

大規模災害時における罹災証明書の交付等に関する実態調査 -平成28年熊本地震を中心として- <調査結果>

九州管区行政評価局(局長:佐藤 裁也)では、大規模災害時における罹災証明書の迅速かつ的確な交付を促進する観点から、九州内の県、市町村及び関係団体における大規模災害の発生に備えた罹災証明書の交付体制の整備状況等の実態を調査しました。

調査の結果、①市町村において、熊本地震を契機に平常時からの備えが進展している取組がある一方、依然として低調な取組があること、②取組の進捗状況に、熊本地震で大きな被害を受けた熊本・大分両県内の市町村と、それ以外の5県内の市町村との間で地域差が生じているものがあることなどの実態がみられました。

罹災証明書の一層の迅速かつ的確な交付に向けて、関係機関・関係者の参考としていただきたく公表します。



熊本地震で被災した建物(益城町)

- 調査担当局所 九州管区行政評価局、熊本行政評価事務所
- 調査実施時期 平成29年6月～30年1月
- 対象機関 熊本県、大分県、福岡県、佐賀県、長崎県、宮崎県、鹿児島県
市町村(30：熊本・大分両県内 12、その他5県内 18)、関係団体(10)

(注) 市町村は、活断層が域内又は近接して存在する地域、南海トラフ地震防災対策推進地域などから抽出

※ 結果報告書については、九州管区行政評価局のホームページに掲載されます。

URL <http://www.soumu.go.jp/kanku/kyusyu/chiiki.html>

[照会先]

評価監視部第2評価監視官 奥 保博
電話:092-431-7092

大規模災害時における罹災証明書の交付等に関する実態調査の結果（概要）

背景等

- 罹災証明書は、被災者生活再建支援金や災害義援金の支給、住宅の応急修理、仮設住宅への入居など、被災者への生活支援措置の適用の判断材料として活用されており、罹災証明書の交付時期が被災者の生活再建のスピードを左右
- 熊本地震で最も大きな被害を受けた熊本県では、40市町村が20万3,882件（平成29年5月11日までの累計値）の罹災証明書を交付
- 熊本県が公表した熊本地震の検証報告書において、被害認定調査を行うための人材確保などの課題を指摘
- 当局でも、熊本地震後に被災者から「罹災証明書の交付に時間がかかりすぎる」との行政相談を受付

調査事項

熊本地震における罹災証明書の交付状況等

大規模災害の発生に備えた罹災証明書の交付体制の整備状況等

主な調査結果

被災市町村によって、地震発生から罹災証明書交付開始までの期間に差

- ① 大規模災害時の罹災証明書の迅速かつ的確な交付のため、平常時から備えておくことが求められる取組の中には、i) 熊本地震前から8割以上の市町村で備えていたもの、ii) 熊本地震前は低調だったが、同地震を契機に備えが進みつつあるもの（地震前：0～4割の市町村→地震後：約5～7割の市町村）、iii) 備えている市町村が熊本地震後も3割程度にとどまっているものあり
- ② 取組の進捗状況に、熊本地震で大きな被害を受けた熊本・大分両県内の市町村と、それ以外の5県内の市町村との間で地域差が生じているものあり

1 熊本地震における罹災証明書の交付状況等

制度概要と主な調査結果

〔制度概要〕

- 災害対策基本法(昭和36年法律第223号)は、被害認定調査(P7参照)及び罹災証明書の交付を「遅滞なく」行うことを市町村長に義務付け
- 「遅滞なく」の具体的な期間を定めた法令、指針等はなく、国の通知により「被害認定調査の実施や罹災証明書の交付に通常要する期間を特段の理由なく超過することがないことを求める」とされている。
- 熊本地震に際しては、内閣府が、熊本・大分両県及び両県内の市町村に対し、罹災証明書の迅速な交付を繰り返し要請

〔主な調査結果〕

結果報告書P3～5、25～26

熊本地震の被災市町村(被災者生活再建支援法(平成10年法律第66号)の適用市町村から熊本・大分県内の7市町村を抽出調査)における地震発生から被害認定調査開始、罹災証明書の交付開始までの期間に、市町村によって差

| 区 分 | 期間別の市町村数 | | | | 市町村計 |
|-----------------------|----------|-------|--------|-------|------|
| | 7日以内 | 8～15日 | 16～30日 | 31日以上 | |
| 地震発生から被害認定調査開始までの期間 | 1 | 2 | 4 | 0 | 7 |
| 地震発生から罹災証明書の交付開始までの期間 | 1 | 1 | 1 | 4 | 7 |

<期間の長短に影響を及ぼした要因>

住家の被害規模(棟数、被害程度等)、庁舎の被災状況、市町村職員数、被害認定調査や罹災証明書の交付方法の違いなど

これら以外にも、罹災証明書交付業務(被害認定調査業務等を含む。)に関して知見を有する自庁職員及び応援職員の活用【図表①】、担当部署の指定など、平常時からの備えも影響

【図表①】 知見を有する職員の活用(例)

| | |
|--------------|--|
| 甲佐町 (熊本県) | 東日本大震災の被災地に派遣された経験を有する職員が中心となって地震発生後直ちに被害認定調査の準備に着手しており、地震発生から4日後に同調査を開始 |
| 〔熊本地震で被災〕 | |

2 大規模災害の発生に備えた罹災証明書の交付体制の整備状況等

(1) 取組別の進捗状況

主な調査結果

〔主な調査結果〕

- ① 大規模災害時の罹災証明書の迅速・的確な交付のため、平常時から備えておくことが求められる各種の取組の中には、i)熊本地震前から8割以上の市町村で備えていたもの、ii)熊本地震前は低調だったが、同地震を契機に備えが進みつつあるもの(地震前:0~4割の市町村→地震後:約5~7割の市町村)、iii)備えている市町村が熊本地震後も3割程度にとどまっているものあり(九州7県内の30市町村を抽出調査)

i)熊本地震前から8割以上の市町村で備えていた取組

- ・研修・訓練による人材育成(→P4②)

ii)熊本地震前は低調だったが、同地震を契機に備えが進みつつある取組

- ・受援計画の策定(→P4③)
- ・罹災証明書交付業務を支援するシステムの活用(→P5)
- ・罹災証明書に関するマニュアルの整備(→P6)

iii)備えている市町村が熊本地震後も3割程度にとどまっている取組

- ・実務経験者や研修受講者のリストアップ(→P4①)
- ・調査に必要な人員規模の算出(→P4①)

- ② 備えが進みつつある取組であっても、熊本地震で大きな被害を受けた熊本・大分県内の市町村と、それ以外の5県内の市町村との間で進捗状況に地域差

○進捗状況に地域差が生じている取組

- ・受援計画の策定(→P4③):地震後に計画の策定に着手した市町村の割合が両者の間で約31ポイントの差
- ・罹災証明書の交付業務を支援するシステムの活用(→P5):システム導入済み又は導入を検討中の市町村の割合が両者の間で約56ポイントの差
- ・罹災証明書に関するマニュアルの整備(→P6):マニュアルを作成済み又は作成中の市町村の割合が両者の間で約19ポイントの差

(2) 主な取組の進捗状況

ア 罹災証明書交付業務の実施体制の整備

制度概要と主な調査結果

〔制度概要〕

結果報告書P28～33

- 国は、「災害に係る住家被害認定業務実施体制の手引き」(認定業務手引き)を作成し、都道府県・市町村が平常時から備えておくべき取組を提示
(例) ① 被害認定調査実施体制の構築(必要な調査員の人員規模の算出、調査の実務経験者・研修受講者のリストアップ 等)
② 研修・訓練による職員の育成
③ 受援計画(P8参照)の策定などによる受援体制の整備及び受援手続の明確化

〔検証報告における主な指摘の概要〕

- 市町村において罹災証明書交付業務についての専門的知識や経験を有する職員の不足や、受援ノウハウがないなどの指摘

〔主な調査結果〕

① 被害認定調査実施体制の構築：熊本地震から約1年を経て、実施率3割程度

【図表②】実務経験者などのリストアップ(例)

- ・ 実務経験者などをリストアップ済み【10/30市町村(33.3%)】【図表②】
- ・ 被害認定調査の調査員の動員体制(※)をあらかじめ決定【8/30市町村(26.7%)】
このうち、調査に動員する人員規模まで算出済み【6/30市町村(20.0%)】
(※)調査班の編成・指揮命令系統等

| | |
|---------------|---|
| 北九州市 (福岡県) | 実務経験者や研修参加者のリストアップを行い、リストに登載された職員を大規模災害時に罹災証明書交付業務に優先的に配置する取組を実施(P11参照) |
|---------------|---|

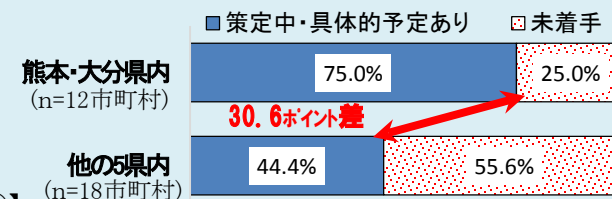
② 研修・訓練による職員の育成：熊本地震前から実施率が8割以上

- ・ 県開催の研修への参加率は高い【25/30市町村(83.3%)】 市町村職員の**主要な育成手段**
一方で市町村からは、「より実践的な内容としてほしい」との要望などあり
- ・ 一部の市町村は、交付業務に係る研修・訓練を自ら実施【8/30市町村(26.7%)】(※)(P11参照)
(※)平成26年度以降について調査

③ 受援計画の策定：熊本地震を契機として取組が進展

【図表③】受援計画策定の地域差
(熊本地震後)

- ・ 地震後に、策定に向けた作業に着手【17/30市町村(56.7%)】
(※)具体的な着手予定があるものを含む。なお、熊本地震前に策定していた市町村は、なし。
- ・ しかし、熊本・大分2県内の市町村とそれ以外の5県内の市町村との間で、**地域差あり**【図表③】



イ 罹災証明書交付業務を支援するシステムの活用

制度概要と主な調査結果

結果報告書P53～55

〔制度概要〕

- 防災基本計画では、市町村は効率的な罹災証明書の交付を支援するシステム(支援システム。P8参照)の活用について検討するものと規定(平成29年4月修正)

〔検証報告における主な指摘の概要〕

- 支援システムの有効性が証明(活用によって迅速に交付)
一方、地震発生後の導入、操作に不慣れ等により対応が遅れたなどの指摘

〔主な調査結果〕

- **熊本地震を契機として、導入に向けた動きが進展**【図表④】


- ・ 熊本地震前:導入済み12/30市町村(40.0%) ➡ **地震後:1.7倍の20/30市町村(66.7%)**(※)
- (※)20市町村には、導入済みのほか、導入検討中など導入に向けた具体的な動きのある市町村を含む。

- ・ しかし、熊本・大分県以外の**5県内の市町村においては、地震後の導入・検討なし**【図表⑤】

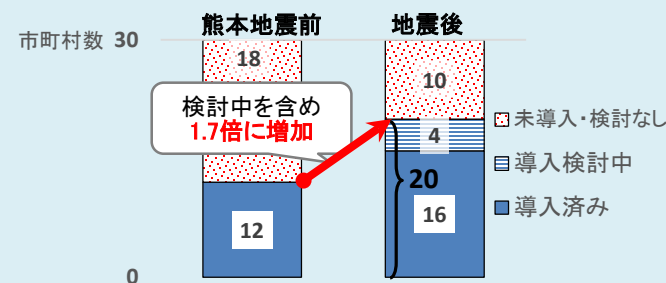
- ・ 大分県:**県内統一仕様の支援システムを導入するため、市町村と導入検討会を設置し、仕様・必要経費等について検討中**

- **平常時からシステム稼働訓練等を行い、災害時に備えている市町村あり(8/12市町村)**【図表⑥】

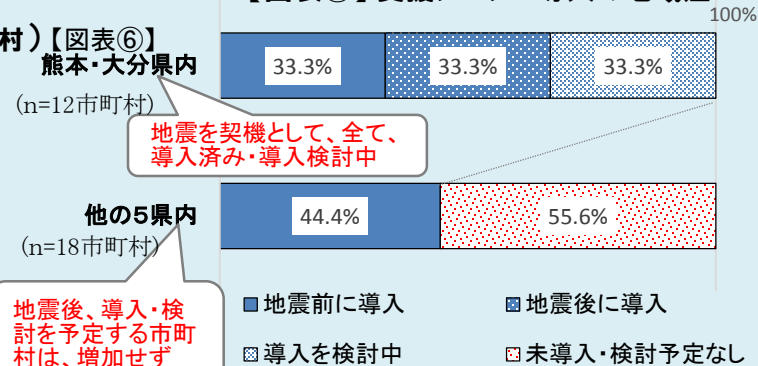
〔図表⑥〕総合防災訓練の一環として支援システム稼働訓練を行っている例

| | |
|---|---|
|  <p>鹿屋市 (鹿児島県)</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・南海トラフ地震による市庁舎の被災を想定した総合防災訓練を実施(平成25年度～27年度) ・災害対策本部設置、避難所運営、救出・救護、応急復旧の各訓練を実施し、応急復旧訓練の一つとして罹災証明書交付訓練を実施 <p>〔内容:代替庁舎においてLAN端末をクラウド環境で活用し、市職員が被災者支援システムを用いて罹災証明書を発行・交付〕</p> |
|---|---|

【図表④】支援システムの導入状況



【図表⑤】支援システム導入の地域差



ウ 罹災証明書に関するマニュアルの整備

制度概要と主な調査結果

結果報告書P65～67

〔制度概要〕

- 認定業務手引きには、大規模災害発生時に、円滑に罹災証明書を交付するため、交付業務に関する手順等を定めたマニュアルを作成しておくことを記載

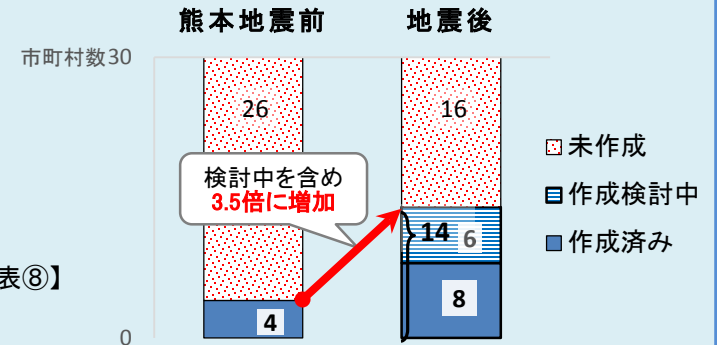
〔検証報告における主な指摘の概要〕

- 罹災証明書に関するマニュアルの作成の遅れ等を指摘

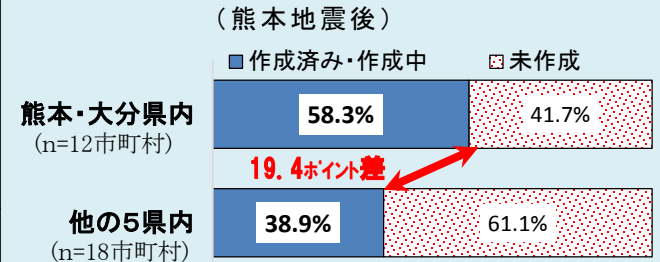
〔主な調査結果〕

- **熊本地震を契機として、マニュアル作成に向けた動きが進展**【図表⑦】
 - ・ 熊本地震前：作成済み4/30市町村（13.3%） ➡ **地震後：3.5倍の14/30市町村**（46.7%）（※）
 - （※）14市町村には、作成済みのほか、作成中・作成に向けた具体的な動きのある市町村を含む。
 - ・ しかし、熊本・大分2県内の市町村とそれ以外の5県内の市町村との間で、**地域差あり**【図表⑧】
- **市町村において、実践的マニュアルの作成例あり**【図表⑨】

【図表⑦】マニュアルの作成状況



【図表⑧】マニュアル作成の地域差



| | |
|---------------|---|
| 宇城市 (熊本県) | i 認定業務手引き等を参考とした窓口業務マニュアルを作成(地震発生後) (※) 内閣府が作成した認定業務手引き等は分量が多く、持ち運びに不便。業務に不慣れな職員でも一見して理解しやすいものが良かったとの考えから作成 [内容: 窓口担当者の業務内容、作業手順等] ii 被害認定調査業務マニュアルを作成(地震発生後) (※) 新潟県中越地震の被災地から応援派遣された職員のアドバイスを参考として作成 [内容: 一日のスケジュール、携行品、各担当の役割分担等] |
| 大野城市 (福岡県) | ・ 熊本地震前(平成24年度)に、被害家屋調査・罹災証明書発行のマニュアルを作成 [内容: 被害認定調査の実施体制、調査に必要な備品、被災者支援システムへの登録方法、罹災証明書申請から交付までの手順などを明示] |

(参考資料)

1 用語解説

罹災証明書

災害により被災した住家等について、その被害の程度を証明した書類で、平成25年6月21日の災害対策基本法の改正によって、市町村長の義務として、被災者から申請があったときは遅滞なく交付することとされた。

罹災証明書は、被災者生活再建支援金の支給や住宅の応急修理、仮設住宅の入居、国民健康保険料等の減免などの被災者支援措置に必要な書類として活用されている。

| | |
|----------|------------|
| (整理番号) | |
| 罹災証明書 | |
| 世帯主住所 | |
| 世帯主氏名 | |
| 罹災原因 | 年 月 日の による |
| 被災住家の所在地 | |
| 被害の程度 | |
| 備考 | |

上記のとおり、相違ないことを証明します。

年 月 日

〇〇市長 印

(罹災証明書様式例)

被害認定調査

罹災証明書の交付の前提として、住家の被害の程度等を把握するため市町村長が行う調査のこと。調査の結果によって、被害の程度を、「全壊」、「大規模半壊」、「半壊」及び「半壊に至らない」(一部損壊)の4つに判定される。「半壊」以上が、被災者生活再建支援金の支給対象であり、被害の程度によって支援の内容が異なっている。

調査の方法は、外観目視調査により、外観の損傷状況の目視による把握、住家の傾斜の計測及び住家の構成要素ごとの損傷程度を把握する第1次調査と、第1次調査を実施した被災者から申請があった場合に実施する第2次調査(第2次調査を実施した被災者から、再申出があった場合、再調査)からなる。第2次調査は、外観目視調査のほか、内部立入調査により実施される。

受援計画

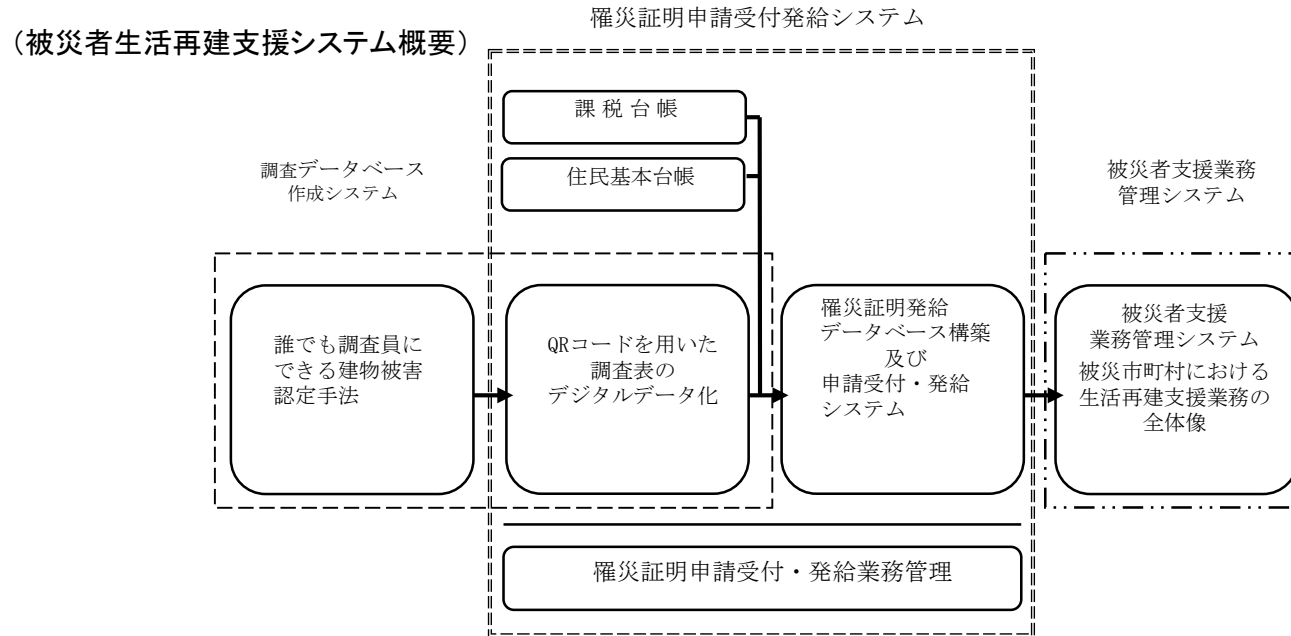
地方公共団体が災害発生時に外部からの人的及び物的支援の受入れを円滑に行うために策定する計画のこと。

内閣府は、熊本地震の被災地方公共団体における受援体制が十分に整備されていなかったことから混乱がみられたとして、都道府県、市町村における受援計画の策定を支援するため、平成29年3月に、支援の受援体制、受援担当の役割、業務担当窓口等について解説した「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」を作成している。

罹災証明書の交付業務を支援するシステム

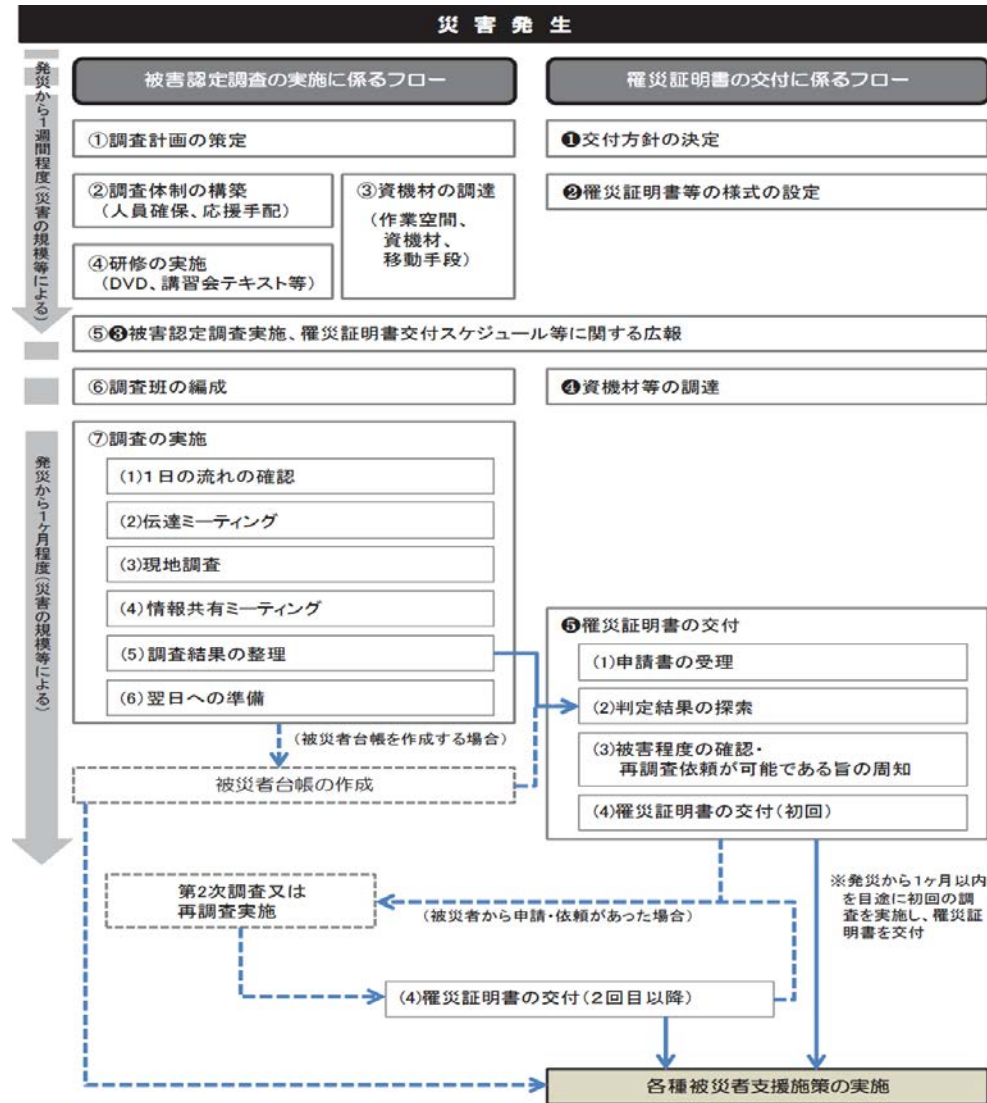
被害認定調査に必要な調査票の印刷、調査結果のデータ化、罹災証明書の発給など罹災証明書の交付を支援する機能を持つ情報システムで、発給機能以外に被害世帯に対して各種支援策等を記録する被災者台帳としての機能を有している。

支援システムには、兵庫県西宮市が開発した被災者支援システム、京都大学や新潟大学の監修の下に開発された被災者生活再建支援システム、地方公共団体が情報通信事業者の支援を受けて独自に開発したシステムなど複数ある。



2 関連統計等

(1) 災害発生から被災者支援施策の実施に至るまでのフロー



※ は必ず行うべき項目

(注) 認定業務手引きから抜粋した。

(2) 九州7県内の市町村における罹災証明書の交付件数の推移

(単位:件)

| 年度 県名 | 平成25 | 26 | 27 | 28 |
|----------|-------|-------|-------|---------|
| 福岡県 | 387 | 417 | 659 | 703 |
| 佐賀県 | 13 | 0 | 31 | 135 |
| 長崎県 | 72 | 76 | 87 | 58 |
| 熊本県 | 151 | 169 | 2,197 | 213,924 |
| 大分県 | 66 | 87 | 54 | 20,951 |
| 宮崎県 | 30 | 89 | 92 | 239 |
| 鹿児島県 | 891 | 566 | 1,503 | 1,152 |
| 合計 | 1,610 | 1,404 | 4,623 | 237,162 |

(注)1 「地方防災行政の現状(消防庁資料)」を基に当局が作成した。

2 平成25年度は、罹災証明書の交付が市町村長の義務となった改正災害対策基本法施行後の平成25年6月21日以降の実績である。また、平成28年度は、九州7県からの聴取結果(平成29年度消防防災・震災対策現況調査検収調書)を当局が集計したものであり、速報値のため修正を要する場合がある。

(3) 熊本地震による被害の発生状況

| 区分 県名 | 人的被害(人) | | | 建物被害 | | | | | | 避難所への最大避難者数(人) |
|----------|---------|-------|-------|---------|--------|---------|----------|--------|-------|----------------|
| | 死者 | 重傷 | 軽傷 | 住宅被害(棟) | | | 非住家被害(棟) | | 火災(件) | |
| 全壊 | | | | 半壊 | 一部損壊 | 公共建物 | その他 | | | |
| 山口県 | | | | | | 3 | | | | — |
| 福岡県 | | 1 | 16 | | 4 | 251 | | | | — |
| 佐賀県 | | 4 | 9 | | | 1 | | 2 | | — |
| 長崎県 | | | | | | 1 | | | | — |
| 熊本県 | 246 | 1,165 | 1,553 | 8,664 | 34,335 | 153,907 | 439 | 11,062 | 15 | 183,882 |
| 大分県 | 3 | 11 | 23 | 10 | 222 | 8,110 | | 59 | | 12,443 |
| 宮崎県 | | 3 | 5 | | 2 | 39 | | | | — |
| 合計 | 249 | 1,184 | 1,606 | 8,674 | 34,563 | 162,312 | 439 | 11,123 | 15 | — |

(注)1 内閣府資料(「平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について」(平成29年10月16日))を基に当局が作成した。

2 表中「避難所への最大避難者数(人)」欄の「—」は、内閣府資料に記載がなく、不明であることを示す。

3 調査した市町村における先進的な取組事例

(1) 調査実施体制の構築(P4)関係

実務経験者や研修参加者のリストアップを行い、リストに登載された職員を大規模災害時に罹災証明書交付業務に優先的に配置する取組を行っている例(福岡県北九州市) 結果報告書P48

熊本地震の被災地に派遣され被害認定調査に従事した職員及び被害認定調査研修の参加者をリスト化し、リストに登載された職員を大規模災害時に罹災証明書交付業務に優先的に配置するとともに、他市町村で大規模災害が発生し、被害認定調査への応援要員の派遣を求められた場合にも、当該職員を優先的に派遣することとしている。

被災地での被害認定調査を経験した者のリスト(様式)

| 番号 | 氏名 | 派遣時所属 | 派遣期間 | 1次 | 2次 | 現所属 | 内線 |
|----|-------|-------|---------------|----|----|-----|----|
| 1 | ○山 ×男 | ○×課 | ○月○日～ ○月○日 | ○ | | ○×課 | ○○ |
| 2 | □田 △朗 | □○課 | ×月×日～ ×月×日 | ○ | ○ | △○課 | ×× |
| 3 | ×本 ○子 | △×課 | □月□日～ □月□日 | | ○ | ×□課 | □□ |

(2) 研修・訓練による職員の育成(P4)関係

研修内容を工夫している例(大分県大分市)

結果報告書P50

平成28年11月に、市独自に「住家の被害認定調査研修会」を実施している。

研修会では、熊本地震の被災地で被害認定調査を経験した職員が中心となって作成した研修テキストを基に、調査の進め方について講義を行った上で、閉館中の公共施設を木造の被災建築物と想定した実技研修を行っている。



研修の様子(写真提供:大分市)