窓口) 市町村

(申請時の添付書面) ①基礎支援金: **罹災証明書**、住民票 等

②加算支援金: **契約書**(住宅の購入、賃借等) 等

(申請期間) ①基礎支援金: 災害発生日から13月以内

②加算支援金: 災害発生日から37月以内

罹災証明書とは

主な用途

- 生活再建支援金や義援金、仮設住宅入居など行政による各支援を利用するための基礎資料。
- 民間金融商品(住宅ローンや保険)においても罹災証明書の添付を前提とするものもある。

**被災者が生活再建を進める
「パスポート」**

■業務の法的位置づけ

災害対策基本法(抄)

(罹災証明書の交付)

第九十条の二 **市町村長は**、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、**当該災害の被災者から申請があつたときは、遅滞なく**、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面(次項において「罹災証明書」という。)を**交付しなければならない。**

2 市町村長は、災害の発生に備え、罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保を図るため、前項の規定による調査について専門的な知識及び経験を有する職員の育成、当該市町村と他の地方公共団体又は民間の団体との連携の確保その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

り災証明書

●▲区第-00055号
平成25年5月23日

世帯主住所	墨田区尾花4-5-15		
世帯主氏名	髙峰 栄太郎	世帯人数	4人
災害の原因	2013年11月22日 東京都地震 による		
り災住所	墨田区尾花4-5-15		
り災者	髙峰 栄太郎		
り災者区分	物件居住者		
り災場所	墨田区尾花4-5-15	どこで(どの建物に)被災したか	
り災物件種別	住宅兼店舗		

世帯構成

氏名	続柄	年齢	氏名	続柄	年齢
髙峰 栄太郎	世帯主	83	髙峰 栄子	妻	80
髙峰 圭斗	子	60	髙峰 敏雄	父	105

たれが被災したか

区分	一部損壊
被災状況	
その他	どの程度被災したか

上記のとおり、り災したことを証明する。
平成25年5月23日

墨田区長 山本 大樹

発行済
証明者

被災者の支援が進まない・・・ 被災者の納得が得られない・・・

災害対策基本法等の一部を改正する法律案の概要 平成24年6月21日法律第54号

背景

- 東日本大震災を踏まえた法制上の課題のうち、緊急を要するものについては、昨年6月に行った災害対策基本法の「第1弾」改正にて措置したところ。その際、改正法の附則及び附帯決議により引き続き検討すべきとされた諸課題について、中央防災会議「防災対策推進検討会議」の最終報告（同年7月）も踏まえ、さらなる改正を実施するもの。

法律案の概要

1 大規模広域な災害に対する即応力の強化等

- 災害緊急事態の布告があったときは、災害応急対策、国民生活や経済活動の維持・安定を図るための措置等の政府の方針を閣議決定し、これに基づき、内閣総理大臣の指揮監督の下、政府が一体となって対処するものとする。
- 災害により地方公共団体の機能が著しく低下した場合、国が災害応急対策を応援し、応急措置（救助、救援活動の妨げとなる障害物の除去等特に急を要する措置）を代行する仕組みを創設すること。
- 大規模広域災害時に、臨時に避難所として使用する施設の構造など平常時の規制の適用除外措置を講ずること。

3 被災者保護対策の改善

- 市町村長は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する避難所について、その生活環境等を確保するための一定の基準を満たす施設を、あらかじめ指定すること。
- 災害による被害の程度等に応じた適切な支援の実施を図るため、市町村長が罹災証明書を遅滞なく交付しなければならないこととすること。
- 市町村長は、被災者に対する支援状況等の情報を一元的に集約した被災者台帳を作成することができるものとするほか、台帳の作成に際し必要な個人情報を利用できることとすること。
- 災害救助法について、救助の応援に要した費用を国が一時的に立て替える仕組みを創設するとともに、同法の所管を厚生労働省に移すこと。

- 災害による被害の程度等に応じた適切な支援の実施を図るため、市町村長が罹災証明書を遅滞なく交付しなければならないこととすること。
- 市町村長は、被災者に対する支援状況等の情報を一元的に集約した被災者台帳を作成することができるものとするほか、台帳の作成に際し必要な個人情報を利用できることとすること。

被災者生活再建支援システムを 位置づける法律

災害対策基本法の改訂

(被災者台帳の作成)

第九十条の三市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合（新設）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は、被災者の援護を実施するための基礎とする台帳（以下この条及び次条第一項において「被災者台帳」という。）を作成することができる。2 被災者台帳には、被災者に関する次に掲げる事項を記載し、又は記録するものとする。

一氏名、二生年月日、三性別、四住所又は居所、五住家の被害その他市町村長が定める種類の被害の状況

六援護の実施の状況、七要配慮者であるときは、その旨及び要配慮者に該当する事由

八前各号に掲げるもののほか、内閣府令で定める事項

3 市町村長は、第一項の規定による被災者台帳の作成に必要な限度で、その保有する被災者の氏名その他の被災者に関する情報を、その保有に当たつて特定された利用の目的以外の目的のために内部で利用することができる。

4 市町村長は、第一項の規定による被災者台帳の作成のため必要があると認めるときは、関係地方公共団体の長その他の者に対して、被災者に関する情報の提供を求めることができる。

(台帳情報の利用及び提供)

第九十条の四市町村長は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、前条第一項の規定により作成した被災者台帳に記載し、又は記録された情報（以下この条において「台帳情報」という。）を、その保有に当たつて特定された利用の目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することができる。

一本人（台帳情報によつて識別される特定の個人をいう。以下この号において同じ。）の同意があるとき、又は本人に提供するとき。

二市町村が被災者に対する援護の実施に必要な限度で台帳情報を内部で利用するとき。

三他の地方公共団体に台帳情報を提供する場合において、台帳情報の提供を受ける者が、被災者に対する援護の実施に必要な限度で提供に係る台帳情報を利用するとき。

2 前項（第一号又は第三号に係る部分に限る。）の規定による台帳情報の提供に関し必要な事項は、内閣府令で定める。

生活再建支援業務の流れ

応急危険度判定

建物被害認定調査・外観目視

建物被害認定再調査・内観目視

建物被害認定調査結果のデータベース構築

り災証明書発行

被災者(支援対象者)個人/世帯/地域の特定

生活再建
支援金

公費
解体

応急
修理

応急仮設
住宅

義援金
の配分

復興基金
メニュー

国民健康
保険減免

介護保険
減免

固定資産
税減免

保育料
減免

生活再建窓口における申請ベース

庁内業務中心で対応

生活再建支援業務の流れ

応急危険度判定

建物被害認定調査・外観目視

建物被害認定再調査・内観目視

建物被害認定調査結果のデータベース構築

り災証明書発行

被災者(支援対象者)個人/世帯/地域の特定

生活再建
支援金

公費
解体

応急
修理

応急仮設
住宅

義援金
の配分

復興基金
メニュー

国民健康
保険減免

介護保険
減免

固定資産
税減免

保育料
減免

生活再建窓口における申請ベース

庁内業務中心で対応

応急危険度判定

- ・ 県の建築住宅課が建築士協会に要請をかけ実施
- ・ 「建物に入ってよいかどうか」を判断する外観目視調査

応急危険度判定書 危険 UNSAFE ●この建築物は、地震による被害が甚大で、居住を禁止する。●この建築物は、地震による被害が甚大で、居住を禁止する。●この建築物は、地震による被害が甚大で、居住を禁止する。 調査員氏名 住所 調査日時 調査時間 調査場所 調査結果 調査員氏名 調査日時 調査時間 調査場所 調査結果	応急危険度判定書 要注意 LIMITED ENTRY ●この建築物は、地震による被害が甚大で、居住を禁止する。●この建築物は、地震による被害が甚大で、居住を禁止する。●この建築物は、地震による被害が甚大で、居住を禁止する。 調査員氏名 住所 調査日時 調査時間 調査場所 調査結果 調査員氏名 調査日時 調査時間 調査場所 調査結果	応急危険度判定書 調査済 INSPECTED ●この建築物は、地震による被害が甚大で、居住を禁止する。●この建築物は、地震による被害が甚大で、居住を禁止する。●この建築物は、地震による被害が甚大で、居住を禁止する。 調査員氏名 住所 調査日時 調査時間 調査場所 調査結果 調査員氏名 調査日時 調査時間 調査場所 調査結果
---	---	---

生活再建支援業務の流れ

応急危険度判定

建物被害認定調査・外観目視

建物被害認定再調査・内観目視

建物被害認定調査結果のデータベース構築

り災証明書発行

被災者(支援対象者)個人/世帯/地域の特定

生活再建
支援金

公費
解体

応急
修理

応急仮設
住宅

義援金
の配分

復興基金
メニュー

国民健康
保険減免

介護保険
減免

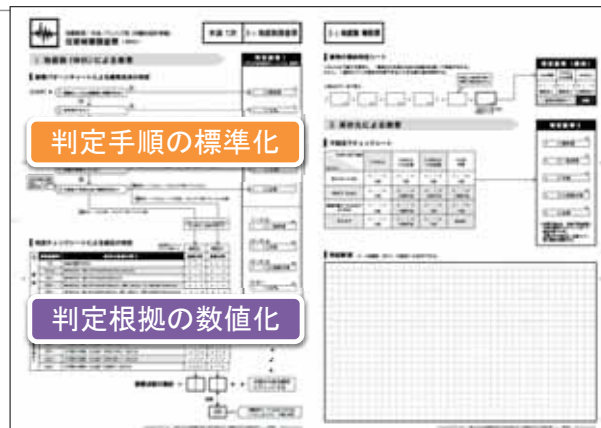
固定資産
税減免

保育料
減免

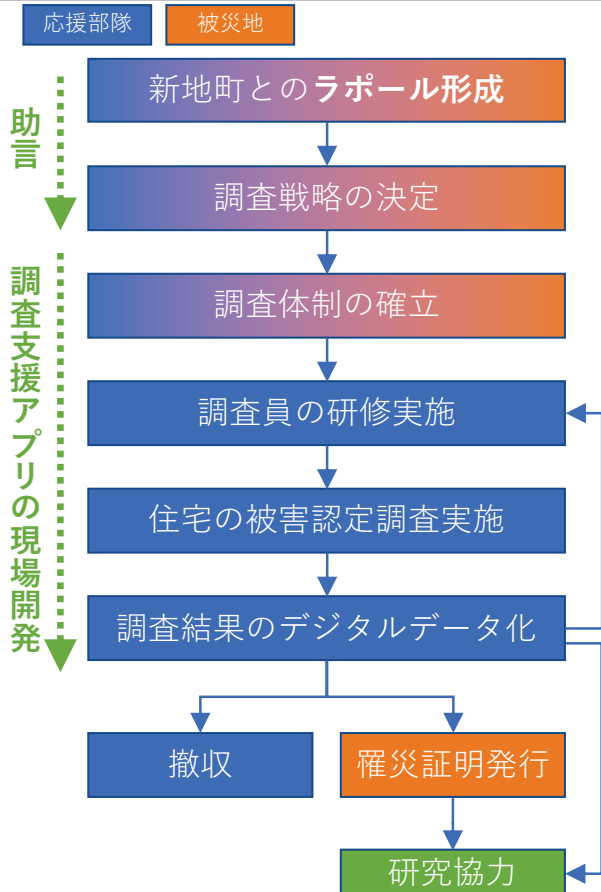
生活再建窓口における申請ベース

庁内業務中心で対応

住家被害認定調査： 行政職員による現地での一棟調査



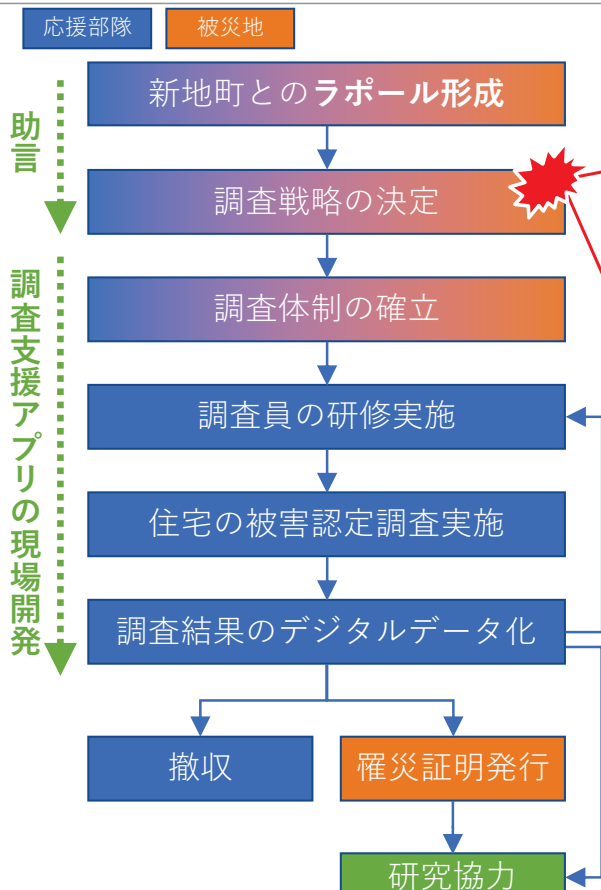
基礎となる住家被害認定調査支援



調査の目合わせ、調査手法の研修を実施



調査戦略における対立・課題



1. 内閣府の被災判定区分

- 中規模半壊・準半壊の追加

2. 調査方針の決定

- 全棟調査 vs 申請調査
vs 複合型調査

3. 調査手法の決定

- A票形式 vs B票形式

4. 調査棟数の推計

- 住家：非住家

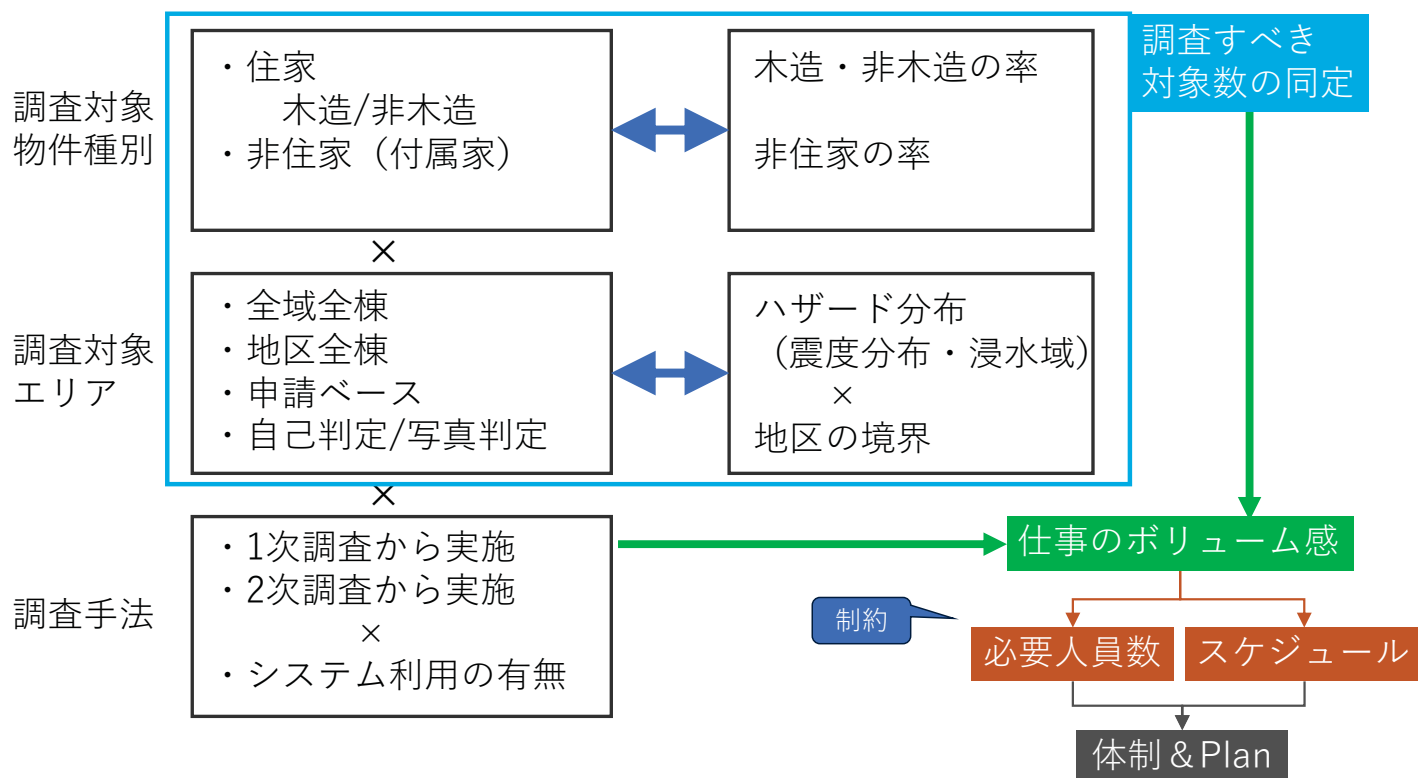
5. 母数（調査対象棟数）の確定

- 家屋資産税台帳 vs ゼンリン
vs その他？

6. 調査終了目標の設定

- いつまでに完了すべきか
(いつから罹災証明書を交付するか)

効率的な住家被害認定調査のために 決定すべき事項



16

新潟県内市町村で形成する応援体制：チームにいがた

大規模災害時の県・市町村相互応援体制
「チームにいがた」による被災地支援活動について



〔県外支援〕令和4年度福島県沖地震（新地町支援）

- 発災日等 令和4年3月16日（最大震度6強）
- 住家被害 全壊81棟、半壊1,095棟、一部破損11,372棟 ※福島県全域
- 支援業務 住家被害認定調査
- 支援期間 21日間（3月26日～4月15日）
- 派遣人数 147人（県・市町村合計）



〔県内応援〕令和4年8月豪雨（村上市・関川村支援）

- 発災日等 令和4年8月3日（村上市・胎内市・関川村に特別警報）
- 住家被害 全壊8棟 半壊21棟 一部破損2棟
床上浸水856棟 床下浸水1,493棟 ※本県全域
- 支援業務 住家被害認定調査、罹災証明書交付、避難所運営
- 支援期間 26日間（8月10日～9月4日）
- 派遣人数 291人（県・市町村合計）



17

令和4年3月16日 福島県沖の地震

■福島県の被害の状況（県被害報から 03/30 11:00現在）

- 発生日時 令和4年3月16日（水） 23:36
- 各地の震度 震度6強 相馬市、南相馬市、国見町
震度6弱 福島市、二本松市、田村市、伊達市、桑折町、天栄村、
楢葉町、富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、**新地町**、飯舘村
- 避難所開設情報 避難所開設市町村：2、
避難所開設数：2カ所、
受入避難者数 37人、
受入避難世帯数：25世帯
- 人的被害 死者1人、行方不明者数0人、
重症者数9人、軽症者数92人

【新地町の状況】 3月30日11:00現在

- 避難所：4カ所全て閉鎖
（一時、101人・54世帯が避難）
- 市内全域で断水するも、現在は復旧
- 住家被害：多数

■町の概要

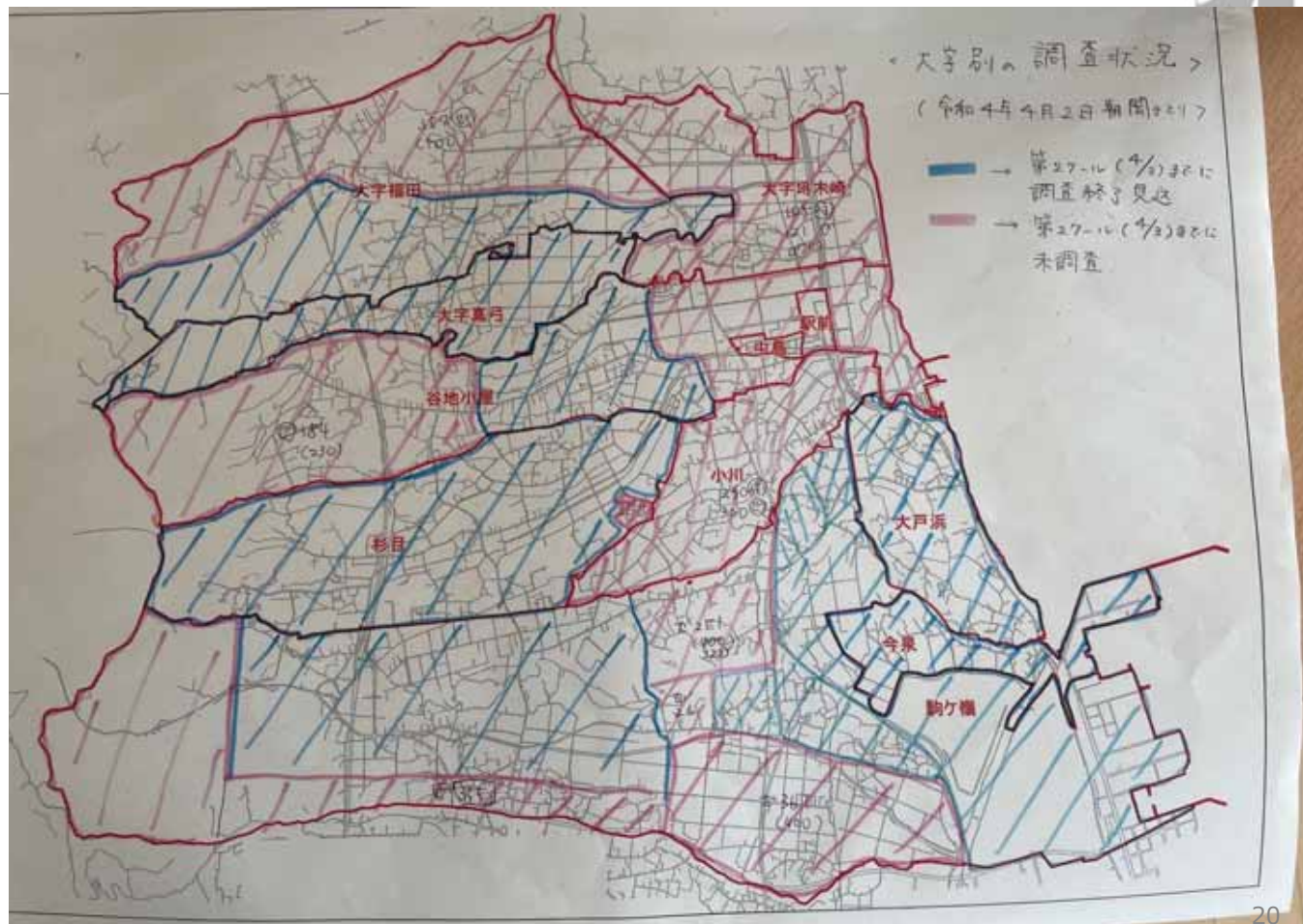
- 人口：7,832人
- 世帯数：2,777世帯
- 面積：46.70km²
- 主要産業：農業・漁業、
新地火力発電所を背景とした
中核工業団地



第1,2クール(3/26)の戦略地図



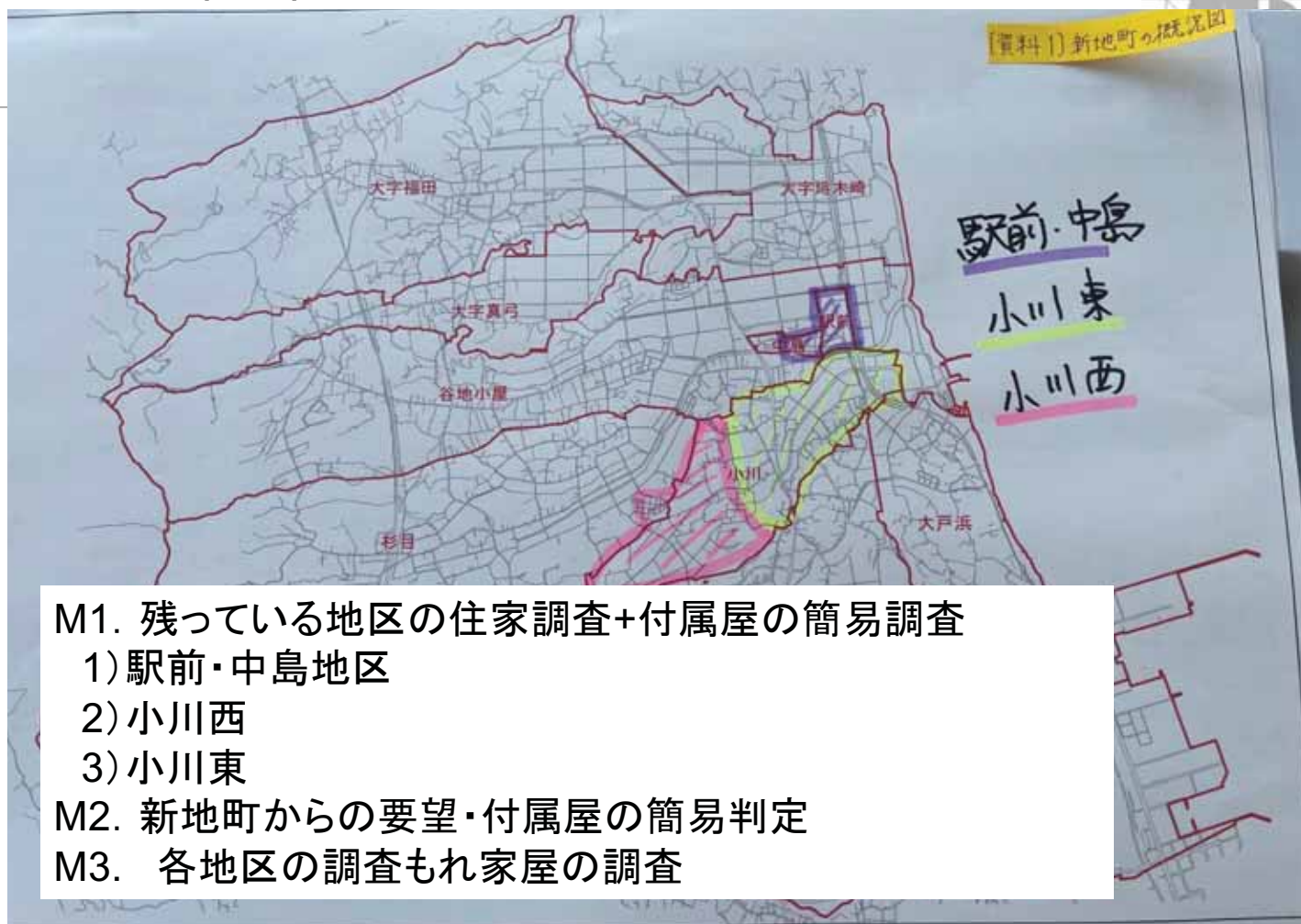
第3クール(4/2)の戦略地図



第4クール(4/7)の戦略地図



第5クール(4/12)の戦略地図



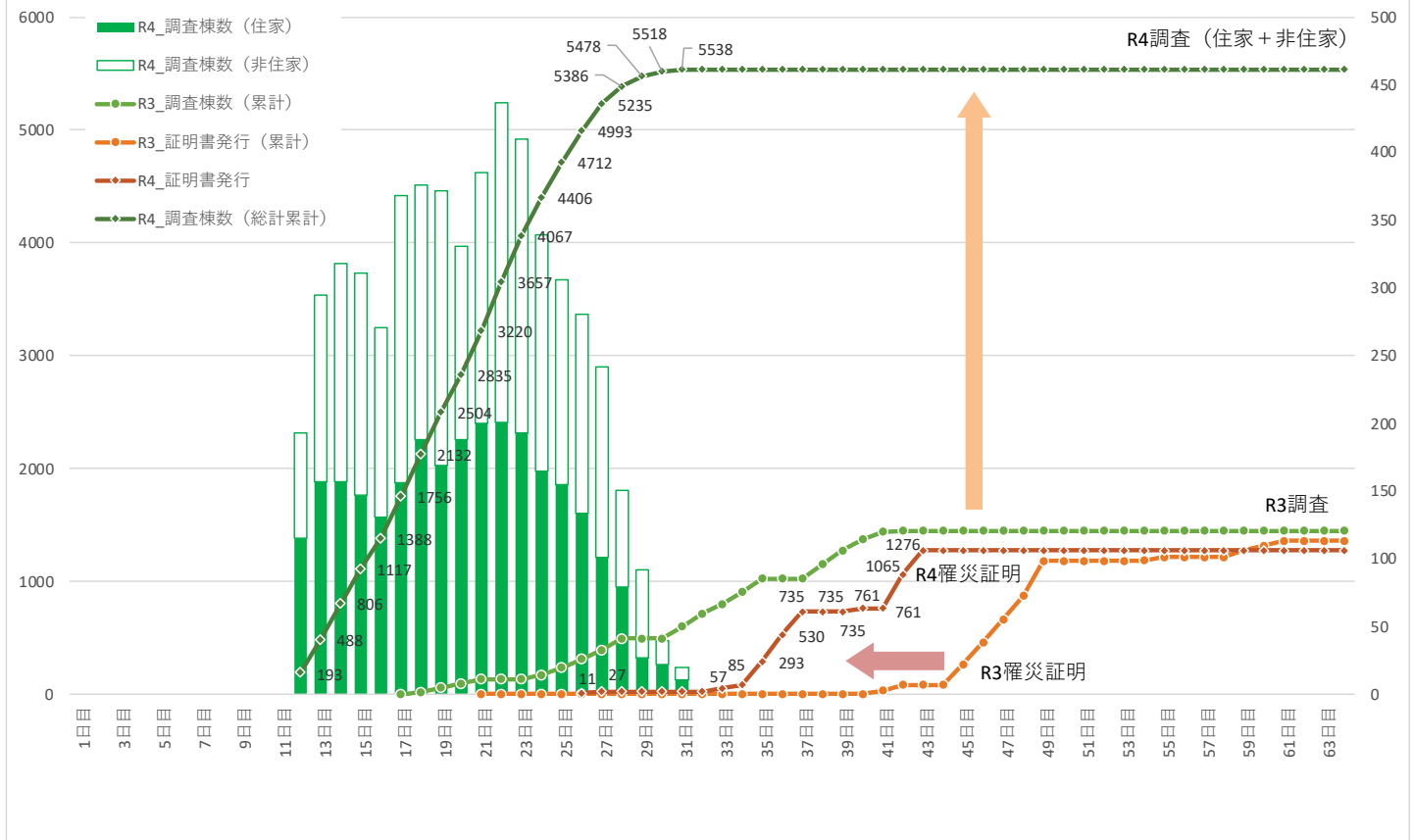
調査進捗の「時間×空間」可視化



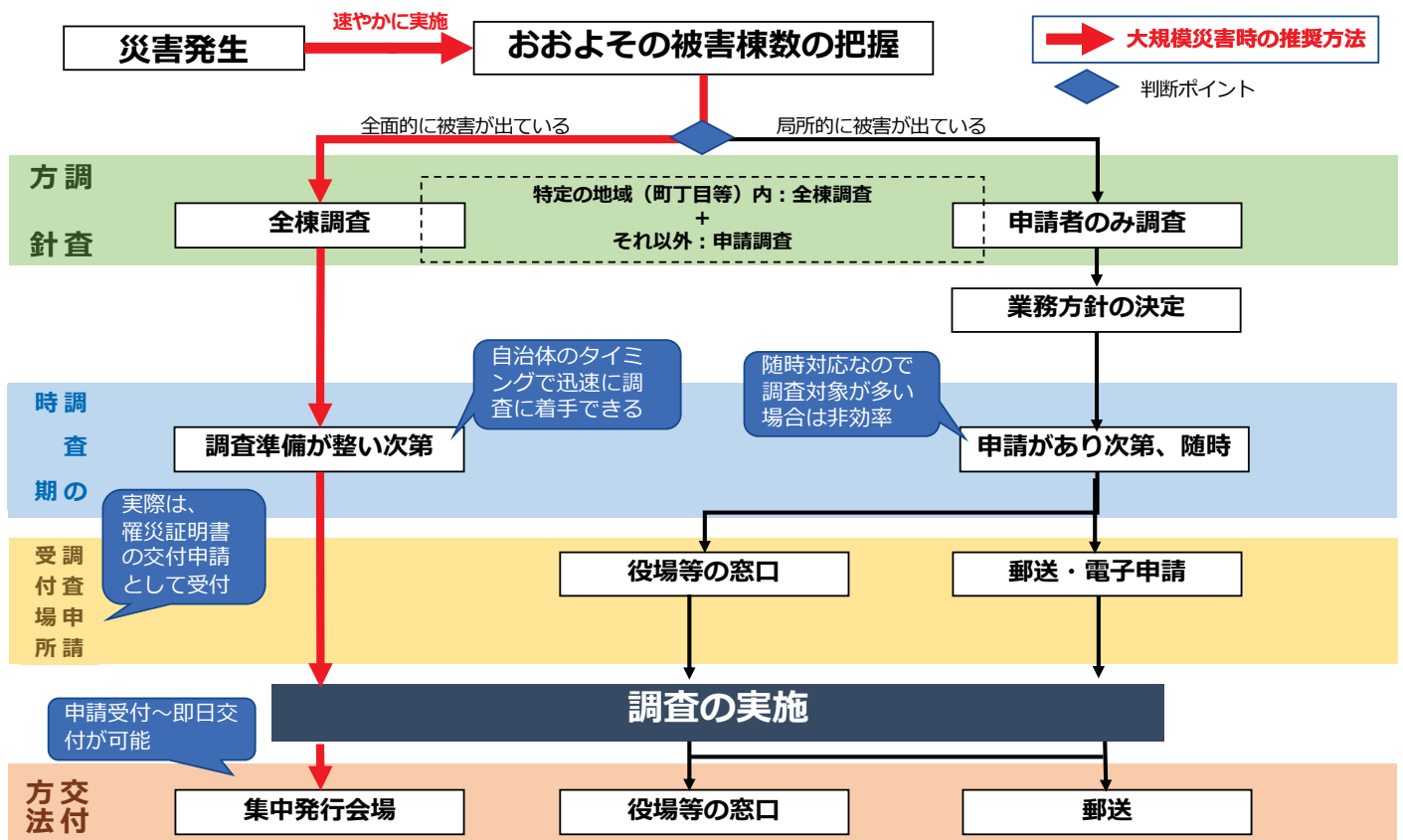
令和3年の地震災害と比較して、 迅速・確実に被害認定調査が実施された



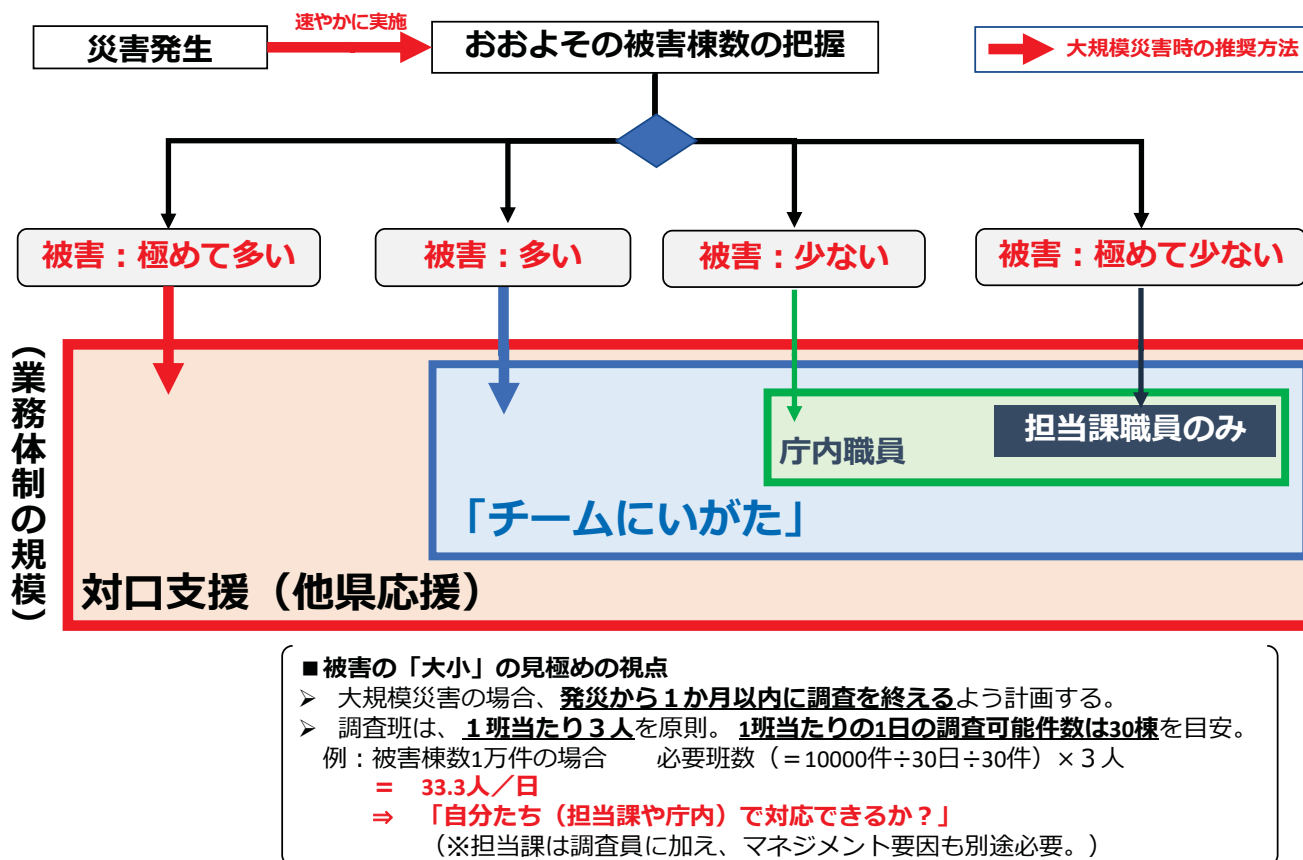
R3福島県沖地震とR4福島県沖地震の実績比較



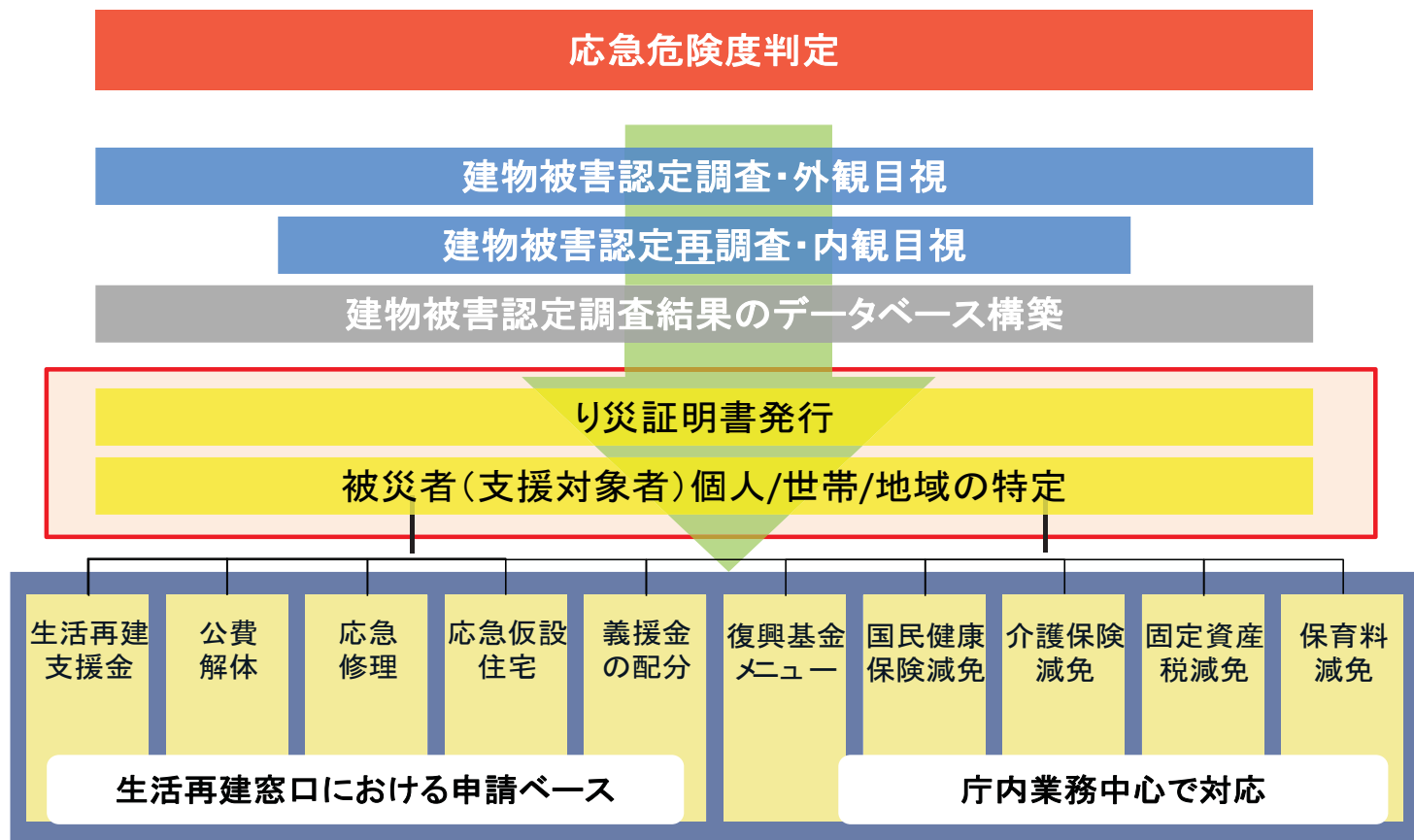
業務方針設定のためのフローチャート



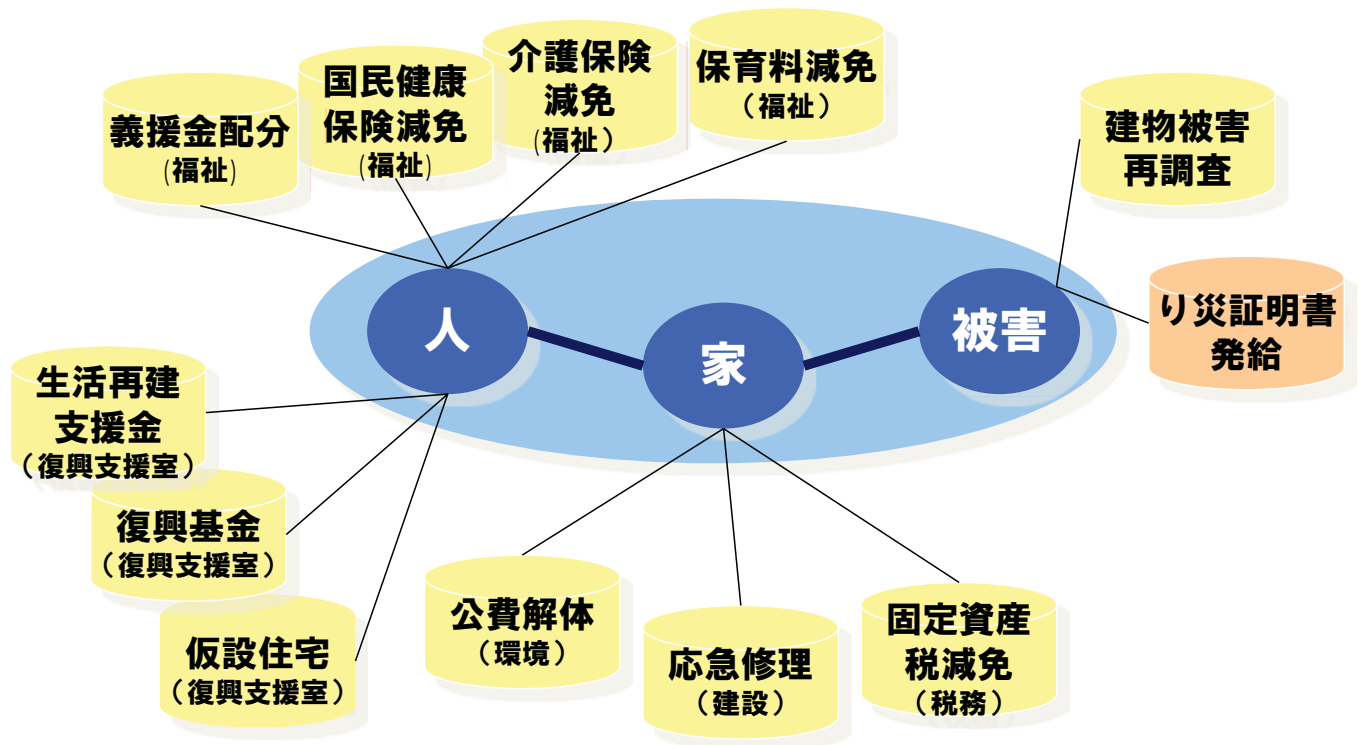
業務体制検討のフローチャート



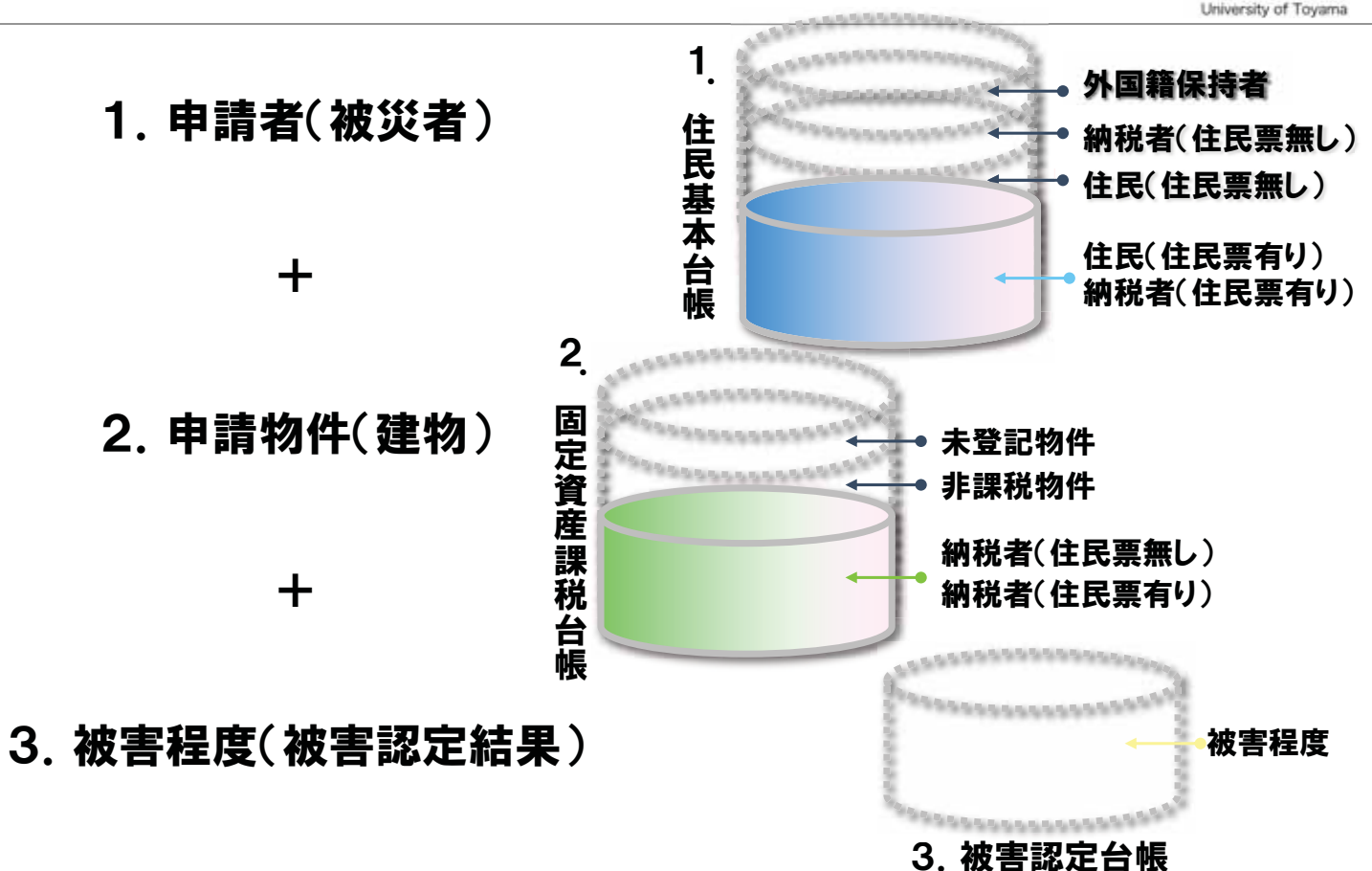
生活再建支援業務の流れ



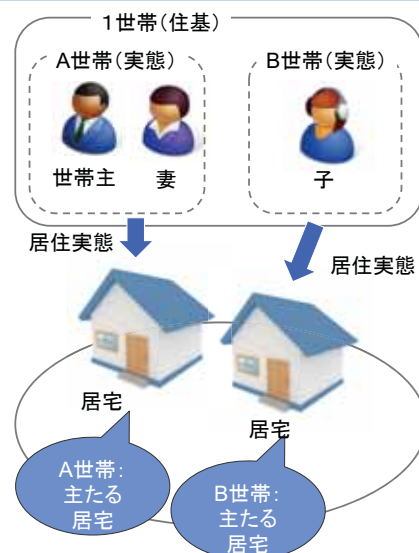
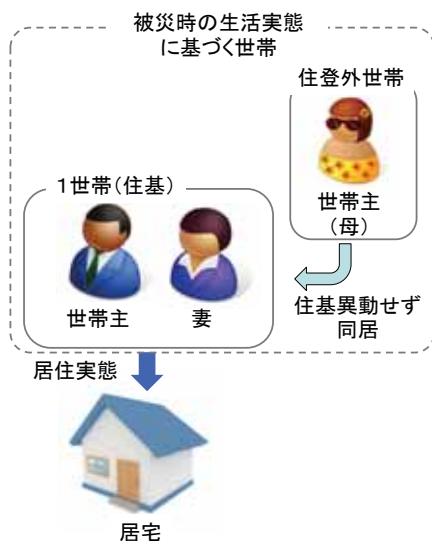
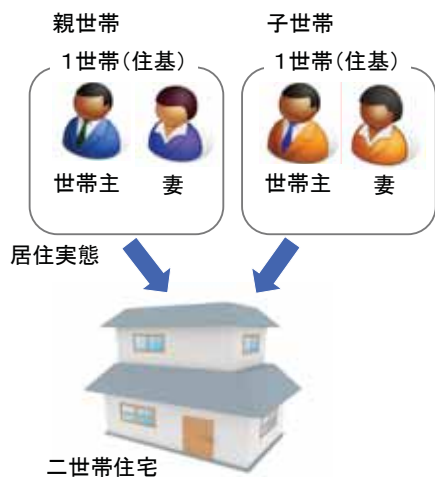
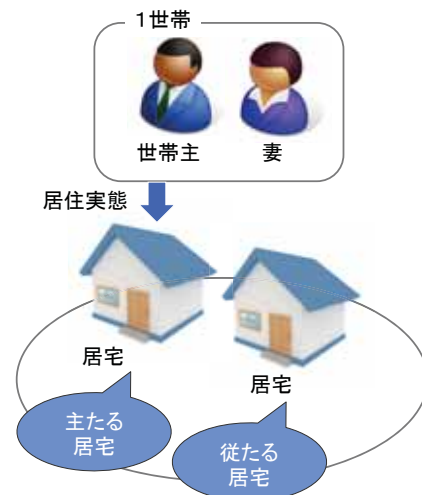
さまざまな部局で同時並行的に 実施される業務を整理統合：被災者台帳



利用可能な台帳は 2 + 1



罹災証明書 は生活実態 にあわせて 発行される



被災者と対面式で「り災証明書」を交付



訓練用 (控)

り災証明書

第 22 号
平成23年4月1日

世帯主住所	豊島区 小島町2丁目1番1号	世帯主氏名	小島 太郎	世帯人員	2人
災害の原因	平成23年12月13日	発生した地域	による		
り災者住所	豊島区 小島町2丁目1番1号	り災者氏名	小島 太郎	どこで被災したか	
り災者住所	豊島区 小島町2丁目1番1号	り災者氏名	小島 太郎	だれが被災したか	
り災者住所	豊島区 小島町2丁目1番1号	り災者氏名	小島 太郎	どの程度被災したか	
り災者住所	豊島区 小島町2丁目1番1号	り災者氏名	小島 太郎	証明者	

上記のとおり、り災したことを証明する。
平成23年4月1日
豊島区長
豊島消防署長
豊島消防署長

本証明書は訓練用です。本日はご参加ありがとうございます。

益城町におけるり災証明発行：屋外編



平成28年熊本地震：益城町におけるり災証明発行



様々な空間的制約の下で、柔軟にり災証明書交付を実施



益城町
(コンベンションセンターの
駐車場にて屋外発行)



南阿蘇市
避難所となっている施設
の2階で発行



熊本市
5区役所+2出張所で発行



甲佐町



大津町

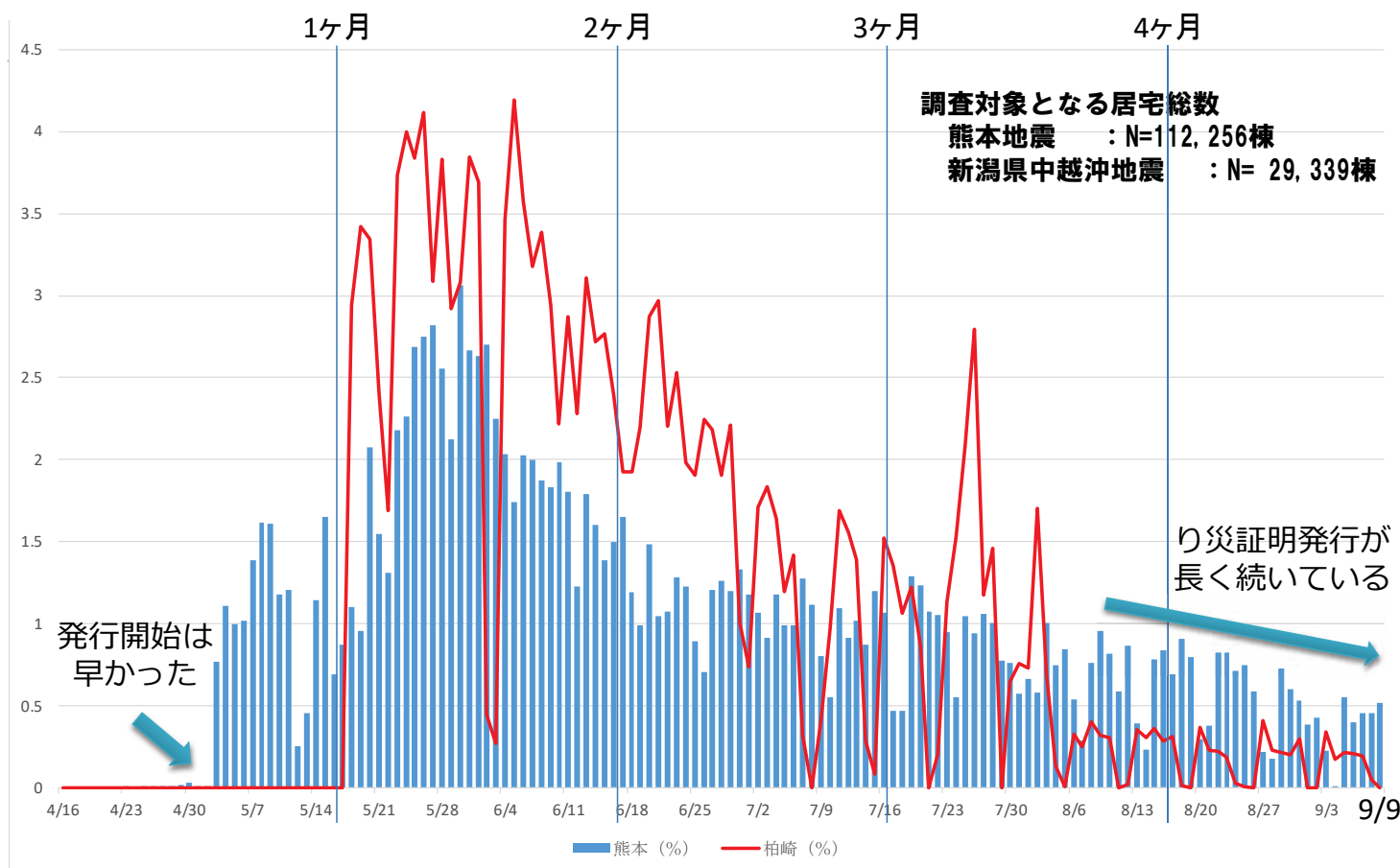


菊陽町

取扱注意

注) 本結果は、独自の分析によるものであり、公式発表とは内容が異なります。

熊本地震（熊本県）・新潟県中越沖地震（柏崎市）の比較



生活再建支援業務の流れ

応急危険度判定

建物被害認定調査・外観目視

建物被害認定再調査・内観目視

建物被害認定調査結果のデータベース構築

り災証明書発行

被災者(支援対象者)個人/世帯/地域の特定

生活再建
支援金

公費
解体

応急
修理

応急仮設
住宅

義援金
の配分

復興基金
メニュー

国民健康
保険減免

介護保険
減免

固定資産
税減免

保育料
減免

生活再建窓口における申請ベース

庁内業務中心で対応

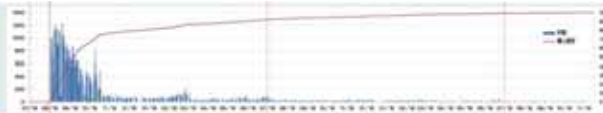
被災者の生活再建支援は 長期・多岐にわたる

2007年新潟県中越沖地震における柏崎市の実態(発災から2年半)

- ・り災証明発給: 586日
- ・生活再建相談: 634日
- ・仮設住宅入退居支援: 421日
- ・仮設住宅入居者への住まい再建支援: 362日

り災証明発給

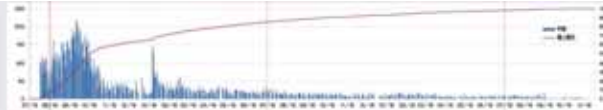
- ・被災認定調査の結果を基に、被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。



総発給日数	586日
総発給件数	60,158件
平均発給件数	102件/日
ピーク発給件数	1,314件/日

生活再建相談窓口

- ・被災認定調査の結果を基に、被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。



総相談日数	614日
総相談件数	92,332件
平均相談件数	31件/日
ピーク相談件数	220件/日

仮設住宅入退居

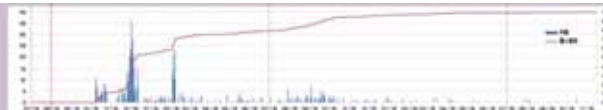
- ・被災認定調査の結果を基に、被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。



総発給日数	421日
総発給件数	1,988件
平均発給件数	4件/日
ピーク発給件数	327件/日

被災者認定の見直し

- ・被災認定調査の結果を基に、被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。



総発給日数	166日
総発給件数	628件
平均発給件数	3件/日
ピーク発給件数	36件/日

仮設住宅入居者への 住まい再建支援

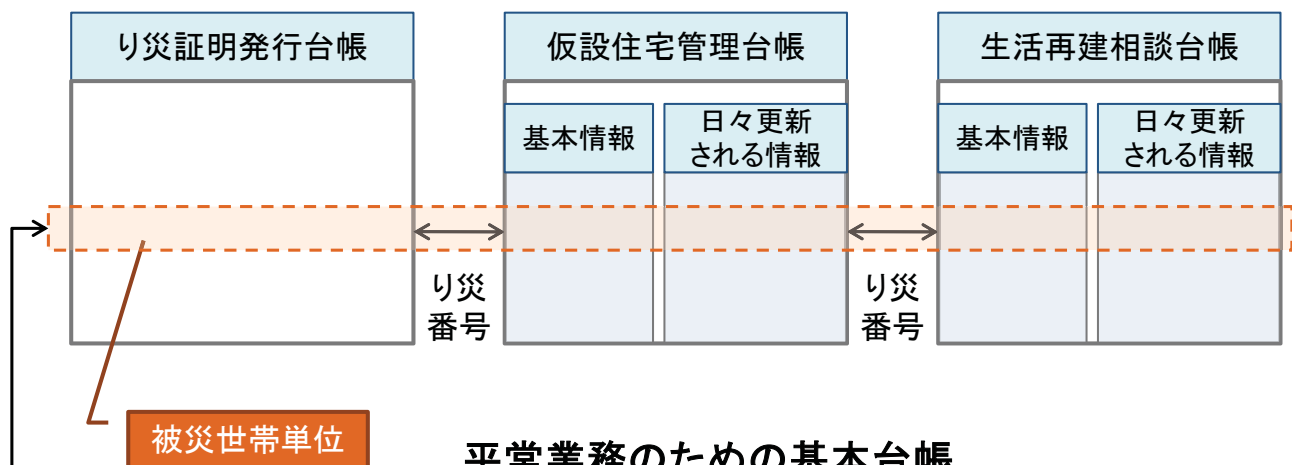
- ・被災認定調査の結果を基に、被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。
- ・被災認定の基準として、被災認定基準に準拠して被災認定。



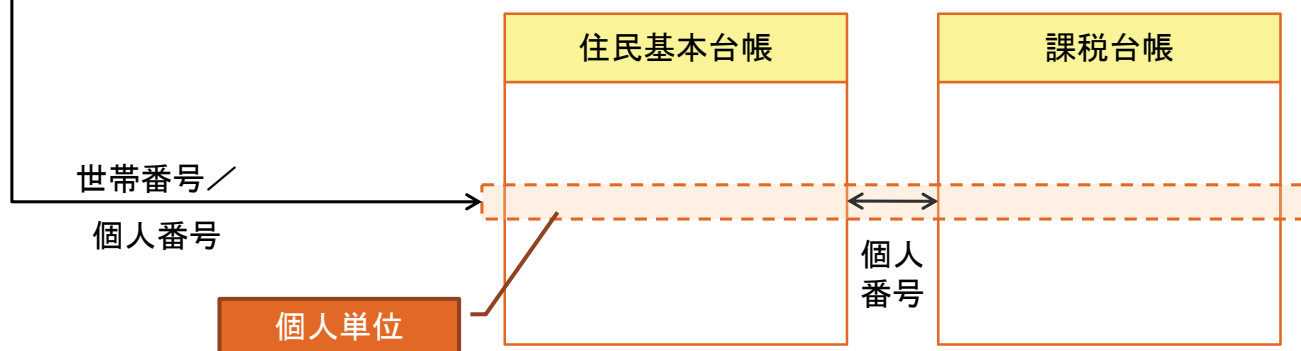
総発給日数	362日
総発給件数	6,568件
平均発給件数	17件/日
ピーク発給件数	403件/日

各台帳の統合による被災者台帳の実現

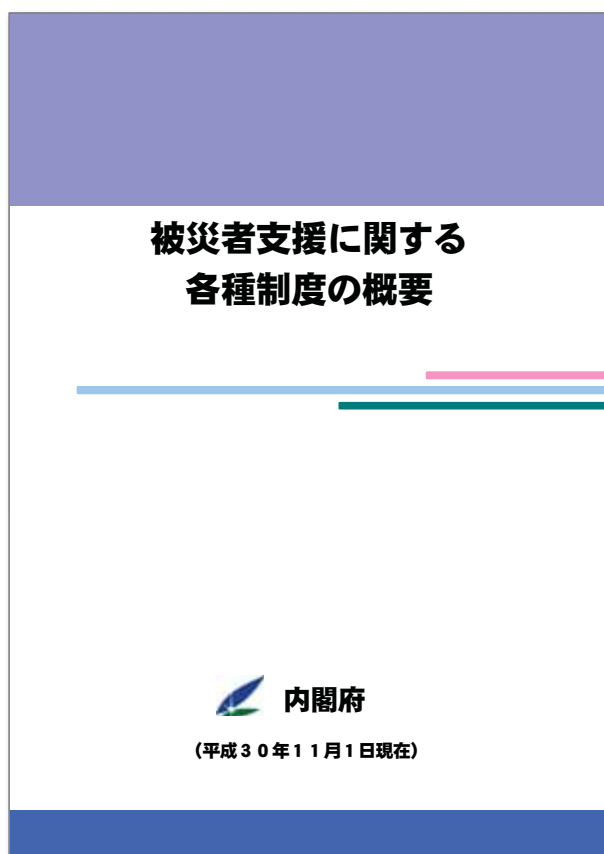
災害対応のための基本台帳



平常業務のための基本台帳



生活再建支援にかかる各種制度



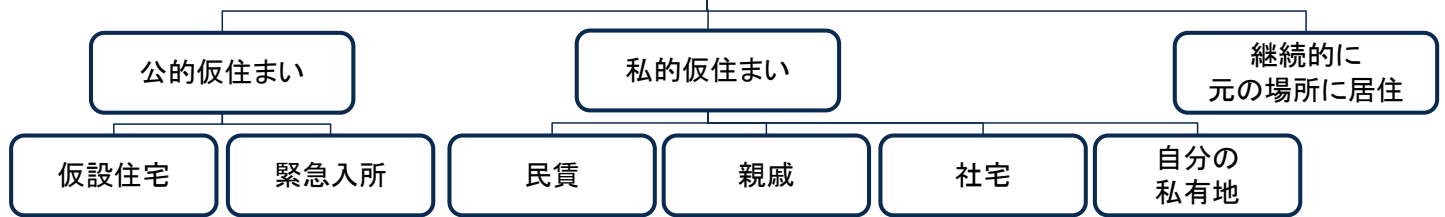
個人ならびに世帯属性

性別、年齢 職業 住まいの形態
家族人数 年収

災害

人的被害 地盤被害
建物被害 家財被害

住まいの再建課題の発生



意思決定

すまいの方向性を決めた

方向性はあるが具体的めどがない

自分では決めかねる

制約条件

資金

物件のあっ
せん

支援者

つながり

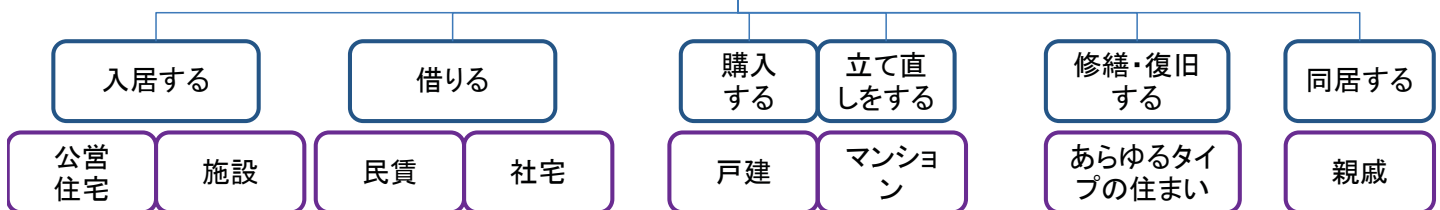
制度

工務店のあっ
せん

専門家のア
ドバイス

健康状態

目標：納得した形での生活再建を実現する



被災者生活再建支援に関する 相談窓口

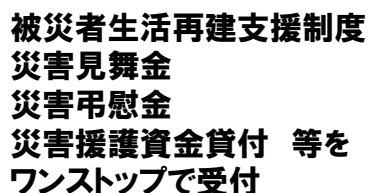


最初の相談は、
1名あたり30分
～1時間程度。



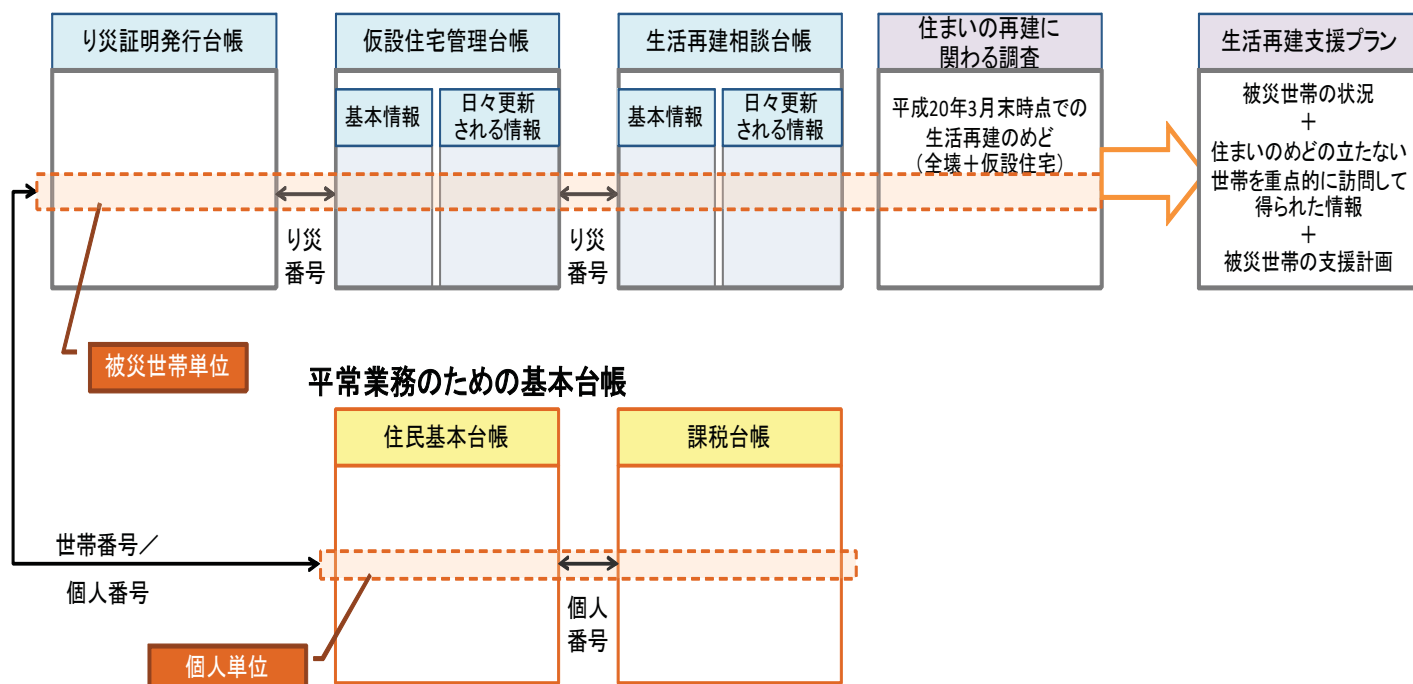
2007年中越沖地震，柏崎市役所別館1階にて．井ノ口撮影

© Munerari INOGUIHI
ovama

[illegible]

成

被災世帯生活再建支援プランの作成



© Munenari INOGUICHI
University of Toyama

・ 被災者の方の要望を聞き、被災者の生活再建を支援する。

Subgraph:

01	05
02	06
03	07
04	08

Coefficient:

— 0.30
— 0.35
— 0.40
— 0.45
— 0.50
— 0.55

Frequency:

○	200
○	400
○	600
○	800

© Munenari INOGUCHI
University of Toyama

- ・「個別の脆弱性の課題」「サービス利用」「住まい方の課題」とともに「公営住宅に入れるかどうか」に関心が集まっていた

再建や復興の課題
支援と密接な関係

住まい方の課題

サービスの利用

配偶者を中心とした話題

個別の脆弱性の課題

土地の問題

住まいの選択

公営住宅に入れるか否か

Frequency:

02 03 04 05 06 08 09 10 11

0 50 100

- 効果的な生活再建支援を進めるためには「住家被害認定調査」「り災証明書交付」「生活再建相談」の3つを適切に実施する必要がある。
- **住家被害認定調査**：大量な調査を実施するための応援受援体制＋調査計画が重要
- **り災証明書交付**：被災者と対面式で生活実態にあわせた確実な交付が求められ、そのための空間レイアウト設計も重要
- **生活再建相談**：個別の状況をふまえた再建支援プランを意識し、かつ、全体の傾向を把握しながら施策展開することが重要