

災害に係る住家の被害認定に関する検討会における
主な御意見（案）

令和7年3月

災害に係る住家の被害認定に関する検討会

委員名簿

(五十音順、敬称略)

委員

- | | |
|-----------|--|
| 荒 木 康 弘 | 国土交通省国土技術政策総合研究所建築研究部
評価システム研究室長 |
| 佐久間 順三 | 有限会社設計工房佐久間 顧問 |
| 田 中 聡 | 常葉大学社会環境学部社会環境学科 教授 |
| 田 村 圭 子 | 新潟大学危機管理本部危機管理センター 教授 |
| 外 内 正 樹 | 新潟市財務部資産税課 主幹 |
| 中 埜 良 昭 | 東京大学生産技術研究所 教授 |
| 林 久 雄 | 小松市行政管理部税務課資産税家屋・償却グループ
グループリーダー 参事 |
| 藤 田 香 織 | 東京大学大学院工学系研究科建築学専攻 教授 |
| 藤 原 宏 之 | 伊勢市危機管理部危機管理課 主幹 |
| 若 松 加 寿 江 | 関東学院大学工学総合研究所 研究員 |

目次

I. はじめに.....	- 3 -
II. 調査手続の改善.....	- 3 -
1. 課題	- 3 -
2. 対応策	- 3 -
(1). 1次調査及び2次調査の弾力的な運用	- 3 -
(2). 2次調査の申出、調査結果の開示に関する対応	- 4 -
III. 1次調査の適正化.....	- 4 -
1. 課題	- 4 -
2. 対応策	- 5 -
(1). 1次調査における簡易な半壊判定基準の創設	- 5 -
(2). 液状化被害を受けた住家の判定基準の見直し	- 5 -
(3). 積雪等により調査対象部位の確認が困難な場合の対応	- 5 -
IV. 2次調査の迅速化・適正化.....	- 6 -
1. 課題	- 6 -
2. 対応策	- 6 -
(1). 2次調査の大幅な簡素化	- 6 -
(2). 損傷程度の例示の充実・見直し	- 6 -
V. 専門家の活用・人材育成.....	- 7 -
1. 課題	- 7 -
2. 対応策	- 7 -
(1). 能登半島地震の事例紹介	- 7 -
(2). 民間団体との連携事例の周知	- 7 -
VI. リモート判定等の活用促進.....	- 8 -
1. 課題	- 8 -
2. 対応策	- 8 -
(1). 写真判定を行う場合の調査フローの検討	- 8 -
(2). 損保協会との連携	- 8 -

I. はじめに

令和6年能登半島地震（以下「能登半島地震」という。）において実施された被害認定調査を通じて指摘された様々な課題について、その対応策を検討するため、令和7年1月から3回にわたり、災害に係る住家の被害認定に関する検討会（以下「本検討会」という。）を開催した。

本報告書は、本検討会における議論の経過と対応の方向性をとりまとめたものである。次章からは、課題とその対応策をテーマごとに記載する。

II. 調査手続の改善

1. 課題

罹災証明書を交付するには、申請、1次調査、2次調査の申出、2次調査等の手続を経ることとなるが、能登半島地震では、建物内部の被害が酷いこと等から、1次調査の段階で、「建物内部も見た上で判定して欲しい」という声が多く聞かれた。

また、2次調査を申し出た際、市町村職員から被害区分が下がる可能性が強調されたことにより、「2次調査の実施を躊躇した」という声も多く聞かれた。さらに、調査結果の開示内容や方法について、市町村ごとに対応が異なる側面があった。

2. 対応策

(1). 1次調査及び2次調査の弾力的な運用

外観の被害が軽微であるにもかかわらず、住家内部に一定の被害が想定される場合には、1次調査の実施後、被災者からの申出により、2次調査に進む公算が高いと考えられる。こうした場合を念頭に、可能な限り調査の重複を排し、被災自治体の負担軽減を図りつつ、被害認定調査を全体として効率よく実施するためにも、被災自治体の意向・調査方針等が尊重されることを大前提としたうえで、①1次調査を概ね終えた後に2次調査を実施する又は1次調査は実施せず統一的に2次調査のみを実施するという従来の調査フローに加え、2次調査の大幅な簡素化を前提に、②住家によって、1次調査から実施するもの、1次調査は省略し2次調査から実施するものを、それぞれ区分した上で、1次調査・2次調査を並行して実施する調査フローを新たに選択肢として位置づけ（別添1）、調査フローの充実化を図ることにについて検討すべきである。

その際には、まず、①の計画に加えて②のフローによる調査を実施するか否かを検討した上で、仮に②のフローによる調査を実施することとする場合には、調査体制等どのような条件が整うことを前提とするか、1次調査と2次調査のどちらを実施するか決定権を誰が持つか（例えば、被災者側に選択権を持たせる、又は、被災自治体側に選択権を持たせる等）等の調査方針を、調査の開始前に被災自治体において決定しておき、被災者に対し分かりやすく周知する必要がある。その際、1次調査と2次調査の相違点やそれぞれの特徴等について、分かりやすい説明に努める必要がある。

こうしたことは、災害の規模や被災の状況等によって事情が異なるため、詳細は、発災後の状況等も踏まえ、被災自治体において柔軟に検討・調整する必要があるものの、発災後に上記の方針を一から立案する時間的な余裕はないと想定されることから、可能な限り、平時のうちに、各自治体における調査方針を検討しておくことが望ましい。

(2). 2次調査の申出、調査結果の開示に関する対応

2次調査に進むことで、1次調査の結果として判定された被害区分より、2次調査の判定結果が下がる可能性もあることについて、被災者の理解を得る必要があるが、そうした点も含め、被災者が2次調査に進むべきか否かを適切に判断できるよう、必要な情報を適時・適切に提供する必要がある。

このため、1次調査と2次調査の相違点やそれぞれの特徴等を分かりやすく説明するとともに、調査方法を公開し、調査結果を開示する際には、被災者が判定結果の妥当性を評価できるよう、十分かつ丁寧に説明するよう努めるべきである。

III. 1次調査の適正化

1. 課題

能登半島地震では、実際には居住が困難であると考えられるケースであっても、1次調査の段階では、「一部損壊」又は「準半壊」と判定され、判定結果に理解が得られないケースが多々散見された。2次調査に進んだ結果、被害区分が上がったことで、最終的には理解が得られたケースもあったが、その間、活用可能な公的支援の内容・程度が決まらず、生活再建の見通しを立てるまでに時間を要することとなった。

また、液状化被害を受けた住家について、傾きが1/100に満たないなど、「半壊」に至らない場合でも、傾斜の修復に多額の費用を要する事例があり、判定基準の適正さに関する指摘が多く寄せられた。

さらに、積雪等により、屋根や基礎を調査することが困難な事例も散見された。

2. 対応策

(1). 1次調査における簡易な半壊判定基準の創設

1次調査では、主に「屋根」、「外壁」及び「基礎」の3部位を住家の外観から調査し、部位別に損害割合を算出し、それらを合算することにより、被害区分を判定するが、1次調査において「半壊未満」と判定された住家の中には、2次調査に進んだところ、1次調査では対象とされていない「建具」の被害や、雨風を防げない状態にあること等が考慮された結果、「半壊」以上と判定し直されるケースが多数あった。

「半壊」とは、「住家の被害認定基準」によれば、「住家がその居住のための基本的機能の一部を喪失したもの」と定義されているところ、雨風を防げない状態は、「住家がその居住のための基本的機能の一部を喪失」していると考えられるため、1次調査の段階で、損害割合にかかわらず、簡易な「半壊」判定を可能とする基準の創設を検討すべきである（別添2）。

併せて、1/60以上の傾きがあれば、「半壊」以上に相当する可能性が高いため、1次調査の段階で、これを「半壊」と判定できることを明確化すべきである。

(2). 液状化被害を受けた住家の判定基準の見直し

液状化等の地盤被害により損傷した住家の1次調査は、主に傾斜と潜り込みを考慮した判定基準となっているが、液状化により傾いた住家の中には、「半壊」の判定基準である1/100の傾きに満たないものの、住家内部では床に著しい不陸が発生するなど、継続的に居住することが困難であると考えられる程度の損傷を受けているものも多数散見された。

こうした事例を参考に、1次調査における傾き及び潜り込みの判定基準等について、市町村の意見等を踏まえ、見直しに向けた検討を進めるべきである。

(3). 積雪等により調査対象部位の確認が困難な場合の対応

積雪等により調査対象部位を十分に確認できない場合は、被災者の協力のもと、被災者から提供を受けた写真や被災者への聞き取り結果をもとに、損傷程度を判定することも可能である旨を明確化しておくべきである。

Ⅳ. 2次調査の迅速化・適正化

1. 課題

2次調査では、「外壁」、「内壁」等の部位別に、それぞれの損傷程度を調べることで、各部位について、その損傷面積が住家全体に占める割合を調べることで、それらを図面に記録すること等により、損害割合を算出する必要があり、これらの作業には、多くの人員と時間を要する。このため、被災者からの申出に基づき、2次調査を多数実施した市町村では、多くの応援職員を必要としたうえ、調査期間も長期化することとなった。

また、液状化による損傷程度を的確に判定するための情報が「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」等において、必ずしも十分整理されていなかったことから、市町村職員が判定を行う際に混乱が生じた。

2. 対応策

(1). 2次調査の大幅な簡素化

例えば、平成28年熊本地震の際に、多くの2次調査を実施することとなった熊本市では、その簡素化を図るため、損傷面積割合の算出は目視により行うこととした上で、損傷程度についても、部位ごとに、最も損傷面積割合が大きいものを当該部位の損傷程度とするなどの工夫を図った。

また、全ての部屋の損傷の有無を、職員自らが確認するのではなく、被災者の協力を得て、損傷部分を把握したり、被災者から図面の提供を受けたりするなどにより、調査の省力化も可能と考えられる。

こうした事例等も参考とし、内部被害を適切に算定できるという2次調査をより円滑に実施できるよう、調査手法の大幅な簡素化を検討すべきである。

(2). 損傷程度の例示の充実・見直し

「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」（令和6年5月・内閣府（防災担当））及び「災害に係る住家の被害認定基準運用指針参考資料（損傷程度の例示）」（令和6年5月・内閣府（防災担当））では、被害認定調査を実施する市町村職員の判断の目安として、損傷程度の例示に関する文章や写真を掲載しているところ、現行で5段階としている損傷程度を3段階に改めること、例示している文章について調査を実施する者によって解釈にバラつきが生じないよう更なる明確化を図ること等について検討するとともに、特に液状化による損傷については、文章や写真を充実させること等により、2次調査における調査の適正化や迅速化を図るべきである。

V. 専門家の活用・人材育成

1. 課題

能登半島地震では、被害認定調査や罹災証明書の交付に係る事務量が膨大となったことから、その遂行にあたり、大量の人員が必要とされた。このため、全国の自治体から対口支援として多くの応援職員が派遣されたほか、行政書士による罹災証明書の申請サポート、不動産鑑定士及び建築士による被害認定調査の実施等、多くの行政職員や民間の専門家が被災自治体の業務を支援した。

一方で、こうした応援職員等を受け入れるに際しては、ニーズの把握、派遣受入れに係る要請・意思決定等に時間を要したほか、派遣された行政職員や専門家の中には、調査に不慣れな者も多く、現地で十分な研修を実施するなどのフォローが必要となる場面もみられた。また、被災自治体における調査方針や調査方法等について、十分な擦り合わせがないままに調査が進められる例もあった。

2. 対応策

(1). 能登半島地震の事例紹介

能登半島地震の被災地では、被災者に対する簡易な説明マニュアルの作成、応援職員による調査用マニュアルの作成、応援職員が調査班に新旧の応援職員を混成させることによる円滑な業務引継ぎなど、被災自治体の業務負担の軽減に資する様々な取組が実施されたことから、こうした有益な事例を整理した上で、他の自治体向けに周知すべきである。

(2). 民間団体との連携事例の周知

能登半島地震の経験を踏まえ、石川県では、令和6年9月、日本不動産鑑定士協会連合会との間で、災害時における不動産鑑定士の派遣に関する連携協定を締結するなど、自治体において、平時から民間団体との連携を進めている事例がある。

こうした事例を参考として周知し、民間団体と自治体との平時からの連携を促すとともに、併せて、自治体が必要とする連携の程度及び内容について、派遣の前に双方で確認を行うことが望ましいことなど、発災時における連携のあり方、留意点等について周知すべきである。

Ⅵ. リモート判定等の活用促進

1. 課題

能登半島地震では、航空写真の活用による「全壊」判定エリアの設定、応急危険度判定の結果及び写真とその位置情報の活用による「全壊」判定、ドローン及び 360 度カメラで撮影した写真を活用した 1 次調査の実施など、写真の活用により、現地以外の場所からリモートで被害区分を判定する例があり、こうした新たな技術の活用が浸透しつつある。

一方で、こうした技術の活用は、輪島市と珠洲市で実際に行われたものの、一部の事例に限られた。例えば、航空写真は、輪島市朝市通り周辺地区の約 200 件に活用されたほか、応急危険度判定の結果及び写真は約 2,300 件のうち約 800 件の「全壊」判定にのみ活用された。また、ドローン等の写真を活用した判定は、約 300 件程度に留まった。特に、応急危険度判定を通じて撮影された写真は、被害認定調査において有効に活用する余地があると考えられる。また、日本損害保険協会（以下「損保協会」という。）では、航空写真を活用して「全損」地域等を判定する取組が行われているが、現状では、被害認定調査において、こうした情報が十分に活用されている状況にはない。

2. 対応策

(1). 写真判定を行う場合の調査フローの検討

写真判定を行う場合、航空写真、応急危険度判定の際に撮影したもの、ドローン等を使って撮影したもの、被災者が撮影したもの等、様々な写真を活用することが考えられる。例えば、被害認定調査における活用を見据えて応急危険度判定の際の写真撮影などが考えられる。

現地調査を省略し、より迅速に被害認定調査を実施するためにも、こうした写真の更なる有効活用が求められるところ、写真のみでは正確な被害判定が困難となる場合に、追加的に必要となる情報のあり方等について、更なる検討を進めるべきである。

(2). 損保協会との連携

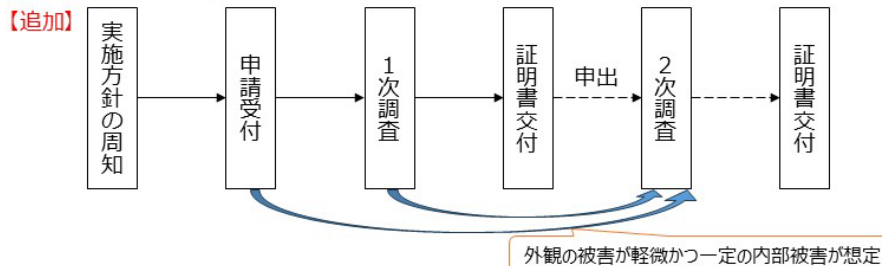
損保協会が行う共同調査において「全損」と判定されたものは、被害認定調査においても「全壊」相当となるため、損保協会と連携し、共同調査の結果を有効に活用するための手法等について、引き続き検討すべきである。

(別添 1) 1 次調査及び 2 次調査の実施方針の選択

1 次調査及び 2 次調査の実施方針の選択

外観の被害が軽微であるにも関わらず、住家内部に一定の被害が想定される場合など、2 次調査に進む公算が高いと考えられる場合を念頭に、被災自治体の負担軽減を図りつつ、被害認定調査を全体として効率よく実施するため、被災自治体の意向・調査方針が尊重されることを大前提としたうえで、1 次調査・2 次調査を並行して実施するフローを新たに選択肢として位置づけ、調査フローの充実化を図る。

実施方針	適用が想定されるケース	メリット	課題
1 次調査から実施	(従来通り)	・迅速に罹災証明書の交付が可能	・2 次調査を実施し被害が確定するまで長期間を要する被災者が多い
2 次調査から実施	・調査棟数が少なく、余震が少なく内部立入可能な場合	・被害の確定まで長期間を要する被災者が少ない	・調査に多くの人手と時間を要する
【追加】 1 次調査と 2 次調査を並行して実施	・内部被害のある住家が多いと想定される場合	・迅速に罹災証明書の交付が可能 ・被害の確定まで長期間を要する被災者が少ない	・調査に多くの人手と時間を要する ・体制構築が困難 ・2 次調査を実施すべき住家の選定が困難



(別添 2) 半壊判定の基準 (案)

○外観による判定 (半壊)

次に掲げるチェック項目の全てに該当する場合を半壊と判定する。

(屋根)

- 屋根葺き材の落下等により、雨漏りしている (聞き取り等による把握も可)、棟瓦の過半にズレ等がある又は小屋組が損傷するなど屋根が変形している



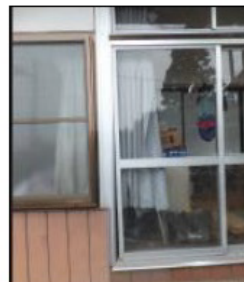
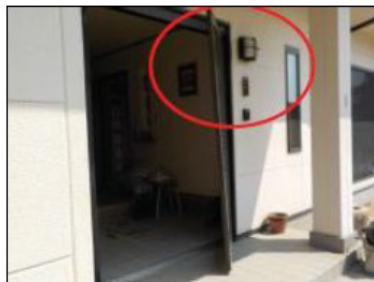
(外壁)

- 外壁の仕上げ材が脱落等することにより、下地材が見えている



(建具)

- ドア枠又は窓枠が変形し、隙間が生じている



○参考：住家の被害認定基準 (R3.6.24) における「住家半壊 (半焼)」

住家がその居住のための基本的機能の一部を喪失したもの、すなわち、住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のもので、具体的には、損壊部分がその住家の延床面積の 20%以上 70%未満のもの、または住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が 20%以上 50%未満のものとする。