

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-03. 被害把握・り災証明

【01】被害調査

【教訓情報】

01. 各市では、1月下旬に入って、建物被害調査を実施した。調査は市職員が中心となり、政府通達「被害認定統一基準」に従って行われたものが多かった。

【教訓情報詳述】

01) 各市では、1月下旬に入って、建物被害調査を実施した。

【参考文献】

【参考】神戸市による「り災調査」は1月29日～2月3日まで、消防局、理財局、区役所、他都市応援職員によって行われた。[『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1),p.35]

>

【参考】宝塚市における被害調査は、1月18日から22日まで実施された。[『阪神・淡路大震災－宝塚市の記録1995－』宝塚市役所(1997/3),p.32]

>

【参考】西宮市における被害調査は、1月23日から2月6日まで実施された。[西宮市総務局行政資料室『1995・1・17 阪神・淡路大震災－西宮の記録－』西宮市(1996/11),p.188-189]

>

【引用】川西市における災害調査の経緯については、[『阪神・淡路大震災 川西市の記録－私たちは忘れない－』兵庫県南部地震川西市災害対策本部(1997/3),p.21-22、34]にある。

>

【参考】伊丹市における被害調査は、初期調査(1月17日～1月25日)に引き続き、全戸被害実態調査(1月31日～2月22日)、被害実態調査再調査(3月5日～4月5日)と推移した。[『災害と対応の記録－阪神・淡路大震災－』伊丹市(1997/3),p.37]

>

【参考】明石市における被害調査については[『兵庫県南部地震 明石市の災害と復興への記録』明石市役所(1996/1),p.46-47]参照。これによると、調査は2月12日から開始され、最終的には7月末で終了したとされている。

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-03. 被害把握・り災証明

【01】被害調査

【教訓情報】

01. 各市では、1月下旬に入って、建物被害調査を実施した。調査は市職員が中心となり、政府通達「被害認定統一基準」に従って行われたものが多かった。

【教訓情報詳述】

02) 調査は市職員が中心となり、政府通達「被害認定統一基準」に従って行われたものが多かったが、芦屋市のように独自に判定基準を策定した例もあった。

【参考文献】

【参考】各市における被害調査の基準などについては、[村尾修・山崎文雄「兵庫県南部地震における建物被害の自治体による調査法の比較検討」『建築学会計画系論文集No.515』(1999/1),p.187-194]にまとめられている。

>

【参考】被害調査の基準とされた政府通達の内容が具体的判断基準とならなかったため混乱が生じたとの指摘は、[神戸新聞朝刊『復興へ 第18部(4) 救済の基準 / 抜け落ちた自営層支援』(1998/1/16),p.-]にある。

>

【参考】芦屋市では、専門家等からなる「芦屋市家屋被害判定検討委員会」が設置され、家屋被害認定の判断基準として被災度区分判定基準等が定められた。その詳細については[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.273]参照。

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-03. 被害把握・り災証明

[01] 被害調査

【教訓情報】

01. 各市では、1月下旬に入って、建物被害調査を実施した。調査は市職員が中心となり、政府通達「被害認定統一基準」に従って行われたものが多かった。

【教訓情報詳述】

03) 初期に集中的な調査を行わなかったり、申請についてのみ調査するとした自治体では、調査が混乱したり長期化した。初期に短期間で行った調査が有効に活用された自治体もある。

【参考文献】

【参考】(尼崎市)

大震災の翌日の1月18日、混乱のなか、早くも市民からり災証明書の発行を求める声や問い合わせが相次ぎ、早急にその対応を迫られた。…略…災害の全容がつかめないまま、市民の要望におされる形で、り災証明書の発行が急がれたため、その手続きは従来の小災害と同様とし、1) 発行は支所ごとで行う2) 被害の自己申告(現地調査をせず、社会福祉協議会会長や民生児童委員による被害の確認)3) 被害程度は全半壊の判定をせず記述式とした - ことにより後日に課題を残すこととなった。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市(1998/1),p.93-94、155-158]

>

【参考】(明石市)

・証明書発行の申請があった家屋全てについて、現地調査を実施することにしました。
・おおよそ1班で1日に20件程度回るのがやっとでした。
・家屋調査は、申請1週間分をまとめ、それを各部に配布し、各部で調査の上一斉に発送することをひとつのサイクルとしていましたが、発送作業だけでも、たいへんな事務量でした。職員総出で、第2次調査、第3次調査…と進められました。そんな中、国の被災世帯への支援策が次々に明らかになるにしたがって、全半壊の判定結果について、市民の目が厳しくなります。判定に納得のいかない市民が市役所を訪れ、「再調査」を要求し始めます。[『兵庫県南部地震 明石市の災害と復興への記録』明石市役所(1996/1),p.46-47]

>

【引用】(豊中市)調査活動には、本来二種類あったはずである。一つは、災害の規模の調査である。10日間なら10日間と限定して、全市の家屋の損壊状況を把握する初期の業務。それと、個々の家屋について、全壊・半壊・一部破損の別を認定していく調査。つまり、災害の状況把握と見舞金などの根拠になる調査の二つ。この二つをきっちり区別して仕事に入っていかなかったというのが、大きな反省点ではないか。前者の調査を初動期に集中・徹底してやっておけば、その被害状況の規模に基づいて、個別調査には、これだけの人員を配置する必要があるとか、交通手段・通信手段はどうするか等の具体的方針が出せたはずだ。それをしなかったために、後者の調査が後手後手に回り、ズルズルと長期化してしまった。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.32 - 33]

>

【参考】(西宮市)建物被害実態調査を1月21日から3日間をかけて実施。…略…この調査結果は、後に災害対策本部が実施した家屋被害調査とは違いはあるものの、震災直後の初めての被害状況調査図として、都市計画の復興計画作成や水道復旧、被災者救助のための資料として当分の間、大いに活用された[西宮市総務局行政資料室『1995・1・17 阪神・淡路大震災一西宮の記録一』西宮市(1996/11),p.26]

>

【引用】(その他エリア自治体アンケート結果)被害報告が完了した後も、調査時点で被害報告しなかった方が、一部損壊の被害届を次々と出してきて、調査の完了ができなかった。震災から3年を経過した現在でも家の建替えを決めた方が、当時被害届は出さなかったが、被害はあったとのことで被害届を出してくるが、その被害が震災によるものか判断できない。明らかに震災によるものと判断できるものは、り災証明書の発行を行っている。一部損壊の基準の幅が大きいので、また、り災証明書の有る、無しでは税金面での扱いが違うため、後からの被害報告が多くあった。全家屋の被害調査が必要であるが、当時、被害は無いと報告する方の家屋は調査する余裕が無かった。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.119]

>

【引用】被害認定の不明確さと、その後の支援策に対する見通しが立たない状況下で、被災者自らの申請ベースで認定・処理がなされる仕組みでは、心理的に自宅周辺つまり居住区域から離れることを困難にしまったと考えられる。[越山健治「都市計画的視点から見た住宅復興の諸問題」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.77]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-03. 被害把握・り災証明

[01] 被害調査

【教訓情報】

02. 被害調査の結果は、住宅地図にまとめられた。コンピュータによる被災者台帳の作成が行われたところもあった。

【教訓情報詳述】

01) 被害調査の結果は、住宅地図にまとめられた。

【参考文献】

[引用] 家屋の被害判定に当たっては、各戸訪問して目視、聞き取りのうえ、所定の調査票に記入する方法で物的被害、並びに人的被害の調査を実施し、基準により全壊、半壊、一部破損、その他に判別した。帰庁後は、各調査班より調査状況の報告から始まり、住宅地図に判定ごとに色塗りで識別、班ごとに集計を行い全体の集計を出して広報課を通じ本部に報告した。財政部の活動は、当日はとくに初動体制の不備もあり、事務の混乱を引き起こした。[『阪神・淡路大震災 川西市の記録 - 私たちは忘れない -』兵庫県南部地震川西市災害対策本部(1997/3),p.22]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-03. 被害把握・り災証明

【01】被害調査

【教訓情報】

02. 被害調査の結果は、住宅地図にまとめられた。コンピュータによる被災者台帳の作成が行われたところもあった。

【教訓情報詳述】

02) コンピュータによる被災者台帳の作成が行われたところもあった。

【参考文献】

[参考] 西宮市におけるコンピュータによる被災者台帳作成については[西宮市総務局行政資料室『1995・1・17 阪神・淡路大震災－西宮の記録－』西宮市(1996/11),p.189]にふれられている。

>

[引用] (震度6エリア自治体アンケート結果)証明関係様式を作成し、処理プログラムの開発と並行し受付を開始。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.118]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-03. 被害把握・り災証明

【01】被害調査

【教訓情報】

03. 初期の被害調査は外観目視による調査が中心で、それぞれ独自の調査票が用いられ、調査員の主観によるところも大きかった。税の減免を行うため、再度全戸調査を実施した自治体もあった。

【教訓情報詳述】

01) 初期の被害調査は外観目視による調査が中心で、明確な判断基準がなく、調査員の主観によるところも大きかった。家主と借家人の関係がトラブルのもとになることもあった。

【参考文献】

[引用] 証明書発行の申請があった家屋全てについて、現地調査を実施することにしました。[『兵庫県南部地震 明石市の災害と復興への記録』明石市役所(1996/1),p.46]

>

[参考] (神戸市)り災証明発行のための調査は外観調査であったこと、応急危険度判定との混同があったことなどから再調査の申請が相次ぎ、り災証明発行数の10%以上に達した。[『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1),p.36-37]

>

[引用] 「とにかく外へ出て、調べて来い」ということで、明確な判断基準や指示がないままに、動き出した。そのことで、いろんなトラブルが後日発生し、今なお苦しい処理が続いているという状況である。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.32]

>

[引用] 家屋調査は、申請1週間分をまとめ、それを各部に配布し、各部で調査の上一斉に発送することをひとつのサイクルとしていましたが、発送作業だけでも、たいへんな事務量でした。職員総出で、第2次調査、第3次調査・・・と進められました。そんな中、国の被災世帯への支援策が次々に明らかになるにしたがって、全半壊の判定結果について、市民の目が厳しくなります。判定に納得のいかない市民が市役所を訪れ、「再調査」を要求し始めます。[『兵庫県南部地震 明石市の災害と復興への記録』明石市役所(1996/1),p.47]

> [参考] 西宮市では、判定基準に幅があったことも考慮して、平成7年12月25日までに解体し、年内に判定変更の申出のあったものについては、全壊扱いとするという措置を講じた。[西宮市総務局行政資料室『1995・1・17 阪神・淡路大震災－西宮の記録－』西宮市(1996/11),p.190]

> [引用] (震度6エリア自治体アンケート結果)水害の床下・床上の調査と異なり、構造物の損壊を調べることとなるが、基準が当初、度々変更となり、同一家屋に何回も行くこととなった。主要構造物の損壊等については、担当部では判明できるものがほとんどない。市としての明確な判定基準はなかった。現地調査員は、税務職員であり、調査員により判定ランクが異なることも考えられ、しかも建築関係の知識もあまりない。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.112]

> [引用] (その他エリア自治体アンケート結果)全壊、半壊の判定基準が難しく、確認作業に時間がかかった。傾いている建物の被災度をどう判定(全壊・半壊)してよいかわからない。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.113]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-03. 被害把握・り災証明

【01】被害調査

【教訓情報】

03. 初期の被害調査は外観目視による調査が中心で、それぞれ独自の調査票が用いられ、調査員の主観によるところも大きかった。税の減免を行うため、再度全戸調査を実施した自治体もあった。

【教訓情報詳述】

02) り災証明書の判定を不服とする再調査の申請が相次ぎ、再調査は長期間にわたり続けられた。固定資産税・都市計画税の減免を行うため、家屋及び家財の全戸被害調査を実施した自治体もあった。

【参考文献】

[引用] 被災証明書の交付が2月13日から始まったが...(中略)...被災者に不満が噴出し、再調査の申し出が殺到[西宮市総務局行政資料室『1995・1・17 阪神・淡路大震災－西宮の記録－』西宮市(1996/11),p.189]

> [引用] 一軒の家に、最高10数回調査に訪れたというのがあったという。しかし、依頼があれば行かねばならなかった。いったん、一部破損にしたものは、何回言っても変わらないし、変えられない。10回目で、一部破損から半壊に変われば、今までの9回はいった何だったんだということになってしまう。全部の信頼が台なしになってしまうのだ。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.33]

> [参考] 川西市では、平成8年3月まで再調査を含めた依頼に基づき、調査を実施[『阪神・淡路大震災 川西市の記録 - 私たちは忘れない -』兵庫県南部地震川西市災害対策本部(1997/3),p.34]

> [参考] 神戸市では、再調査の受付は4月7日で打ち切ったが、再調査が6万件以上となった[『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1),p.37]

> [参考] 宝塚市では、固定資産税及び都市計画税の減免を行うため、平成7年3～5月までの3カ月にわたり家屋及び家財の全戸被害調査を実施した。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 -』宝塚市役所(1997/3),p.191]

> [参考] 芦屋市では「り災証明書」の発行が進む中で被害調査結果を不服とする再調査依頼が多数殺到、消防職員・ボランティア建築士による再調査が実施された。さらに、それでも結果を不服とする市民に対しては、建築専門家による被害調査も行われた。[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.273-274]

> [引用] (震度6エリア自治体アンケート結果)災害対策本部の窓口対応で問題が多かったのはり災証明に係る判定基準の苦情であり、特に一部損壊と半壊の境目である。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.112]

> [引用] (震度7エリア自治体アンケート結果)被災証明は震災直後の初期調査結果をデータとして、被害の状況を証明書として発行するものであるが、初期調査が外観目視だけであったため、判定に不満が続出する混乱があった。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.116]

>

[引用] 神戸市は、り災証明発行のための調査を震災十二日後の一月二十九日から六日間を実施した。延べ三千六百人の市職員らが約四十万棟を調査。一組が一日平均約二百二十棟を判定したという。その結果、再調査の依頼が殺到。延べ一万四千人で約六万棟を調べ直した。再調査発生率は同市で15%。芦屋市では31%にもなったという。

[神戸新聞記事「被災度判定早く、公平に 訓練システム開発へ」(2004/6/30),p.-]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-03. 被害把握・り災証明

[01] 被害調査

【教訓情報】

03. 初期の被害調査は外観目視による調査が中心で、それぞれ独自の調査票が用いられ、調査員の主観によるところも大きかった。税の減免を行うため、再度全戸調査を実施した自治体もあった。

【教訓情報詳述】

03) 住宅だけでなく、商工関係の被害把握も必要だった。政府系中小企業金融機関が行う災害特別貸付についても市町村長の発行する被害証明書または特別被害証明書が必要とされた。

【参考文献】

[引用] 商工関係の被害実態を把握するために、即日駅周辺商店街を中心に概況調査を行い、事業所向けの被災証明書の発行業務を開始している。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.54]

>

[参考] (尼崎市)政府系中小企業金融機関が行う災害特別貸付についても市町村長の発行する被害証明書または特別被害証明書が必要とされた。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市(1998/1),p.191]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-03. 被害把握・り災証明

[01] 被害調査

【教訓情報】

04. 24万棟を越える未曾有の建物被害を前に各市町とも極めて厳しい条件の中で、被害の認定作業がすすめられた。

【教訓情報詳述】

01) 24万棟を越える未曾有の建物被害を前に、時間と人手が足りない、専門的知識が不足しているなど、各市町とも極めて厳しい条件の中で、自らも被災者であった行政職員や、建築・法律の専門家ボランティアの努力によって、被害認定作業が進められた。

【参考文献】

[引用] 被害認定が、単なる建物被害の判定にとどまらず、そのまま被災者の認定の根拠とされ、様々な被災者支援が決められていったため、難しい問題が生じた。[林春男「被害程度の認定の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証提言総括』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.64]

>

[引用] 被害認定について、応急危険度判定(二次災害防止のための判断)、り災程度の判定(経済的支援のための判断)、構造的被災区分の判定(再建や修理の可能性を知るための判断)という目的が考えられ、判定基準も異なる。かといって、建物被害を3回にわたって判定するというのではなく、今後、これらの統一的に処理するための連携のあり方等について研究を行う必要がある。[室崎益輝「被害程度の認定の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証提言総括』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.64]

>

[引用] 被害認定は、膨大な作業量が伴い、専門的な技術が求められるものであったが、その認識が行政内部にほとんどなかった。[重川希志依「被害程度の認定の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第4巻(被災者支援)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.4]

>

[引用] 被害程度の認定基準に統一性がなく、また、調査結果にばらつきがあったことが、被災者の不満を

生み出す原因ともなった。[重川希志依「被害程度の認定の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第4巻(被災者支援)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.4]

>

[引用] 被害認定作業に用いられた情報は、住宅地図、固定資産の情報、住民票等様々であり情報の不一致が発生した。また被災証明書の発行事務の段階で、情報確認に手間取るなど、一元的な情報管理ができなかったことが作業の進捗を遅らせた。[重川希志依「被害程度の認定の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第4巻(被災者支援)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.4]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-03. 被害把握・被災証明

[01] 被害調査

【教訓情報】

04. 24万棟を越える未曾有の建物被害を前に各市町とも極めて厳しい条件の中で、被害の認定作業がすすめられた。

【教訓情報詳述】

02) 被災市町間に、調査方法等による建物の被害認定の差があった可能性が指摘されている。

【参考文献】

[引用] 西宮市と尼崎市を比べると、西宮市の人的被害が相当大きかったにもかかわらず、家屋被害では尼崎市が上回るという逆転が見られる。…(中略)…

この違いは、各地域の地盤特性等による揺れの違いや、昭和56年以前の建築基準法に基づく家屋の多少による影響もあると考えられるが、各市町における家屋の被害認定の実施方法等による違いが大きいのではないかと推測される。

[矢守克也「復興推進 - 施策推進上の共通課題への対応」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.304]

>

[参考] 被害認定調査の市町間の違いについて、[矢守克也「復興推進 - 施策推進上の共通課題への対応」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.302-306]に検証が行われている。