

すまいの再建支援策相互の連関と課題の分析 —新潟県中越地震における小千谷市の事例—

Analysis of correlation between public assistant systems for damaged dwellings restoration -A Case Study of Ojiya City after the 2004 Mid-Niigata Earthquake-

重川希志依¹, 田中 聡¹, 高島 正典¹

Kishie SHIGEKAWA¹, Satoshi TANAKA¹ and Masasuke TAKASHIMA¹

¹ 富士常葉大学大学院環境防災研究科

Graduate School Of Disaster Research, Fuji Tokoha University

There are many public assistant systems offered for damaged dwellings restoration, and a series of unified systems would be extremely effective for disaster victims. But each system is based on a different law and provided by different section of local government. This study summarizes the process in which a measure is implemented and analyzes the problem caused by a lack in cooperation of each system in 2004 Mid-Niigata earthquake. Study has developed utilizing disaster ethnography based on the interview survey for disaster workers of Ojiya City.

Key Words : restoration for damaged dwellings, 2004 Mid-Niigata earthquake disaster, disaster ethnography, Ojiya City

1. はじめに

平成16年10月23日に発生した新潟県中越地震では、新潟県小千谷市(人口40,737人、世帯数12,258世帯)において死者13名、住家被害10,892件と新潟県内で最も甚大な被害が生じた。また度重なる余震の発生とライフラインの長期途絶による影響もありピーク時には全人口の75パーセントに当たる29,243人が避難所生活を送り、3,357棟の住家が半壊以上の被害を受け、全世帯の約3分の1の世帯が住宅再建あるいは大規模な修理を行わなければならない状況に陥った。被災者のすまいの再建は小千谷市にとり最重要課題であり、住宅再建のための各種の支援制度を活用しながら現在もその取り組みは続いている。

本震災による被災者のすまいの再建支援策として、応急仮設住宅、住宅応急修理制度、被災者生活再建支援制度、解体家屋の運搬・処分制度、各種融資制度が適用された。また支援を受けるために必要とされたり災証明書発行、あるいは震災直後には建物利用の安全性を評価するために建物応急危険度調査が実施された。被災者のすまいの再建に必要なこれらの支援策を遂行するため、小千谷市では平常業務とは質と量の異なる多様かつ大量の業務が発生した。

被災者のすまいの再建支援という同一の目的で実施されるこれらの支援策は、被災者の立場に立てば本来一連のプログラムとして提供されることが望ましい。しかしながら各々の支援策の根拠となる法律は異なり、また担当する部局も複数にまたがることとなった。このため支援策相互の間で十分な連携や調整を取ることが困難であり、その結果被災者に混乱を与えたり、小千谷市にとっ

て新たな業務が発生するなどの課題も生じた。

本研究は、被災者のすまいの再建をより円滑かつ効率的に進めるために、新潟県中越地震の小千谷市において、被災者のすまいの再建支援策に関わった関連部局が、どのようなプロセスで業務を実施していったかを明らかにし、相互の業務間に生じた課題と課題解決のための方策を検討するものである。

2. 研究の方法

筆者らは新潟県中越地震の2日後の平成16年10月25日から小千谷市において災害対応業務プロセスを把握するため、同年12月28日までエスノグラフィー調査を行った^{1),2)}。その調査を通じ明らかとなった初動期における災害対応業務内容と担当部局の活動状況に関する情報に基づき、その後の災害対応業務の全体像を把握するため、各業務の災害対応過程を観察するエスノグラフィー調査を継続した。その結果、被災者のすまいの再建支援策のうち市が直接関わったa)建物被害認定調査並びに災証明書発行、b)応急危険度判定調査、c)応急仮設住宅、d)住宅応急修理制度、e)被災者生活再建支援制度、f)生活再建相談窓口業務、g)解体家屋の運搬・処理、h)組織編成と財政措置の8項目を研究対象に選定し、各業務を統括する立場にいた担当者や現場での責任者などの関係者に対するヒアリング調査を実施した。研究方法は以下に示すとおりである。

① 災証明書発行業務、応急仮設住宅、住宅応急修理制度、被災者生活再建支援制度、生活再建支援相談窓口業

務、解体家屋の運搬・処分に関わる関係各課において、研究者らが平成17年1月5日から平成18年3月15日の間に観察を行った災害対応過程のエスノグラフィー調査。

②すまいの再建支援策に関わった小千谷市職員ならびに事業者に対するヒアリング調査。調査方法はグループディスカッションならびにインタビュー方式をとり1回の調査の所要時間は約3時間で、実施状況は表-1に示すとおりである。

表-1 ヒアリング調査対象

業務名	調査対象課・内容	調査実施日時
り災証明書発行	税務課(業務統括)	H17年5月16日
	税務課(建物被害認定調査)	H18年3月7日
	学校教育課(建物被害認定調査)	H18年3月15日
	保育士(建物被害認定調査)	H18年3月15日
	税務課(調査員調整)	H18年3月15日
応急危険度判定調査	建設課(業務統括)	H17年4月8日
応急仮設住宅	都市開発課(業務全体)	H17年3月16日
住宅応急修理制度	都市開発課(業務全体)	H17年12月26日
	地元建設業(現場での対応)	H17年3月7日
被災者生活再建支援制度	都市開発課(業務全体・現場対応)	H17年3月25日
生活再建相談窓口業務	都市開発課(業務全体・現場対応)	H17年3月25日
解体家屋の運搬・処理	市民生活課(業務統括, 現場対応)	H17年6月13日
総合調整・財政措置	企画財政課	H17年7月4日
	総務課	H17年7月4日

3. 小千谷市における被災者のすまいの再建支援業務の概要

地震発生直後から2~3日間は、市役所に直接届く救済物資の積み下ろし作業に殆どの職員が従事したため、「地震等災害時における処理マニュアル(平成13年4月小千谷市)」で事前に定められていた災害対応業務が全く手につかない状況に陥った。このため被災者のすまいの再建支援に関わる各種業務がスタートしたのは10月26日前後のことであった。また同マニュアルでは想定していなかった業務が次々と発生し、そのつど担当課の割り振りや予算措置がとられている。対象とする支援業務の概要を表-2に示すとともに、各業務の流れを以下に述べる。

表-2 すまいの再建支援業務の概要

業務名	主な担当課	事前計画	業務対応期間
り災証明書発行	税務課	あり	平16.10.26~平17.7.25
応急危険度判定調査	建設課	なし	平16.10.24~平16.11.10
応急仮設住宅(入居まで)	都市開発課	あり	平16.10.27~平18.10.22
住宅応急修理制度	都市開発課	あり	平16.11.2~平17.3.31
被災者生活再建支援制度	都市開発課	なし	平16.11.5~平19.12.22
生活再建相談窓口業務	都市開発課	なし	平16.11.17~平16.12.25
解体家屋の運搬・処理	市民生活課	なし	平16.10.26~平18.3.31
総合調整・財政措置	総務課	なし	平16.11.4~平16.12.22
	企画財政課		

*平成17年4月1日以降、都市開発課は廃課となり建設課に業務が移行

なお文中の下線部は、支援策相互の間に関わりがあり、その結果被災者に混乱が生じたり波及的に新たな業務が生じた部分である。

(1) り災証明書発行業務

震災以前より、建物の被害認定調査とり災証明書の発行業務の担当は税務課となっていた。業務の準備に取り

かかったのは10月26日で、神戸市や富士常葉大学等の支援を受けながら職員に対する被害調査方法等のトレーニングを実施し、10月28日午後に建物被害認定調査を開始した。¹⁾当初より全戸調査(約1万棟)を予定し、11月2日から他都市からの応援職員の協力を得ながら、調査とり災証明書発行業務を担当した。

11月5日に新潟県から被災者生活再建支援策のメニューが発表され、支援を受けるために必要なり災証明書の発行が急がれるようになった。また阪神・淡路大震災の経験を持つ神戸市の助言に基き、11月15日に調査を終了させ、5日間で調査結果のチェックと整理を行い、11月21日からり災証明書を発行することを決めた。発行当初は申請者が殺到することが予想され、11月21日から24日までは市所有のサンプラザを会場に、その後市役所2階の市民ホールに発行窓口を設置することとした。発行開始直前の11月20日に義捐金の配分方法が発表され、初日に申請者が殺到するものと予想していたが、初日の受付件数は829件と予想に反して少なかった。11月25日からは、り災証明書の内容を納得しない被災者に対する再調査を開始した。12月一杯はり災証明書発行と再調査業務が重なり、市の他部局職員や保育士の応援を受けながら業務を継続した。

平成17年に入ると豪雪のため再調査が困難となったが、住宅応急修理制度の申請期限との関係でどうしても見てほしいという被災者の要望がかなりあり、雪の中で再調査を実施した。11月30日に応急修理の申請期限が2月22日まで延長されることが新潟県より発表されると、期限までにり災証明書発行が間に合わない被災者が出てしまうことを避けるため、1月12日、1月15日の2回にわたり、地元新聞などに「2月21日までに再調査の依頼に来て下さい」という広報を出した。3月下旬には窓口を訪れる市民の数も一桁にまで減少したが、雪が消え建物の基礎が見えるようになると再調査の依頼が急増し、1日に20~30件のペースで再調査業務を行った。

図-1はり災証明書受理件数を表したものである。平成18年4月末現在でり災証明書受理件数は16,691件(うち住家13,550件)に上っているが、11月21日からサンプラザを会場にして発行した4日間を含め11月中の受理件数は全件数の38.2%を占め、12月中には77%が受理されており、震災から約2ヶ月の間に、8割近い被災者がり災証明書を受理していたことがわかる。

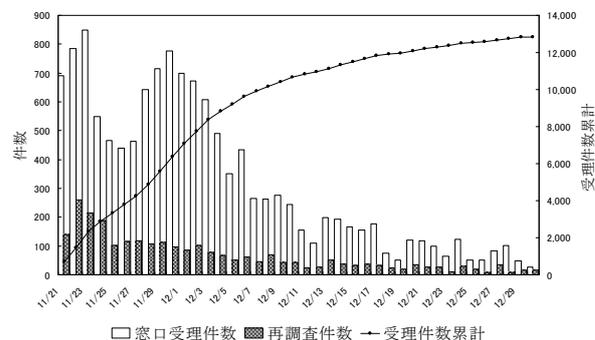


図-1 り災証明書発行件数の推移
(小千谷市税務課資料に基き作成)

再調査の打ち切り時期を決断するためには、り災証明書に基づいて実施される各種の支援制度の申請期限を考慮する必要があった。住宅応急修理制度は本来災害発生から11ヶ月を目処に実施されるべきと考えられていた

が、り災証明書発行が間に合わないあるいは積雪のため修理工事に着手できないなどの理由で何度も期限が延長され、また被災者生活再建支援制度も平成 17 年 10 月 29 日に国制度の延長が発表された。解体家屋の運搬・処分事業は単年度事業であるが、平成 18 年度も実施されることとなっている。このような状況の中で、全ての事業期間が終了するまで再調査を継続することは、税務課本来業務への圧迫が多く、再調査依頼件数が少数になってきた事もあり、平成 17 年 7 月 25 日をもって再調査を終了した。

(2) 応急危険度判定調査

10 月 24 日、地震発生後に本業務を担当することが決まった建設課に対し、新潟県から応急危険度調査を実施するよう要請があり準備にとりかかった。調査実施に当たり最初に行ったことは調査区域の設定であった。調査の性質から早急に危険度の判定をすることが求められるが、動員できる調査員の数を勘案すると市内全域を対象とすることは不可能であった。このため、新潟県職員とともに被災地を巡回し予備調査を行った結果、DID 地区を中心に調査を行うことを決め、10 月 26 日から 11 月 10 日にかけて全世帯の約半数に当たる 6,329 棟で調査を実施した。その調査結果を表-3 に示す。

表-3 応急危険度判定調査結果

危険(赤)	1,033件
要注意(黄)	2,079件
調査済み(緑)	3,217件
判定件数計	6,329件

調査地域は税務課が実施している建物被害認定調査と重ならないよう配慮し、なるべく応急危険度判定調査を先に実施するよう両課の間で調整を行った。理由は、同じような建物調査が同時に行われていると住民が混乱すること、二つの調査の目的の違いにより応急危険度判定調査を先行させるべきであることによる。

調査員の確保は新潟県建築住宅課を通じて県内外の応急危険度判定士を依頼したが、中心となったのは新潟県建築士会だった。また重要性の高い公共施設については非木造建物専門の判定士に調査を依頼した。建設課では調査に必要な地図の用意、判定士の地区別割り振り、調査済みデータの入力と新潟県への毎日の報告を行うことが主な業務内容であった。

調査開始から問い合わせの電話が建設課に殺到することとなったが、10 月 28 日に税務課の建物被害認定調査が開始されると、二つの調査の調査対象地域の相違、判定結果の相違に対する問合せが急増し、建設課の電話は終日鳴りっぱなしの状態となり、1 週間程度は課の全員で電話に対応している状況が続いた。二つの調査の違いを住民は正確に理解しておらず、またいくら説明しても理解してもらうことは極めて困難であった。11 月中旬には建設課に来る問合せは税務課が実施した建物被害認定調査に関するものの方が多くなり、り災証明書が発行され始めた 11 月 21 日以降も 1 ヶ月半程度は、二つの調査に関する問合せが続いた。

(3) 応急仮設住宅

地震発生から 4 日目の 10 月 27 日、新潟県から都市開発課に連絡が入り、建設用地選定ならびに建設戸数調査を実施するよう依頼があった。この時点で県は最低でも 400 戸は建設する必要があるだろうと予想しており、400

戸分の仮設住宅建設に必要な用地を県の職員と共に探しまわった。100 戸以上の仮設住宅の建設が可能な候補地は小千谷運動公園と農業試験場跡地の 2 箇所しかなく、この 2 箇所が第一次募集の建設用地となった。それ以外の大規模用地を見いだすことは非常に難しく、10 戸～40 戸程度が建設可能な用地を一つ一つ探し出していく作業が続いた。最終的に当初の 2 箇所の大規模建設用地を含め小千谷市内で 17 箇所の仮設住宅建設用地が確保されたが、そのうち 9 箇所は建設戸数が 30 戸未満となっている。

建設戸数調査は、住民が指定避難所以外の私設避難所、車中避難、市外避難など所在が様々であり、調査票を配布することが極めて困難であったが、主として町内会長を通じた調査を実施し、11 月 10 日に実施した。一次調査の結果 1370 世帯が仮設住宅への入居を希望していることを把握した。一方災害対策本部では避難所生活者数が約 900 世帯であることを把握しており、都市開発課の調査結果の数字を確認するため、11 月 10 日から避難所人数調査を実施した。積雪前に建設・入居を終了させるため建設戸数の確定は急務の課題であり、都市開発課全職員と他課からの応援職員が延べ 7 日間にわたり住民への電話連絡を繰り返し、11 月 20 日に建設戸数 870 戸と確定した。戸数の確定と同時に判断が難しかったのは住宅タイプ(1DK, 2DK, 3K)の戸数配分の決定である。結果的には、3 世代同居世帯の比率が高い小千谷市においては、1DK の需要は予想以上に少なく、1 世帯で 2 戸～3 戸の住宅を必要とする例も見られた。また 11 月 8 日から 2 週間程度の間、担当の都市開発課は被災者支援策に対する問合せ対応業務に忙殺され、仮設住宅敷地内の道路や駐車場、雪捨て場の配置計画などの必要業務が全く手につかない状況に陥っており、11 月 19 日になってようやく設計が終了した。

仮設住宅募集は 2 回に分けて実施する方針が 11 月 12 日に決定された。仮設住宅入居要件は半壊世帯であるため、り災証明書が発行されなければ判断できない被災者も多い。また住宅応急修理制度を利用する場合には仮設住宅に入居することはできない。この時点でより災証明書発行開始日が 11 月 21 日と判明しており、住宅応急修理制度の申請期限は地震発生から 1 ヶ月間(11 月 22 日)という条件であった。このため第一次募集は仮設入居に既に決めている人を対象に 11 月 17 日～11 月 25 日、第二次募集は仮設住宅入居と住宅応急修理で迷っている人を対象に 12 月 3 日～12 月 10 日を募集期間と決めた。

仮設住宅の募集・入居状況は表-4 に示すとおりであるが、12 月 20 日には公的な避難所はすべて閉鎖され、12 月 18 日に仮設住宅への入居が完了した。入居後の仮設住宅の維持管理業務は建設課に引き継がれた。

表-4 仮設住宅募集・入居状況

	募集期間	入居日時	箇所数	戸数
第一次	平16年11月17日～25日	平16年12月3日,5日	2箇所	382戸
第二次	平16年12月3日～10日	平16年12月17日,18日	15箇所	488戸

(4) 住宅応急修理

災害救助法に基づく住宅応急修理制度は、新潟県中越地震で初めて本格的に適用された。地震発生直後の 11 月 2 日に厚生労働省より被災者の緊急居住確保対策として、住宅応急修理制度を円滑に実施するよう新潟県に通知が出された。国による住宅応急修理制度に加え、11 月 5 日には新潟県が独自に住宅応急修理支援制度を設けること

が発表された。本震災で適用された住宅応急修理制度の概要は表-5に示すとおりである。

表-5 住宅応急修理制度の概要

概要	被災者の住居を応急的に修理することにより被災者が仮設住宅等に入居しなくなると見込まれる場合に、市町村が被災者に代わって直接修理を行う。		
対象者	大規模半壊または半壊の被害を受けたこと。応急修理を行うことにより避難所等への避難を要しなくなると見込まれること。応急仮設住宅を利用しないこと。		
応急修理の範囲	①屋根、柱、床、外壁基礎等の応急修理、②ドア、窓等の開口部の応急修理、③上下水道、電気、ガス等の配管・配線の応急修理、④衛生設備の応急修理		
基準額	国制度	大規模半壊又は半壊 ①世帯収入500万円以下②世帯収入500万円超700万円以下かつ世帯主45歳以上又は要援護世帯③世帯収入700万円超800万円以下かつ世帯主60歳以上又は要援護世帯	60万円
	県制度	大規模半壊 所得制限なし 半壊 所得制限なし	100万円 50万円
期間	国制度、県制度ともに平成17年3月31日まで		
法制度	災害救助法（厚生労働省）		

本制度が被災者に発表されたのは11月5日で、住宅の被害が半壊であること、仮設住宅に入居しないこと、修理の期間は概ね1ヶ月とすることなどが要件として示された。被災者から制度に関する問合せや申請が本格的に寄せられるようになったのはり災証明書発行が始まった11月21日以降である。本来であれば制度を終了すべき時期により早く動き出した理由は、り災証明書発行と余震がほぼ終息し修理可否の判断をつけられるまでに1ヶ月を要したことがあげられる。本来であれば災害発生後1ヶ月を目処に終了すべき本制度だが、り災証明書の判定結果に納得しない住民からの再調査希望が多く被害の確定に時間がかかったこと、豪雪地帯であるため積雪期の工事着手が困難であること、応急修理を含め建設業者に工事発注が殺到し工事が間に合わないことなどの理由により、その後度々申請期限が延長された。

11月30日に新潟県は、特別基準設定により受付を12月一杯まで延期することを発表、12月4日には発注は年内に行い工事完了期限は本格的降雪前までとし、さらにその後何度か申請期限が延長され、最終的には平成17年2月10日に、申請期限を平成17年3月31日まで延長することが決定された。さらに新潟県は、県制度分の所得制限を撤廃することを11月30日に発表、12月20日には全壊家屋でも修理して住める場合は対象とすることを発表した。

申請期限の延長や要件の緩和は被災者にとっては歓迎されることであったが、これらの条件が変更される度に一度あきらめた被災者や新たに制度対象者となり得る条件の被災者全てに対し、文書を郵送したりチラシを配布するなどの対応を、12月から翌年2月21日まで実施した。小千谷市における本制度の利用状況は表-6に示すとおりである。

表-6 住宅応急修理制度利用状況

適用	件数	事業費	1件当り平均額
災害救助法	898件	474,618,040円	528,528円
県独自制度	1,465件	733,011,286円	500,349円

災害救助法に基づく救助は、必要最小限の現物給付が原則とされている。住宅応急修理制度も市町村が修理業者に工事を発注し経費を支払うため、業者にとっては公共事業として行うことになる。大工として個人営業している人たちの中には、見積書を作成し、市内の建築組合に出向いて説明会を開催した。煩雑な書類作成と工事の集中により、業

者の中には身体を壊す者も出るほどだったし、提出された書類には不備な点が多く、それを受け修正する市町村も多大な労力が必要となった。また前例ないため、実際にどのような工事が該当するのか、その金額が妥当かどうかを判断することが難しく、補助対象とならない工事を実施することを避けるため、その都度新潟県への問合せが必要となった。

(5) 被災者生活再建支援制度

小千谷市では被災者生活再建支援法に関わる業務の担当は事前に定められておらず、都市開発課が担当することとなった。被災者生活再建支援法に基づく支援を含めた被災者に対する生活再建支援策のガイドラインが新潟県から発表されたのが11月5日のことであった。この段階では、国制度で対象となるのは全壊世帯・大規模半壊世帯のみであるが、新潟県では独自に支援事業を設け、半壊世帯も支援の対象とすること、国制度では支援対象の要件とされている所得制限を撤廃することが盛り込まれた。

11月15日には小千谷市被災者生活再建支援パンフレットを全戸配布したが、その後1ヶ月間は仮設住宅入居や住宅応急修理制度利用に関するニーズが高く、被災者生活再建支援制度に関しては制度の説明にとどまる場合が多く、申請受付件数は少ない状況が続いた。仮設住宅入居が概ね完了した12月20日頃から申請者数が少しずつ増加しはじめた。

表-7 被災者生活再建支援制度の概要

概要	災害により生活基盤が著しい被害を受けたもので経済的理由により自立して生活を再建することが困難な者に対し、被災者生活再建支援金を支給する。		
対象者	国制度	全壊又は半壊し倒壊防止等の理由により解体した世帯(全壊世帯)	
	県制度	全壊、大規模半壊、半壊の被害を受けた世帯	
補助対象	生活関係	①生活必要物品の購入等②災害に伴い必要となる医療費③住居移転費④住宅賃貸の礼金	
	居住関係	①賃貸住宅家賃等②住宅解体・撤去・整地費③住宅建設等の借入金等利息④ローン保証料等	
基準額	①世帯収入500万円以下	全壊	国300万円、県100万円
		大規模半壊	国100万円、県100万円
		半壊	県50万円
	②世帯収入500万円超700万円以下かつ世帯主45歳以上又は要援護世帯、③世帯収入700万円超800万円以下かつ世帯主60歳以上又は要援護世帯	全壊	国150万円、県50万円
		大規模半壊	国50万円、県50万円
		半壊	県50万円
④それ以外	全壊	県100万円	
	大規模半壊	県50万円	
	半壊	県50万円	
期間	国制度	生活関係	平成19年3月22日
	県制度	居住関係	平成19年11月22日
		生活関係・居住関係	平成19年12月22日
法制度	被災者生活再建支援法（内閣府）		

本制度の概要を表-7に示すが、支援金の種類は生活関係経費と居住関係経費の2つに区分されており、支給申請手続きには、概算支給申請(前払い)と清算支給申請(領収書等必要)の2つの方法がある。また国制度では生活関係経費と居住関係経費の両方の支援が認められるのは全壊世帯のみとなっているが、新潟県の制度では全壊世帯と大規模半壊世帯共に2つの経費が認められ、さらに所得制限に関わらず半壊以上の被害を受けた世帯は支援対象とされた。このように被災者にとって複雑な支援の内容であったため、1~2回相談に来た程度では申請書を記入することができず、また支援金の支給申請は原則として7回まで行うことが可能とされているため、相談だけで7~8回、申請を合せると一人で20回近く窓口を訪れる被災者もいる。

また本制度の申請期限は、生活関係経費は災害発生から13月、居住関係経費のうち賃貸住宅家賃等は災害発生

から 25 月、それ以外の居住関係経費は災害発生から 37 月と定められている。しかしながら仮設住宅で生活をしている間は生活に必要な物を購入したくとも置き場所がなく、住宅再建後でなければ生活に必要な物品の購入は不可能である。小千谷市の被害は甚大で住宅建設業者が不足しており、さらに豪雪地帯で積雪期間は住宅の修理や建設工事が停止してしまう等の被災地の実情を考慮し、申請期限が訪れる 1ヶ月前の平成 17 年 10 月 19 日に、生活関係経費の申請期限が平成 19 年 3 月 22 日まで延長されることが決まった。

さらに煩雑な手続きを改善することを目的に、平成 17 年 6 月 22 日、被災者生活再建支援法が一部改正され、国制度分の生活関係経費の区分を廃止し、全額が概算支給申請(前払い)で支給可能となった。

(6) 生活再建支援相談窓口業務

応急危険度判定調査が開始された 10 月 26 日を境に、市役所には住宅の被害や修理等に関する問合せが寄せられるようになった。当初は応急危険度判定調査を担当していた建設課への問合せが多かったが、その後 10 月 28 日に税務課による建物被害認定調査が開始されたことにより、両課が主として住民からの問合せに対応していた。一方、11 月 5 日に新潟県が作成・公表した冊子「被災者生活再建の手引き(住宅の確保に向けて)」に小千谷市の相談窓口として都市開発課の名前が掲載されたことをきっかけに、都市開発課に電話が集中するようになった。一日中電話が鳴り続け、相談者が常に行列を作って待ち続け、住宅の被害に関すること、修理の可能性に関すること、被災証明書に関すること、仮設住宅に関すること、被災者支援策に関すること、応急危険度判定調査に関することなど様々な相談や問合せへの対応が続いた。都市開発課の職員を総動員しても 1~2 週間はこのような状況が続き、それ以外のことは全くできない状況に陥ったため、仮設住宅建設など早急に進めるべき業務が後手後手に回ることになった。

この段階で被災者から求められたのは、各種制度の細かい説明ではなく、何をどこに聞けばよいのか分からない市民に対応できる総合窓口的な機能であった。また 11 月 21 日から災害証明書の発行が開始されることを考えると、被災者からの相談は個別具体的なものに変わっていくことが予想され、とても都市開発課の窓口で対応することは不可能だということは明らかであった。何百人の相談者が来るかも知れず、待ち時間がどれくらいになるか想像もつかず、待ってもらう場所も必要であり、余震の危険性も考慮しなければならず、市役所に近く長期間借りられる場所として総合体育館が選ばれた。総合体育館は小千谷市内で最大の避難所として使用されていたが、その一部を区切り、電話・コピー機・ファックス・机・イス等の什器備品とともに、支援策を受けるために必要となる収入や所得が閲覧できる税務関係のデータベースや住民基本台帳が閲覧できるパソコン端末を設置し、11 月 17 日から 12 月 25 日まで総合体育館において相談窓口業務が行われた。総合体育館では、都市開発課が担当する生活再建支援相談窓口に加え、被災住宅相談窓口(新潟県建築士会)、住宅修理相談窓口(小千谷市建築組合)、融資相談窓口(住宅金融公庫)、擁壁復旧相談窓口(国交省)も併設された。

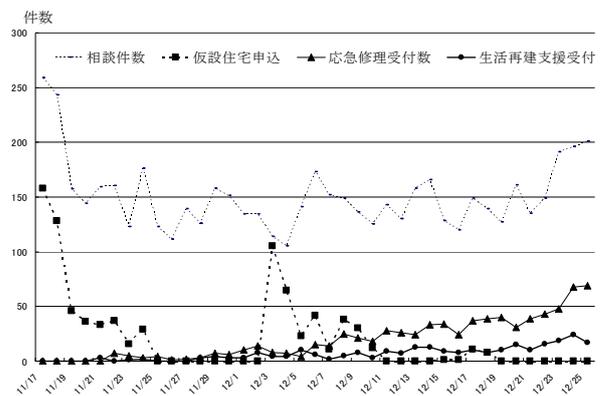


図-2 窓口相談件数の推移
(小千谷市データに基づき作成)

総合体育館に開設した相談窓口での各種相談件数の推移を図 2 に示すが、当初 2 日間は仮設住宅申し込みが過半数を占めていた。11 月 21 日に災害証明書発行が開始されてからは、相談内容は個別具体的なものに移行していった。また窓口業務開設当初は穏やかな雰囲気だったが、時間が経つにつれだんだんと殺伐とした状況に変わっていった。被災者からは災害証明書の内容、建物被害認定調査方法、義捐金など多様なことを聞かれ、相談窓口では答えきれない話が多かった。電話で市役所に確認して可能な限り回答するようにせざるを得なかったが、市役所と相談窓口が離れていることも不都合の原因となった。また 11 月 21 日に災害証明書発行時から各種支援制度に関する申請受理を開始したが、この時点では対応する側も制度の内容を十分理解しきれていなかったこと、支援制度の要件が確定しておらずその後何度も変更がされたことなどの理由から、申請受理はもう少し後にするべきだったとの反省があった。

総合体育館での相談窓口業務が行われている間、一日平均で 11 人の他都市職員の応援を受け、その期間の応援職員延べ人数は 537 人にのぼっている。総合体育館の避難所閉鎖と時期をあわせ、12 月 26 日以降は相談窓口を市役所に戻し、外部の応援なしで、市役所内の職員応援を受けながら対応を継続している。

(7) 解体家屋の運搬・処理

被災住宅の処理に関しては、解体・撤去・整地費用は被災者生活再建支援制度の適用を受け、運搬・処分については災害廃棄物処理事業(環境省)が適用された。解体家屋の運搬・処分を担当したのは市民生活課であった。市民生活課は震災前の計画により尿・ごみ処理が所掌業務となっていた。地震発生後 2~3 日目に震災ごみ処理の対応について県と協議を開始し、家屋等の瓦礫は収集しても処理が不可能であったため、10 月 28 日から家庭系ごみを対象とした収集業務を開始した。

家庭系ごみと並行し、解体家屋の処分について市民生活課の課長補佐と係長が新潟県と協議をしながら処理方法の検討を進めていった。解体家屋の処分に関しては、前述したとおり災害廃棄物処理事業と被災者生活再建支援制度で棲み分けがなされており、運搬・処分は災害廃棄物処理事業の国庫補助を受けるため、11 月 20 日過ぎに業者を集め制度の説明と協力依頼のための説明会を開催した。11 月 30 日には市民に対し「災害に伴い発生する家屋の廃棄物処理方法について」の資料を戸別配布し、同日より総合体育館で解体家屋に関する廃棄物受け入れ

の手続きを開始した。また家庭系ごみと同様に、仮置き場を確保する必要があったが、家庭系ごみ置き場よりさらに広い場所が必要なため、場所の選定に時間を要した。仮置き場の広さについては新潟県の指導を仰ぎ、小千谷市の被害だと 2ha あれば対応可能という話を受け、民有地で休耕中の雑種地に決定した。受付を開始した当初から、申請が 800 件程度出されており、さらに家屋を解体すべきか修理すべきか決断のつきかねている市民も多数おり、また積雪で家屋の被害が拡大し解体が必要となるケースも予想されたため、運搬・処理が必要となる瓦礫量の予想は難しかった。申請が最も多くなったのは雪解けを迎えた平成 17 年 4 月から 5 月の初旬のことであった。

本事業の対象となるのは、全壊、大規模半壊、半壊被害を受けた家屋等で取り壊しをする場合に生じる廃棄物、または一部損壊以上の被害で家屋等の修理・修繕で生じる廃棄物の運搬・処理である。国庫補助事業であるため、単年度ごとに補助対象期間が区切られるが、本事業を利用する被災者が多いこと、住宅再建にはまだ時間がかかり、制度利用のニーズが今後も引き続き予想されること等を考慮し、平成 18 年度も事業の適用を受けている。事業の終了は平成 19 年 3 月 31 日であるが、仮置き場の現状復帰工事が必要であるため、瓦礫の搬入は平成 18 年 10 月 21 日をもって締め切られることになっている。

(8) 総合調整・財政措置

①業務の総合調整

災害対策本部の企画財政班と総務班に所属していた職員の中から 4 名(企画財政課 2 名、総務課 2 名)が、対外的交渉、議会対応、予算措置、新潟県との交渉などを主な業務とした特別チームに指名され、11 月 4 日より市役所 3 階の別室で業務を開始した。指示が出された時は、業務の目的や使命が明確に指示されたわけではなく、総括的な業務を行うため、複数の課で連携が必要なものや議会に対し説明が必要なものについて当面対応するようにとの指示だった。11 月 3 日は徹夜をして災害救助の実務書を熟読し、事業メニューごとに国がどこまで負担をしてくれるかの整理をし、特にお金の面を重点的に読み大枠の仕組みを頭に入れた。

特別チーム編成の時期は、当面の救助から先を見据えながらの救助活動と被災者支援活動にシフトする段階に入ろうとしていた時期であり、新潟県から義捐金の配分や被災者生活再建支援制度など様々な支援策に関する情報が入り始め、担当課の割り振りを行っていった。被災者生活再建支援制度の担当を都市開発課と決めると、次は仮設住宅の窓口をどこにするという課題が発生し、被災者支援と関連が深いのでこれについても都市開発課を担当とした。生活再建支援制度や災証明書発行など各々の業務を所管する部署の職員の相談に応じ進め方の指示を行うと共に、業務を所管した部署が動きやすい体制をとることが役割であった。たとえば都市開発課が総合体育館に相談窓口を移すという連絡が入ると、業務に最低限必要な物を準備したり、それに合せて税務課の建物被害調査のやり方を指示するなど、部署間の連絡調整にも努めた。

②予算措置

次々と生じる災害対応業務の実施に際し、予算措置の裏づけがないままに業務を進めることは職員にとって非常に不安なことであり、担当業務が割り振られるとその都度職員が予算の相談に訪れた。11 月一杯には必ず予算

化するのでとりあえず必要な業務をスタートさせてもらいたいこと、財政担当で準備するものと担当部署で用意してもらいたいものの仕分け説明などを行った。地震関係で必要となる予算の総額の見当はつかなかったが、災害救助については事前の勉強により県・国から大半の予算を確保できるという予想を持っていた。

毎年 11 月は次年度予算の編成時期であり、災害関係と並行して平成 16 年度補正予算編成作業を行うと共に、前年より 10 日遅れの 11 月 29 日に平成 17 年度予算編成がスタートした。平成 16 年度補正予算に関しては、救助関係の費用で既に把握できている食料費などを盛り込んだ予算専決処分を 11 月 15 日に行い、その後全庁内に照会を出しかかった経費で補填が必要な経費を報告してもらい、12 月 16 日定例議会でその経費を提案した。平成 16 年度は通常の年の 2 倍の 11 回補正予算を組んだ。

新年度予算編成では、歳入の算定にあたり震災による税収の落込み予測作業を担当する税務課が、災証明書発行業務に難航しており、予算編成に間に合うペースではなかった。税収のうち固定資産税の占める割合は大きく、個人住宅のみならず企業の償却資産の被災状況と復旧状況の推計をすることに税務課は一番頭を痛めた。

新年度予算は災害復旧・復興に予算を集中させるため、これまで聖域として手のつけられなかった分野からも予算削減の項目をいくつか挙げ、理解を得られる工夫をした。たとえば市議会議員の行政視察経費や敬老会費の補助金まで大幅に削減した。ここまですれば予算削減はしようがないという雰囲気は庁内に生まれてきた。

歳出については、土木施設や公共建物の災害復旧に関しては過去の水害時の経験などから国が手厚く補助金・負担金を措置してもらえることは予想できた。一方、一般財源で大きな負担となるのが、災害廃棄物処理と被災者生活再建支援制度の経費であった。税務課で実施した建物被害認定調査結果をもとに、立米単価をかけて積み上げた結果約 45 億円と算出され、2 分の 1 は市が手当てをしなければならない。しかも事業完了後に国の査定を受けなければ事業費は確定できないため、予算編成の時点でいくら国が事業費を認めてくれるかが分からず非常に不安であった。被災者生活再建支援制度の国制度は市町村負担がほとんどない事業であるが、県制度では市町村が 3 分の 1 を負担することになっており、大きな金額となる。予算編成の時期はまだり災証明書の被害が確定していない被災者が多く、事業費の見積もりは困難を伴った。この二つの事業に対する予算を組む段階で、25 億円ほどあった市の財政調整基金がショートした。12 月 16 日に定例議会で予算案を提案した後、12 月 22 日に特別チームは解散され、新たな体制がとられるようになった。

4. 業務間相互の連関と課題の抽出

(1) 業務間で影響を及ぼした項目の抽出

3 で述べた各業務の流れを時系列に沿って記述した結果を図-3 に示す。さらに支援策相互の間で関わりがありその結果業務上何らかの影響を受けた事項として 3 で下線を引いた箇所を抽出し、関連を持つ事項同士を矢印で結び合わせた。以上の観点から各業務の流れと相互の連関状況を分析した結果、a)～e) に示す 5 項目で支援策相互による影響が波及していることが明らかとなった。

- 建物被害認定調査と応急危険度判定調査
- 住宅応急修理実施の通知発出と仮設住宅建設戸数確

定業務

- c) 被災者支援策の提示とそれに伴う各種業務
- d) り災証明書発行開始とそれに伴う各種業務
- e) 住宅応急修理制度申請期限延長と各種業務

(2) 課題の抽出

以下に(1)で抽出されたa)～e)の5項目に関し、業務の連関とそれに伴い発生した課題の抽出を行う。

a) 建物被害認定調査と応急危険度判定調査

応急危険度判定調査開始の2日後に建物被害認定調査が開始された途端、二つの調査に対する住民からの問合せが建設課、税務課、都市開発課の三つの課に殺到し始めた。昼間は問合せの電話や来庁者への説明業務で手一杯の状況となり、業務量の増大に伴い各課では、被災者支援のために本来実施すべき対応策の実施に影響を及ぼす結果となった。住民からの問合せに対応する状況は年明けまで続いたが、対応に当たった職員は「二つの調査の違いを住民は理解しておらず、またいくら説明しても理解してもらうことは困難だった」と述べている。地震発生直後の混乱した時期に、予備知識の乏しい一般市民に二種類の建物被害調査を正確に理解してもらうことは、極めて困難であることが伺える。

b) 住宅応急修理実施の通知発出と仮設住宅建設戸数確定業務

小千谷市では豪雪地帯であるという事情から、積雪前に仮設住宅建設を完了しておくことが急務の課題であった。しかしながらり災証明書による被害が確定しなければ、仮設住宅に入居するか住宅を修理して居住するかの選択をすることができない。このためり災証明書の発行が間に合わない被災者を考慮して、仮設住宅募集は2回に分けて実施された。また11月10日に実施した一次調査では仮設住宅入居希望を出した被災者が多く、約1400戸の入居希望が寄せられた。一方、仮設住宅建設戸数と実際の入居者数との誤差は10戸～20戸程度に留めるようにと新潟県から意見があり、都市開発課による住民への再度の電話連絡確認、災害対策本部での避難所人数調査など複数の部署において幾度も人数確認調査を実施する必要性が生じ、それに伴う多大な業務が発生することとなった。

c) 被災者支援策の提示とそれに伴う各種業務

被災者からの問合せ窓口が都市開発課とされたことに加え、複数のすまいの再建支援策が都市開発課の業務として割り振られた。図-4を見ると、とりわけ11月初旬から12月末にかけて業務が集中していることが分かる。

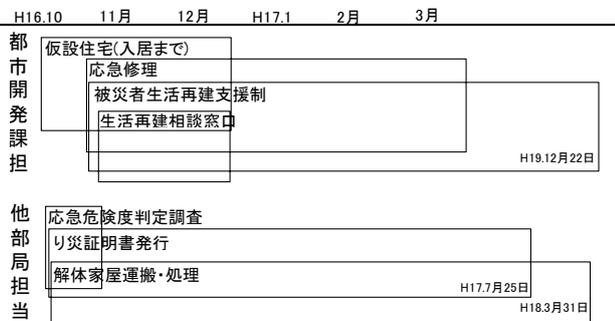


図-4 支援業務の実施時期

地震発生当時、都市開発課の職員は臨時雇職員を除くと7名であり、業務支援のためその後他課からの職員が加わり応援体制がとられた。

しかしながら複数の支援策担当が都市開発課に集中したことにより、極めて多くの業務に対応しきれず担当職員には過度の超過勤務が長期間にわたって続き、また仮設住宅建設時期の遅れなどの課題が発生した。

d) り災証明書発行開始時期とそれに伴う各種業務

小千谷市では当初よりり災証明書発行のための建物被害認定調査を全戸に実施する方針であり、外観目視による調査方法を採用したが、非住家を含めた約16,000棟の建物調査とり災証明書発行までに1ヶ月の期間を要した。被災者のすまいの再建支援策は全てり災証明書に基づき実施されるが、当初の段階で住宅応急修理制度の申請期限は地震発生から1ヶ月間であったため、申請期限ぎりぎりの11月21日にり災証明書発行が開始されたことにより、住宅応急修理制度の適用の可否が判断できず、申請期限に間に合わないなど、被災者にとって不都合な状況が発生した。

e) 住宅応急修理制度申請期限延長と各種業務の変更に伴う課題

災害救助法で定められた住宅応急修理は災害発生の日から1ヶ月以内とされている。ただし状況に応じ事前に厚生労働大臣の承認を得て、1ヶ月以内の期間で再延長も可能と定められている。本震災では5回にわたり申請期限延長の変更がなされたが、市町村に申請期限延長の決定が知らされるのは期限が迫った時期であることが多く、また延長が確定する以前の段階で被災者にその情報を提供することはできなかった。このため申請期限が延長されるたびに、制度利用をあきらめた全ての被災者に対し、個別に文章を発送したり電話で期限延長を知らせる等の大量の業務が発生した。

結果的には地震発生から5ヶ月間という申請期限が設定されたが、被災者に直接対応する市職員はいつまで期限が延長されるのか先を見通すことができず、不安を抱えながら対応せざるを得なかったという問題も生じた。

5. まとめと考察

新潟県中越地震時における小千谷市で実施されてきたすまいの再建のための各種支援業務では、業務間相互に影響を及ぼしあい、その結果いくつかの課題が生じていたことが明らかとなった。ここではこれらの課題解決に向けた考察を行う。

(1) 支援策実施時期の整合性の検討

新潟県中越地震では、義捐金の配分が11月20日に開始され、また住宅応急修理制度の申請期限は当初、11月24日であった。小千谷市においては、り災証明書発行がこの時期に間に合わない、あるいはぎりぎりとなったため、被災者の間に混乱が生じた。また積雪地帯特有の問題として、降雪期間は様々な調査や工事等がほとんど実施不可能に陥り、その結果支援策の適用期間内に業務を終了させることが困難な状況も生じた。

結果的には、被災者の不利益を生まぬために申請期限が延長される等の対応がとられたが、さらにそのことにより新たな業務も発生した。すまいの再建のための支援策の大部分は、り災証明書の被害程度に基き実施される。さらにその後の仮設住宅入居、住宅応急修理、被災家屋の解体・撤去、恒久的な住宅修理、住宅建替えなど被災者にとっては個別の制度として切り離して検討することはできない。これら一連の施策展開のスケジュールは、り災証明書の発行が可能となる時期を考慮した上で、被災

者の混乱や不利益を生まぬ円滑な支援プログラムとして提供されることが求められる。

さらに、小千谷市の例に見られるように、被害が甚大になると大工や工務店など建築関係事業者数が不足し、さらに数ヶ月は積雪のため工事がほとんど不可能になる等の事情により、制度上定められた申請期限内に制度を利用することができない事態が発生しうることが明らかとなった。制度自体の変更は困難であろうが、被災地の被害程度や自然条件を考慮し、申請期限を早期のうちに見直し被災地に提示するなど、柔軟な制度運用が望まれる。

また本研究でとり上げたすまいの再建に関わる各種制度は、内閣府、厚生労働省、国土交通省、環境省が各々所管しており、いわゆる縦割りの担当となっている。被災者と直接対応する自治体の現場レベルにおいて生じている問題点をリアルタイムで把握し、関連する複数の省庁が課題解決のための対応策を検討する場の設定は、小千谷市で発生した課題解決のために不可欠と考えられる。省庁間での情報共有と連携の場を、復旧・復興期においては事業担当部局レベルで設けられることが求められる。

(2) 業務量に応じた適切な人員配置体制の検討

小千谷市においては、すまいの再建支援業務の多くを、特定の課が担当したことにより、人員体制が不足しその結果業務の遅れが生じた。すまいの再建支援策でも、災害後の1~2ヶ月間で集中的に業務が発生するものもあれば、2~3年の長期間にわたり恒常的に業務が発生するものもある。それぞれの支援策の業務の継続期間は制度上定められているが、どの程度の業務量が発生し得るかは、災害による被害程度により異なる。しかしながら大規模な被害が発生した場合には、建物被害認定調査、被災証明書発行、仮設住宅の提供、家屋解体・撤去、被災者生活再建支援業務などすまいの再建に関わる業務は膨大な労力を要することは明らかである。災害発生時には、適切な人員配置を行うことにより、極力業務の遅れや被災者サービスの低下を防ぐことが必要である。

小千谷市においてこのような課題が発生した原因の一つに、一連のくらしの再建支援業務のプロセスを誰も理解していなかったこと、具体的な業務内容や発生する業務量を想像できなかったことが上げられる。業務を実施している現場において、現在どの程度の作業が発生しているかをモニターし、業務量に応じた適切な人員の投入を図ると同時に、限られた人数を適切に配置するためには、業務の優先順位付けを行い、その時点でより重要度の高い業務に人員を割り振ることも必要となってくる。災害発生時においてこのように組織的に適切な人員体制を組むためには、過去の災害時における一連のくらしの再建支援のプロセスを理解するための情報共有を積極的に図っていくことが求められる。

(3) 建物被害認定調査と応急危険度判定調査に関する積極的な情報提供の必要性

建物被害認定調査と応急危険度判定調査の二つの調査について、予備知識をほとんど持たない被災者に正しく理解してもらうことは非常に困難であることが明らかとなった。小千谷市においては、応急危険度判定調査に関しては、判定結果を示す赤・黄・緑の紙が住宅に貼られたが、調査の目的や調査結果の見方を説明する情報を被災者に対して積極的に提供していない。また建物被害認定調査の一次調査は外観目視で実施されたため、被災者

が在宅していない場合は、調査が実施されたことさえ被災者は認識していなかった。新潟県や小千谷市が作成した被災者向けの生活再建支援パンフレットの中にも、二つの調査に関する情報は記載されていない。

同じ建物に対する二種類の調査の混同を防ぐためには、調査結果のみを住宅に貼り残すのではなく、各々の調査の目的や調査結果が意味することを記載した情報をあわせて残しておくことや、避難所での説明会の開催、生活再建支援のためのパンフレットへの記載など、これまで以上に積極的な情報提供を行っていくことが不可欠と考えられる。

謝辞

本研究を実施するにあたり、小千谷市職員の皆様に多大なご協力をいただきました。また本研究の一部は、科学研究費補助金「市民の理解を得るための災害危険度情報の等級化と表現方法の研究（研究代表者：富士常葉大学 重川希志依）」ならびに文部科学省「大都市大震災軽減化特別プロジェクト3-3-5)新公共経営(New Public Management)の枠組みにもとづく地震災害対応シミュレーターによる災害対応力の向上（研究代表者：京大大学院林春男）」によります。ここに謝意を表します。

参考文献

- 1) 重川希志依他：新潟県中越地震における建物被害認定調査の現状と課題，地域安全学会論文集，No.7，pp133-140，2005.
- 2) 田中聡他：新潟県中越地震小千谷市支援のプロジェクトマネジメント-プロジェクトマネジメントの枠組みによる評価-，地域安全学会論文集，No.7，pp115-124，2005.

(原稿受付 2006.5.26)

(登載決定 2006.9.16)