

輪島市における被害認定調査の実施体制構築に関する報告 -対口支援団体への権限委譲に着目して-

三重県 伊勢市役所 危機管理課 主幹 藤原 宏之

1 はじめに

令和6年能登半島地震で甚大な被害を受けた輪島市には、過去に例のない団体数である20団体¹⁾の対口支援団体^{補注(1)}が割り当てられた。三重県は1月2日に輪島市の対口支援団体となることが決定した。筆者は、三重県の総括支援チームにおける災害マネジメント支援員として、派遣が開始された令和6年1月3日から終了日である6月1日までの間に、73日間の派遣の命を受けて活動を行った。主に従事した業務は、本稿のテーマである被害認定調査に関する企画調整業務である。

本稿では、輪島市での実践記録を基に、業務遂行において輪島市から対口支援団体への権限委譲がどのように行われたかを紹介する。また、対口支援団体が到着した際に実施された最初の打ち合わせにおいて共有された情報の確認を通じて、対口支援団体への権限委譲の要点を検討する。

本稿における権限委譲とは、輪島市から対口支援団体に対して、割り当てられた業務範囲内での意思決定を行う権限を委譲することを指す。監督責任を伴う監督権限の移譲は含まれない。つまり、輪島市と対口支援団体の間で役割分担を行い、対口支援団体の裁量で判断できる範囲を明確にすることを意図するものである。また、対口支援団体への権限委譲の目的は、業務をより自律的に遂行できるようにすることである。なお、本稿は参考資料にて公表した内容²⁾³⁾⁴⁾を基に、再構成および加筆修正を行ったものである。

2 被害認定調査の概要

令和6年能登半島地震では、多くの建物被害が発生した。被災自治体は、建物被害が発生すると被災者からの申請に基づき罹災証明書を交付する必要がある。罹災証明書は、災害対策基本法第90条の2に基づき、被災自治体が被害を受けた住家を調査（以下「被害認定調査」とする。）し、被災者に交付するものである。被災者は仮設住宅への入居や、被災者生活再建支援金の支給などの支援を、罹災証明書で証明される被害の程度に応じて受けることができる。つまり、被害認定調査は被災者の生活再建に欠かすことができない罹災証明書を発行するために必要な調査である。

地震による被害認定調査は、まず、建物の外観から調査を行う1次調査が行われる。1次調査の判定結果に不服がある被災者の申請に基づき、建物の外観に加えて建物内部の調査を行う2次調査が行われる。2次調査は、建物内部の確認が必要であるため、申請者の立ち会い日程を調整する必要がある。さらに、建物内部の調査では、各部屋の天井、壁、

床ごとに被災程度の判定が必要となることから、調査に要する時間も1次調査と比べ大幅に増加する。このような調査を迅速かつ正確に実施するためには、想定される調査対象数に応じた応援職員の受け入れが必要不可欠となる。

3 被害認定調査実施体制の構築過程

本章では、業務の開始から1次調査体制の構築にかかる期間を対象として対口支援団体に対して実施した権限委譲の過程を把握する。表1に時系列で、主な支援内容とイベントを示す。表1に示す内容の詳細について、以下で順に紹介する。

表1 主な支援内容とイベント

| 日 | 事項 | 詳細 |
|-------|---|---|
| 1月6日 | 被害認定調査担当者・関係者への挨拶・情報収集 | 平成19年能登半島地震で被害認定調査を担当した職員から、①被災建築物応急危険度判定のデータを用いて被害認定調査を行う計画があること②平成19年能登半島地震では全棟調査を実施したことを確認した。 |
| 1月7日 | 被害認定調査（第1次調査）のロードマップ提示 ベースキャンプの確保 | 事務所での役割、人員数および対象家屋数を基に編成するチーム数によって、全棟を対象とした1次調査の完了までに、どの程度の日数を要するのかを提示した。 被害認定調査に従事する応援職員を要請するために、ベースキャンプの確保に関する調査・調整を開始した。 |
| 1月17日 | 被害認定調査に従事する対口支援団体の追加を要請 | 総括支援チームから石川県庁リエゾンに対して被害認定調査等に従事する対口支援団体の追加派遣について説明・依頼した。 |
| 1月18日 | 被害認定調査に関する対口支援団体の決定 | 総務省から全国知事会・政令都市市長会に対して対口支援団体の追加依頼が行われた。11時30分に広島県、山口県、高知県が決定し、18時に熊本県、北九州市、福岡市が追加で決定された。 |
| 1月19日 | 対口支援団体への資料提供 輪島市職員による被害認定調査開始 | 総括支援チームから対口支援団体に輪島市の被害認定調査に関する現状・応援職員の派遣スキームおよびシフト表を送付した。 輪島市職員が6人体制で被害認定調査を開始した。火災による全焼地域の罹災証明書発行を開始した。 |
| 1月20日 | 北九州市、福岡市の先遣隊到着 | 輪島市役所に北九州市および福岡市の職員が到着した。先遣隊に被害認定調査に関する資料が届いていないことを確認し、現状および送付した資料を説明した。 |
| 1月21日 | 「24日100人受け入れ大作戦」への参画依頼 | 北九州市および福岡市の先遣隊に「24日100人受け入れ大作戦」への参画を依頼した。 |
| 1月22日 | 「24日100人受け入れ大作戦」開始 | 北九州市16名、福岡市10名の被害認定調査担当が到着した。現状・対応方針の説明後にマニュアル作成担当を北九州および福岡市で分担し作成を開始した。 |
| 1月23日 | マニュアル作成継続・24日の集結の延期を決定 | 北九州市、福岡市は継続してマニュアル作成を行なった。輪島市、総括支援チーム、北九州市、福岡市の協議の結果以下の3点を決定した。①雪のため集結を25日に延期、②出発式の実施、③幹事団体をおくことを出発式後に協議 |
| 1月25日 | 自治体応援職員100人体制による輪島市被害認定調査の開始式 マニュアル説明・調査開始 | 市長挨拶、対口支援団体の紹介、対口支援団体の代表（北九州市）挨拶の順で式が進められた。開始式の終了後に、対口支援団体に対して筆者から輪島市における被害認定調査の実施方針を説明し、北九州市から作成したマニュアルの説明を行った。北九州市の一部と福岡市の職員は並行して被害認定調査を開始した。 |

(1) 業務ロードマップの提示

筆者が輪島市役所で活動を開始した1月6日時点では、被害認定調査の実施計画を確認することはできなかった。一方で、平成19年能登半島地震の対応では全棟調査が行われたことを確認することができた。そこで、全棟調査をベースに対象となる建物数に対して編成するチーム数と調査に要する日数を推計することとし、翌7日に輪島市へ推計結果を含めた業務のロードマップを提示した。

(2) ベースキャンプの確保

被害認定調査の詳細な実施計画を作成する前に解決すべき課題が判明した。6日に到着した避難所運営に従事する対口支援団体のリエゾン^{補注(2)}から、総括支援チームに対して、継続的に応援職員を派遣するためには、職員が寝泊まりできるスペース(以下「ベースキャンプ」とする。)を確保して欲しい旨の要望を受けた。この時点では筆者も含め、応援職員は市役所の廊下などで寝泊りしていた。被害認定調査でも同様の課題が生じることが推測できたため、筆者はベースキャンプを確保するための調査、調整を優先して行うこととした。輪島市職員は、令和5年度に石川県の主導で導入した被害認定調査を行うための「被災者生活再建支援システム」(以下「システム」とする。)を稼働させるためのデータセットアップを進めた。

(3) 対口支援団体追加の要請

1月17日に三重県総括支援チームから石川県のリエゾンを通じて、被害認定調査に関する対口支援団体の追加を総務省に要請し、翌18日に6団体(北九州市・福岡市・熊本県・広島県・山口県・高知県)(以下「6団体」とする。)が決定された。また、被害認定調査の実施計画について輪島市の合意を得ることができ、システム稼働のためのデータセットアップが完了し、さらにベースキャンプとして利用するためのキャンピングカー20台が18日に到着することが決定したことから要請に至った。

(4) 先遣隊の到着

19日に、北九州市および福岡市の先遣隊が到着した。輪島市では、被害認定調査に従事できる職員が限られているため、多くの調査員が一度に集結すると、管理ができないことが危惧された。このため、体制の構築は調査員を段階的に増員する計画としていた。

計画を対口支援団体の調整窓口に送付していたが、両市の先遣隊は把握していなかった。両市の派遣計画は段階的に派遣職員を増やすものではなく、当初から概ね1度に派遣される最大数の職員を派遣する計画であることが判明した。また、同日に輪島市職員による被害認定調査と、火災により消失した区域の罹災証明書発行が開始された。

20日に、北九州市および福岡市の調査員が22日に到着すること、残り4団体の調査員

が24日に到着することを含め、4団体も、当初から派遣可能な最大数の職員が派遣されることが判明した。つまり、2日後（22日）に26人が到着し、4日後（24日）に66人が加わり、総勢92人の調査員が24日に集結することが判明した。これらの事実から、総括支援チームと輪島市職員だけでは、体制構築の準備を完了させることができないと推察された。このため、22日に到着する北九州市および福岡市の調査員を体制構築に参画を依頼する方針を執った。

（5）24日100人受け入れ大作戦

21日に、北九州市および福岡市の先遣隊に対して現状説明を行い、さらに、「24日100人受け入れ大作戦」と称した体制構築のために必要な準備を行うプロジェクトへの参画を依頼し承諾を得た。

22日に到着した北九州市（16人）、福岡市（10人）の調査員に対して、現状および対応方針を説明した上で「24日100人受け入れ大作戦」への参画を依頼し承諾を得た。「24日100人受け入れ大作戦」は、北九州市、福岡市および輪島市が、24日に約100人体制で被害認定調査を開始する共通の目標を達成するために実行したプロジェクトである。

図1は、対口支援団体と輪島市のそれぞれが実施すべき業務を整理し、先遣隊および調査員に示したものである。調整の結果、シフト係を福岡市が担い、評価手順係と被害認定調査事務所係を北九州市が担うこととなった。輪島市の業務は筆者が担った。「24日100人受け入れ大作戦」への参画が承諾された後は、両市に割り振られた係が担当するマニュアルの作成が開始され、半日ごとに進捗状況を確認するための時間が設けられた。

23日には、輪島市、総括支援チーム、北九州市、福岡市の協議を通じて次の3点が決定された。

- 1) 集結予定日である24日に、降雪が予測されたため集結を25日に延期すること。
- 2) 集結時に「自治体応援職員100人体制による輪島市被害認定調査の開始式」を実施すること。
- 3) 6団体を取りまとめる幹事団体を置くこととし、25日からは、北九州市が担い、2週間ごとに交代することを6団体の集結後に議論すること。

（6）対口支援団体の受け入れ

25日には「自治体応援職員100人体制による輪島市被害認定調査の開始式」が行われた（写真1）。式は、輪島市長の挨拶、対口支援団体の紹介、対口支援団体の代表（北九州市）挨拶の順に進められた。式の終了後に北九州市の一部の職員と福岡市は1次調査を開始した。その他の職員に対して、筆者から被害認定調査に関する輪島市の状況、体制および完了目標などの説明を行った。続いて、マニュアル作成に携わった北九州市の職員からマニュアルの説明が行われた。



写真1 自治体応援職員 100人体制による
輪島市被害認定調査の開始式の様子（筆者撮影）

これらの説明が終了した後に、運営体制に関する打ち合わせが行われた。参加者は、輪島市職員、総括支援チーム、6団体の代表者である。打ち合わせの結果、6団体が持ち回りで幹事団体を受け持つことが決定した。翌日からは、1次調査体制で業務が開始されたことから、これらを以て、1次調査体制の権限委譲が完了した。

4 権限委譲の実施時点の要点

本章では、輪島市の被害認定調査に従事する応援職員が到着した際に行われた最初の打ち合わせを具体例として取り上げ、応援職員に対してどのような情報が共有されたのかを紹介する。

被災自治体と対口支援団体の役割分担は、すべての業務において共通して行われる対応であり、その後の災害対応に大きな影響を与える重要な分岐点になり得ると筆者は考えている。国は、基礎自治体における受援計画の策定を推進するために「市町村のための人的応援の受入れに関する受援計画作成の手引き」⁵⁾を示している。この手引きでは、応援職員の受け入れ時の対応として「応援職員等が到着した際、最初の打ち合わせにおいて、被災地の状況や業務内容等を受援シート^{補注(3)}なども活用しながら説明する」とされている。受援計画に記載することが例示されている受援対象業務は、組織規模や組織文化の違いにより差異が生じると考えられる。しかし、同じ地方公共団体が同じ法律のもとで災害対応を行うことを考えると、地方公共団体ごとに全く異なる業務範囲が抽出されるとは考えにくい。これらを踏まえると、応援職員が到着した際の最初の打ち合わせで共有されるべき情報は、すべての受援対象業務に共通する要点となり、受援を円滑に進めるために重要と考えられる。

本章で紹介する具体例は、前章で詳述した「24日100人受け入れ大作戦」を実施するための説明内容とする。説明内容を踏まえて権限委譲の実施時点の要点を検討する。「24日100人受け入れ大作戦」の実施を通じて対口支援団体に権限委譲を行うために、筆者から

先遣隊（1月21日に説明）および調査員（1月22日に説明）に対しての説明に用いたスライド資料の構成と目的を表2に示す。スライド資料は12ページで構成され、各スライドには図1と同様に、スライド上部にスライドタイトルを記載している。

- ・ スライドNo1は、タイトルに加えて、輪島市で被害認定調査を担当する税務課資産税係の名前を入れたスライドを提示した。これにより、単に筆者の考えを示す資料ではなく、対口支援団体へ説明を行う前に輪島市の承諾を得た資料であることを示す意図があった。
- ・ スライドNo2からNo5は、調査対象数を踏まえた対応方針を示したものである。これにより、調査の全体像を共有することを目的としている。
- ・ スライドNo6からNo9は、業務を継続的に実施するための組織体制を示したものである。多くの団体から派遣される入れ替わりのある応援職員で、継続的に業務を行うためには、組織図と1日のタイムスケジュールが組織化を行うために必要と考えた。防災に関する標準テキスト⁶⁾には、対応計画を策定するためのフォーマットが示されており、その記載項目に「組織編成」が挙げられている。これにより組織図の必要性が裏付けられる。
- ・ スライドNo10は、図1を指し、体制構築のために必要なタスクを示し、その担当を決めるために用いたものである。スライドNo11は、近い将来検討すべきタスクを示したものである。
- ・ スライドNo12は、筆者の所属および連絡先を記載し、立場を明らかにしたものである。

| 24日100人受け入れ大作戦（21日～23日の業務） | | 10 |
|--|---|----|
| <p style="text-align: center;">対口支援団体</p> <ul style="list-style-type: none"> ● シフト係 <ul style="list-style-type: none"> ● シフト <ul style="list-style-type: none"> ● 24日の調査割 ● 24日からのシフト作成 <ul style="list-style-type: none"> ● 被害認定調査（端末アカウント含む）、被災者生活再建窓口・コールセンター ● 車両の確認 ● LOGOチャット <ul style="list-style-type: none"> ● 使い方 ● 設定方法 ● アカウント数 ● LOGOチャットでの報告ルール ● 評価手順係 <ul style="list-style-type: none"> ● スマートフォン使い方マニュアル作成（調査手順書） ● 23日に輪島市職員とマニュアル作成を目的とした調査 ● 被害認定調査事務所係 <ul style="list-style-type: none"> ● 応急危険度判定で使用了物品等の運搬 ● 事務所のレイアウト作成 ● 必要備品の搬入・セッティング | <p style="text-align: center;">輪島市</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 全体スケジュール ● 24日説明資料作成 ● 対口支援団体のロジ調整 ● 応急危険度判定データによる全壊判定の実装調整 ● 震災前後標高データによる全壊判定の実装調整 | |

図1 対口支援団体へ示した資料（筆者作成）

これらのスライド資料を用いて、筆者から対口支援団体に説明を行い、状況認識の統一を実現した。田口ら⁷⁾は、状況認識の統一を実現するためには、被害および対応状況を報告資料に集約し、会議を通して審議・承認・共有した上で対応方針と方向性を決定して、はじめて実現できると指摘している。スライド資料には、これらの要素が含まれ、1月22日に輪島市、筆者、北九州市および福岡市が参加した会議で議論が行われた。つまり、田口ら⁷⁾が指摘する状況認識の統一を実現する要件を満たしていたと考えられる。

上記から、応援職員等が到着した際の最初の打ち合わせでは、状況認識の統一を実現した上で、役割分担を会議で決定することが、権限委譲の実施時点における要点であると考えられる。

表2 スライド資料の構成と目的

| スライドNo | スライドタイトル | スライドの目的 |
|--------|-------------------------------|---|
| 1 | 被害認定調査に関する状況共有と対応方針 | 輪島市の承諾を得た資料を、筆者が輪島市に代わりに説明していることを示すために、輪島市税務課資産税係の名前を入れた。 |
| 2 | 罹災証明書の発行完了までのロードマップ (イメージ) | 現状と対応方針を共有すること。 |
| 3 | 一次調査完了(全棟:約31,000棟)イメージ | |
| 4 | 調査対象家屋数を減らすための作戦 | |
| 5 | 全壊判定タスクイメージとスケジュール | |
| 6 | 輪島市被害認定調査組織図 | |
| 7 | 現地調査タイムスケジュール | 体制を共有すること。 |
| 8 | 調査事務所タイムスケジュール | |
| 9 | チーム編成・持ち物 | |
| 10 | 24日100人受け入れ大作戦(21日~23日の業務) | 体制を構築するために必要な業務と期限を共有すること。(図1) |
| 11 | 今後の課題 | 2次調査の方法を別途検討する必要があることなど、今後の課題を共有すること。 |
| 12 | 資料に関する問い合わせ先 | 疑問点等の問い合わせ先を示すこと。 |

5 おわりに

本稿では、対口支援団体から派遣される応援職員の受け入れのプロセスと、応援職員との最初の打ち合わせで共有された情報を紹介し、対口支援団体への権限委譲の要点の一つについて検討した。受援計画の策定は全国的に進められているものの⁸⁾、図上訓練を実施している自治体が限られていることから⁹⁾、実際に機能するのかが検証されているのかは不明確である。この現状を踏まえると、本稿の表2で示した情報は、特に訓練で受援計画の実効性を十分に検証できていない自治体にとって、状況認識の統一を対口支援団体の到着時に実現するための参考となり得る。必要な情報が共有されることで、被災自治体と対

口支援団体などの支援団体が連携し、的確な役割分担を通じたチームビルディングが期待される。

最後に、令和6年能登半島地震による被災地の復興と、本稿が、応援職員等が到着した際の最初の打ち合わせ⁵⁾に関する議論を深化させ、今後の被災地において適切な役割分担と円滑な業務遂行の一助となることを願い、これを結びとしたい。

補注

- (1) 対口支援団体とは、総務省が構築した災害発生初動期における短期間の地方公共団体職員の派遣調整を行う応急対策職員派遣制度における被災自治体を支援するために割り当てられた団体を指す。対口支援団体は原則として、被災自治体に対して1対1で担当する都道府県または指定都市が割り当てられる。決定された対口支援団体から総括支援チーム、対口支援チームを派遣する。総括支援チームとは、被災市区町村が行う災害マネジメントの支援を担うチームである。対口支援チームは、避難所運営や被害認定調査など多くのマンパワーが必要な業務に対して、人的不足を補うために派遣される。本稿では「対口支援団体」が派遣する「対口支援チーム」については、判読が煩雑にならないことを目的に「対口支援団体」と記述する。
- (2) リエゾンとは、被災自治体の情報収集や派遣元の団体と被災自治体間の調整などを目的に派遣される職員を指し、連絡や連携を意味するフランス語を語源とする「リエゾン」や「情報連絡員」などと呼称される。
- (3) 受援シートは、「業務主担当部署」、「業務の概要と流れ」、「応援要請を検討する主な業務内容」、「関係機関・団体等の連絡先」、「応援職員等の執務スペース」、「応援要請にあたっての留意事項」、「必要な資機材」、「指針・手引き等」を記載するフォーマットとなっている。

謝辞

本稿に記載した筆者の活動が成立した最も大きな要因は、輪島市職員をはじめ、三重県および対口支援団体から派遣された応援職員などの関係者の皆様から多大なる協力を得られたことによるものである。この場を借りて感謝申し上げる。

参考資料

- 1) 総務省：応急対策職員派遣制度による被災市区町村への派遣実績 令和6年能登半島地震、(https://www.soumu.go.jp/main_content/000965228.pdf : 2024.10.16 閲覧)
- 2) 藤原宏之、上杉英一：令和6年能登半島地震における輪島市から対口支援団体への権限委譲過程に着目した業務運営体制の実態解明-被害認定調査を対象とした総括支援チームの活動を通じて-、自然災害科学、Vol.43 No.3、pp.483-507、2024.
- 3) 藤原宏之、上杉英一：応援職員を含めた業務運営体制構築過程の実態解明-輪島市の住家被害認定調査（第1次調査）を対象として-、地域安全学会梗概集、No54、pp.215-

218、2024.

- 4) 藤原宏之：対口支援団体の受け入れを伴う被害認定調査実施体制立ち上げ過程の概観報告-令和6年能登半島地震における輪島市での活動を通じて-、地方公務員月報、2024年8月号、2024.
- 5) 内閣府(防災担当)：市町村のための人的応援の受け入れに関する受援計画作成の手引き、2021.
- 6) 内閣府(防災担当)：防災に関する標準テキスト、2007.
- 7) 田口尋子、林春男、北田聡：逆算式アプローチによる「取りまとめ報」作成手法の提案-効果的な状況認識の統一の実現-、地域安全学会論文集、No13、pp. 433-442、2010.
- 8) 内閣府(防災担当)、消防庁：地方公共団体における業務継続計画・受援計画策定状況の調査結果、2024. (https://www.soumu.go.jp/main_content/000937038.pdf : 2024. 10. 22 閲覧)
- 9) 飯塚智規：市町村に求められる新たな防災体制=受援体制の登場とその課題-国・広域自治体による支援体制と合致するために-、法政治研究、第8号、pp. 63-92、2022.