

被災者生活再建支援業務の要件同定を目指した  
「岩手県被災者台帳」における7市町村の業務データ実態解析  
Identifying the Requirements Definition of Work Process Structure  
for Supporting Victims' Life Reconstruction  
-Analysis of 7 municipals' Data Stored in the Iwate Victims' Disaster Master Database-

田村 圭子<sup>1</sup>, 井ノ口 宗成<sup>2</sup>, 濱本 両太<sup>3</sup>, 菊地 真司<sup>4</sup>, 林 春男<sup>5</sup>

Keiko TAMURA<sup>1</sup>, Munenari INOBUCHI<sup>2</sup>, Ryota HAMAMOTO<sup>3</sup>, Shinji KIKUCHI<sup>4</sup>  
and Haruo HAYASHI<sup>5</sup>

<sup>1</sup>新潟大学 危機管理室

Risk Management Office, Niigata University

<sup>2</sup>新潟大学 災害・復興科学研究所

Research Institute for Natural Hazard and Disaster Recovery, Niigata University

<sup>3</sup>ESRIジャパン株式会社

ESRI Japan Corporation

<sup>4</sup>岩手県 復興局

Relief and Resettlement Department, Iwate Prefecture

<sup>5</sup>京都大学 防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

In order to support the process of disaster victims' life reconstruction, we clarified the work process structure with requirements must be realized; however, the situation after the disaster determines how much damage would occurred, people needed to be assist, and human, physical and financial resources would be available. We analyzed the data from 7 municipals' actual requirements definition in the Iwate Victims' Disaster Master Database and developed the common operational picture of city officials' struggles about designing business work process structure under the unexpected condition.

**Keywords** : work process structure, requirements definition, Victims' Disaster Master Database, life reconstruction process, Tohoku Earthquake

## 1. 研究の背景

被災者のくらしを復興することは、災害対応の過程において、大きな役割を持つ。なぜなら、くらしの復興は被災者に直接働きかける支援であり、災害対応業務のサービス受給者である被災者の復興感や満足度を大きく左右する営みであるからである。くらしの復興を実現するためには、行政による被災者の生活再建支援が大きな支えとなるが、災害規模が大きくなればなるほど、その支援業務の対応が効率的に実現しているとはいえない場面が散見される。

東日本大震災においては、義援金の配分の遅れが指摘された。約700人が死亡し、約6万5000戸が損壊した仙台市を例にとれば、発災後5ヶ月において「発災後に毎日約500-600件の申請」があり「支払い手続きを進めるために市では担当者を8人から15人に増やした」

ものの「厚労省によると、仙台市では義援金の82%がまだ支払われていない」現実があり、市長は「いつになるということはお話できないという申し訳ない状況」であり「処理件数が申請件数を上回って来ないと収束の時期は明確に答えられない」としている<sup>1)</sup>。

義援金の支払い遅れについては、赤十字の義援金配分委員会の立ち上げが遅れたことに、その原因の一端がある。加えて、仙台市の現状を見れば、義援金の配分という被災者の生活再建支援業務の遂行において「処理すべき業務量が膨大」であり、業務を実現するための「人的資源が不十分」であり、処理が滞ったことが大きな原因であることは避けられない。このような状況は、仙台市に限ったことではなく、宮城県、岩手県、福島県の被災三県において発生した事態である。

平時における「新業務」であれば、実施前に、業務量を算定し、対応に必要な資源を確保し、業務作業を設計

し、業務作業に必要なデータ項目の定義を行うことで、決して破綻することのない業務設計を行うことが可能である。しかし、災害については、ある程度の事前シミュレーションは可能であるとはいえ、実際に起こって見なければ業務のスペックを規定できない。具体的には「対象者数」に基づく「業務の規模」を把握することは困難であり、その際に動員可能な人的物的資源についても算定は難しい。また「配分に委員会の立ち上げが遅れる」こと、「実際にどのくらいの額の義援金が集まり、その配分の基準がどのように決定されるか」について事前に全てを想定することは困難である。つまり、生活再建支援業務はその宿命として、被害量が想定できたとしても、支援対象範囲の規定は行えないという現実がある。支援対象範囲が決まらなければ支援のための資源配分は想定できない。つまり業務の資源配分決定のための業務量を算定する必要要件を全て定義することができない。

上述のような、発生してみなければわからない不確実な現実をふまえた上で、今後も発生が予測される災害において、同じ轍を踏まないためには、どのような準備をもって望むことが現実的であるかを検討する。「必要要件を全て定義できない」とはいえ、過去の被災地における複数自治体において「生活再建支援業務に必要であった業務作業」を洗い出し、その業務に必要なデータ項目を予め同定することで、今後の被災地で活用可能であると想定される業務作業を特定することができる。この業務作業を可視化することで、今後の災害における生活再建支援業務と比較・検証することで「生活再建支援業務の標準化」が実現すると期待できる。加えて、同定過程で明らかになった、支援対象範囲の類型を提案し、限られた時間と資源の中で業務を実施する際の手がかりを示すことが必要である。

## 2. 研究の目的

本研究では、発災後に与えられる条件下で、柔軟かつ迅速に業務設計を実施を目指した「被災者生活再建支援業務の要件同定を目指した『岩手県被災者台帳』における7市町村の業務データ実態解析」を実施する。

本論で用いる「業務の要件同定」とは、自治体職員が業務を実施する際に必要として登録したデータ項目を収集し、それらを解析することで、業務作業の実態を逆引きで明らかにしようとする試みである。具体的には、システムに格納されたデータ項目を整理し、データを活用して実施された業務作業を細かい単位から、小項目、中項目、大項目の業務項目を分割した形で体系化し、階層構造で管理する分析方法を用いて、業務作業の構造を明らかにする。さらに着実な社会実装を目指して、分析過程で表出化した支援対象を同定する条件についても累計し、提案を併せて実施する。

被災者生活再建支援を対象としたシステム設計のための業務分析についての既往研究については、以下のもの等がある。井ノ口（2008）らは「柏崎市被災者生活再建支援台帳システム」を構築しており、支援対象者の同定と必要情報を整理しているが、1市での状況を分析しており、また、業務作業の全体像には言及していない<sup>3)</sup>。また、井ノ口（2008）らが当該論文で取り扱っている「要件」については、システム設計に関わる機能要件で

あり、本論が対象とする「業務要件」の分析を取り扱ってはいない。田村（2008）らが新潟県中越沖地震を事例として、災害対応組織として対応に関わった組織の対応活動について、対応組織・機能の類型に着目しながらその対応の業務内容について検証した際に、本論で取り扱う生活再建支援業務のうち「仮設住宅」に関わる業務の類型分析を実施している<sup>4)</sup>。しかし、ここで取り扱われているのは、本論が取り扱う生活再建支援業務に特化したものではなく、複数の災害対応業務を実施する組織体制や業務の社会的認知度等から分析・類型化したものであり、本論が対象とする生活再建支援業務における「業務要件」の分析を取り扱ってはいない。

被災者台帳システムとしては「被災者支援システム（被災者支援システム全国サポートセンター）」の存在がよく知られており、阪神・淡路大震災の被災地である西宮市の経験と教訓をベースに、個別業務の効率化を目指し業務フローを情報システムに反映している<sup>5)</sup>。

本研究では、既述の通り、生活再建支援業務の他自治体での効果的な実現に向けて、業務の作業階層構造を体系化する事を目指しており、既往研究とは視点が異なる。

生活再建支援業務については、内閣府からは「被災者支援に関する各種制度の概要<sup>6)</sup>」を整理した手引きが示されており、制度設計の枠組みを知る貴重な資料となっているものの、これはあくまで制度のフレームと方向性を示すものであり、要求や仕様といった制約条件を知るための重要な手がかりに過ぎない。一方、この条件を業務実態と比較すると、実際の業務は制度の要求を超えた要件<sup>1)</sup>で定義されていることがわかる。

そこで岩手県被災者台帳システムを活用し、実際の複数被災市町村における生活再建支援業務の実態を解析し、収束可能な業務実施における業務作業を体系化することで、生活再建支援業務のモデルを提案する。

## 3. 岩手県被災者台帳システムの活用

### (1) システム構築の背景

生活再建支援業務は、災害の状況や支援策の内容、その後の地域の再建状況によって変化し、必ずしも災害発生前から必要となる業務要件を全て確定することは困難である。そのため、どのような災害にも対応した「生活再建支援業務実施のための使える仕組み」の構築を目指して、個別業務の効率化を目指してアプリを作り込むことだけでは不十分であり、支援業務全体を記録し、支援過程を必要な情報単位毎に整理をし、組織横断型で支援の状況を共有するプラットフォームとなる被災者生活再建支援のための台帳を設計・構築することを基本コンセプトとして「岩手県被災者台帳システム」は開発された<sup>7)</sup>。システムは、複数自治体への提供を可能とするために、県庁サーバーよりWeb型で被災自治体にサービス配信を行っている（2011年6月運用開始）。

### (2) システムの特徴

被災地の生活再建支援業務の実態をふまえると、被災前に当該災害で実現される生活再建支援業務について、全てを想定することは難しいことをふまえ、岩手県被災者台帳システムは開発・実装されている。つまり、データベースのスキームを事前に固定するのではなく、システムにおいてXML形式を導入することで如何なるデータ

構造をもデータベース内で管理できるようにする機能を実現し、生活再建支援業務担当が、業務に必要な項目をエクセルをベースに業務設計し、業務の実施段階において、さらに必要な業務項目があれば、エクセルに反映し、そのエクセルをシステムにアップロードすることができる。つまり、各市町村の各担当の業務実態に応じて、業務項目を精査しながら、格納データの精度を上げることができる柔軟に対応可能な仕組みである点が特徴的である。

### (3) システム運用の実態

システムを活用して、生活再建支援業務を実施しているのは、岩手県沿岸市町村 6 市町村（久慈市、野田村、宮古市、大槌町、釜石市、大船渡市）内陸市 1 市（奥州市）である。システムの運用実態を明らかにするために、著者らは各市町村の担当者に 3 回にわたって、フォーカスインタビューを実施した（2013 年 5 月 8 日～10 日、対象 7 市町村職員 25 名）。

東日本大震災の被災地における生活再建支援業務の実態は、1) 行政機能の被災、停電によるデジタル機器使用不可能な状況の中、被災者に求められるままに、紙ベースで、生活再建支援業務を開始しなければならなかった、2) デジタル機器が復活した後も、制度や法律等による制約条件の理解が必ずしも十分でないまま、業務設計に基づかない／十分に業務設計の検討が行われずに業務が継続した、3) 状況が推移する中で、各担当者が試行錯誤を繰り返しながら、それぞれが業務設計を実施／見直した、4) 業務ピークが去った後、各業務内での過去からの整合性の点検、業務間の整合性の点検に基づく業務の精査が行われ、重複や不整合が是正された、5) 対応データの精査に基づき、被災エリアにおける支援もれのチェックが可能となったことで、データに基づく Push 型の支援の実現が図られ「攻めの支援」に移行した、であった。

台帳システムは、2) から 3) への移行するタイミングで被災市町村に導入され、4) で爆発的にアクセスが増した（表 1）。これは、システムの基本コンセプトである「支援業務全体を記録し、支援過程に必要な情報単位毎に整理するためのプラットフォームの提供」が市町村の運用目的に合致したためと考えられる。

台帳システムの活用については、岩手県を通して、被災市町村に対し、業務登録をする際には当該業務において、それまでに業務実施のために活用したデータ全てについて登録することを依頼した。本システムはエクセル形式のデータを簡便に読み込むことが可能な仕組みを採用しており、登録に係る職員の労力を最小限に抑えることを配慮している。この依頼については、生活再建支援を継続的に進める上で、当該システムを用いて、1) 業務データの整理を実施したい、2) 他課とのデータの共有を実施したい、3) 被災者に対する支援が全体的にどのくらいまで進捗しているか把握したい、4) 現在進行形の支援業務実施のためのツールとして活用したい、というニーズに応えるためには必要な手続きであるということの説明理解を得た。よって、業務ピークが去った後でシステム活用した場合であっても、業務に必要なデータ登録が網羅的に実施されていることになる。この登録を実施することで、業務の不整合、各課での支援の認定基準の不整合、支援もれなどがなくの確認、また、被災者支援を統合的に進めるための戦略構築などが実現し、現在も活発に活用されている。

表 1 岩手県被災者台帳システムの市町村別利用実績

	H24.4	H24.5	H24.6	H24.7	H24.8	H24.9	H24.10	H24.11	H24.12	H25.1	H25.2	H25.3	H25.4
宮古市	1,318	2,506	4,528	2,060	7,951	9,209	14,310	51,481	44,188	11,140	14,427	8,694	14,677
大船渡市	759	607	117	233	155	947	229	65	27	173	152	172	871
久慈市	284	0	228	856	236	89	47	249	8	332	110	24	21
釜石市	688	292	963	30	53	0	310	43	70	136	612	53	83
奥州市	1	0	1	1,099	916	1,208	839	878	3,414	6,141	1,740	4,397	1,526
大槌町	92	0	466	2,477	2,729	666	5,573	10,923	17,001	25,348	19,611	21,386	17,179
野田村	204	132	0	0	20	0	0	0	0	116	0	0	44

### (4) 台帳システムデータ活用の意義

市町村によって、システムへのデータ登録状況、システム活用の頻度、方法、システム運用の庁内体制、等は異なる。また、当然のことながら被災程度・状況も異なることから、サービス提供対象者数も異なる。これらについては被災者台帳システムの登録状況ならびに市町村職員のヒアリング結果からも明らかである（表 2）。

筆者らが関わった過去の研究活動の対象においても、局所災害が多く、面的に限定された被災であったため、横並びに被災自治体の生活再建支援業務を比較することは難しかった。このような同一災害で複数の市町村の生活再建支援業務の実態が、1つのプラットフォーム上で、明らかとなる事例はこれまでなかったことであり、貴重な資料と評価できる。

## 4. 研究の方法

### (1) 解析の対象

岩手県被災者台帳システムに登録されている 7 市町村生活再建支援業務の登録データを解析対象とする。当該システムは、既述のとおり、生活再建支援業務担当が、業務に必要な項目をエクセルをベースに業務設計し、業務の実施段階において、さらに必要な業務項目があれば、エクセルに反映し、そのエクセルをシステムにアップロードすることができる。つまり、システムにはもともと業務を実施するための業務要件（業務作業、データ項目）を予め定義しているものではない。システムが定義しているのは、被災世帯の構成員（氏名、性別、生年月日、個人・世帯番号等）、被災時の居住地、建物被害程度、人的被害程度、に関する被災者に係る基本情報のデータ項目のみであり、具体的な業務実施に必要な項目については、システムに予め盛り込まれてはいない。よって、被災市町村職員が、システム運用開始後に職員自身でデータ項目を登録することができる。

### (2) 解析方法

生活再建支援業務における作業分割構成の体系化を実施するために、ユーザーの業務を大項目、中項目、小項目に構造化した「業務作業階層図」を記述し、それぞれの機能において必要な要件を定義する。本研究では、生活再建支援業務の実態解析から業務要件を同定しようとするものであるから、この手法を逆から実施し、1) 各市町村における各業務の実態を統合する、2) 統合された業務に活用されているデータ項目を整理する、3) 整理された業務作業に基づき、大項目、中項目、小項目に業務作業を構造化する、ことを行う。さらに、各業務ごとに構造化された「業務作業階層図」を統合・整理する。

## 5. 研究の成果

### (1) 柏崎市被災者台帳システムにおける登録業務との比較

本市においては、網羅的な業務について台帳システム

表2 岩手県被災者台帳活用の概況（岩手県7市町村活用状況の比較）

		2011東日本大震災 岩手県被災者台帳システム(平成25年4月26日時点)						
業務分野	業務名	項目数						
		奥州市	釜石市	宮古市	大船渡市	大槌町	野田村	久慈市
生活支援	義援金・生活再建	弔慰金				94	44	20
		災害見舞金				14	11	
		義援金	37	60	2,003	183	110	27
		(国制度)支援金	25	36	71	30	42	16
					44	23		
住まい	修理	災害修繕				14		18
		生活再建住宅支援事業	28				19	
	解体	被災者住宅再建支援補助金				24		
		損壊家屋等解体撤去事業(自己解体)	18					
		損壊家屋廃材撤去見舞金	20					
		損壊家屋等解体撤去事業(市解体)	43					
	仮設住宅等	仮設住宅		44	16	87		
		みなし仮設住宅				10		
		雇用促進住宅・市営住宅	30					10
	次の生活へ	民間賃貸				7		
引っ越し補助金						35		
新築住宅支援事業補助金						30		
減免	減免	後期高齢者医療保険・医療費一部負担金免除	1					
		後期高齢者医療保険・保険料減免(H22)	1					
		後期高齢者医療保険・保険料減免(H23)	1					
		国民健康保険一部負担金免除	9					
		保育所保育料免除	21					
被災者履歴	相談履歴	生活相談履歴	50		7			
		健康相談履歴	50					
	現住所管理	避難情報			114	25		
		在宅避難			34			
護要者援	災害時要援護者対応	現住所管理				8		
		要援護者情報			10			
		被災園児就園支援事業	10					
再生の今後	復興公営住宅							
	生活再建目処						23	
基本情報	基本情報	家屋課税台帳				15		
		物件共有者情報					169	
		地権者管理		9				
		個人世帯番号変更	7					
	合計	361	149	2,287	503	343	86	220

表3 岩手県被災者台帳活用の概況(柏崎市との比較)

2007新潟県中越沖地震 柏崎市		業務分野		2011 東日本大震災 岩手県被災者台帳システム H24年12月 岩手県	
項目数	件数	業務名	業務名	業務名	業務名
38	5171	義援金	生活支援 義援金・生活再建	弔慰金	
27	3515	国制度支援金		災害見舞金	
39	5458	県制度支援金		義援金	
				(国制度)支援金	
100	2000	応急修理	住まい	災害修繕	
				生活再建住宅支援事業	
				被災者住宅再建支援補助金	
24	3913	解体申請		損壊家屋等解体撤去事業(自己解体)	
18	1113	解体確認リスト		損壊家屋廃材撤去見舞金	
20		解体データー突合結果		損壊家屋等解体撤去事業(市解体)	
11	132	仮設入退去者名簿団地別		仮設住宅	
23	40	仮設入居状況		みなし仮設住宅	
				雇用促進住宅・市営住宅	
				民間賃貸	
38	394	医療保険減免(県障がい)	減免	引っ越し補助金	
18	152	医療保険減免(精神障がい)		新築住宅支援事業補助金	
21	113	障がい福祉サービス減免		後期高齢者医療保険・医療費一部負担金免除	
27	8	老人医療減免		後期高齢者医療保険・保険料減免(H22)	
46	15518	国保減免		後期高齢者医療保険・保険料減免(H23)	
86	71	市県民税減免		国民健康保険一部負担金免除	
22	1118	生活再建相談	被災者履歴	保育所保育料免除	
14	635	相談リスト		生活相談履歴	
			健康相談履歴		
			現住所管理	避難情報	
				在宅避難	
			現住所管理		
46	12	補装具免除	要援護者	要援護者情報	
25	34	日常生活用具免除		災害時要援護者対応	
			被災園児就園支援事業		
			被災児童生徒就学援助事業		
117	200	復興公営住宅申し込み団地別	今後の生活再建		
28	186	復興公営住宅入居手続きチェックリスト		復興公営住宅	
7	186	復興公営住宅手続き数金受け取り			
12	10	復興公営住宅入居手続きチェックリスト(ペット)			
13	186	復興公営住宅入居者名簿			
11	186	復興公営住宅配布名簿			
11	186	入居手続口座振替チェックリスト			
8	30	災害住宅賃試算表(改定後)			
27	902	仮設住宅訪問世帯リスト			
71	1622	生活再建目処		生活再建目処	
44	1495	在宅訪問			
				被災者生活再建支援等情報	
				テスト登録	
992	44586	合計			





表 6 業務実態解析の結果 (円慰金業務)

大項目	中項目	業務作業		データ項目					
		小項目	分類ID	データ項目カテゴリ	宮古市	大船渡市	大槌町	野田村	
業務管理を実施する	制度を確認する	制度内容を確認する	1	制度	制度内容				
		制度の要件を確認する	2	制度	内容				
		相談・受付を実施する	相談受け	1	相談・受付			相談番号	
			該当用件か判断する	2	相談・受付			相談情報	
	受付を実施する		3	相談・受付			受付年月日		
			4	相談・受付				行政区	
	進捗管理を実施する	履歴管理のための番号を付与する	1	業務進捗管理	業務状態	人的5/19、住十人5/16以前は1			
		業務の進捗状況を可視化する	2	業務進捗管理	履歴番号(その他の者)	通し番号		通し番号	
		メルマークとなる日付を記録する	3	業務進捗管理		始日(リスト提出日)	決定月日		
		データの精査日・結果を記録する	4	業務進捗管理		災害弔慰金支払日	決定番号		
		支払い口座情報を取得する	受取人の口座情報を取得する	1	振込先口座情報	金融機関コード		金融機関コード	
			金融機関名(漢字&カナ)、コードを取得する	2	振込先口座情報	金融機関支店コード		支店番号	
			支店名(漢字&カナ)、コードを取得する	3	振込先口座情報		振込先金融機関	銀行名フリガナ	
			預金種別コードを取得する	4	振込先口座情報	金融機関名カナ		支店名	
			口座番号を取得する	5	振込先口座情報		支店	支店名フリガナ	
			口座名義人(漢字&カナ)を取得する	6	振込先口座情報	金融機関支店名カナ		支店名フリガナ	
				7	振込先口座情報			口座番号	
			8	振込先口座情報	預金種別コード				
			9	振込先口座情報	預金種別				
			10	振込先口座情報	口座番号				
	11		振込先口座情報	口座名義		口座名義人	口座名義人フリガナ		
その他必要事項を記録する	備考に記録する	99	備考	備考	メモ		備考(連絡先等)		
	申請者情報を取得する	申請者の氏名(漢字&カナ)を取得する	1	申請者情報			申請者の個人コード		
		申請者の個人番号を取得する	2	申請者情報			申請者の氏名	届出人	
		申請者の現在の居所(〒番号、住所、片書)を取得する	3	申請者情報			申請者のカナ氏名		
		申請者の連絡先(携帯番号/電話番号)を取得する	4	申請者情報			申請者の住所		
		対象者(死亡者/行方不明者)との続き柄を取得する	5	申請者情報			申請者の連絡先	届出連絡先	
			6	申請者情報	現在の居所の郵便番号				
			7	申請者情報	現在の居所の住所				
			8	申請者情報	現在の居所の番地				
	世帯主情報を取得する	世帯主情報を取得する	5	世帯主情報	世帯番号	世帯番号		故人との続柄	
		世帯主名(漢字&カナ)を取得する	7	世帯主情報	世帯主の個人番号			世帯番号	
世帯主の個人番号を取得する		8	世帯主情報	世帯主の氏名			庁内世帯番号		
世帯主の世帯属性を取得する		9	世帯主情報	世帯主の氏名(かな)					
対象者(死亡者/行方不明者)との続き柄を取得する		1	受取人						
受取人情報を取得する		受取人の氏名(漢字&カナ)を取得する	1	受取人		受給者個人番号	受取人の個人コード		
		受取人の個人番号を取得する	2	受取人		受給者	受取人の氏名		
		対象者(死亡者/行方不明者)との続き柄を取得する	3	受取人		受給者住所	受取人のカナ氏名		
		受取人の郵便物宛先(〒番号、住所、方書)を取得する	4	受取人		受給者連絡先	受取人の死亡者との続柄		
	受取人の連絡先(携帯番号/電話番号)を取得する	5	受取人			受取人の住所			
		6	受取人			送付先個人コード			
		7	受取人			送付先氏名			
		8	受取人			送付先郵便番号(変更後)			
		9	受取人			送付先住所(変更後)			
		10	受取人			送付先住所			
		11	受取人			送付先カナ氏名			
死亡者に関する情報を取得する	死亡届の有無を確認する	2	死亡届			死亡届の有無			
	死亡届の氏名(漢字&カナ)を取得する	1	死亡者情報	個人番号	対象者番号	死亡者の個人コード	個人番号		
	死亡届の性別を取得する	2	死亡者情報	氏名	死亡者氏名①	死亡者の氏名	死亡者氏名		
	死亡届の生年月日を取得する	3	死亡者情報	シメイ	死亡者氏名②	死亡者のカナ氏名			
	死亡届の死亡年月日を取得する	4	死亡者情報				性別		
	死亡届に係る死亡者の個人番号を取得する	5	死亡者情報				生年月日		
		6	死亡者情報				年齢		
		7	死亡者情報				死亡年月日		
	死亡者/行方不明者のある世帯情報を取得する	世帯の死亡/行方不明者の状況を取得する	1	死亡者世帯情報	人的被害				
		被災時の世帯人数を確認する	2	死亡者世帯情報	世帯死亡数				
		世帯人数に占める死亡/行方不明者数を確認する	4	死亡者世帯情報	被災時住所		死亡者の住所	住所	
死亡/行方不明者における世帯主との続柄を確認する		5	死亡者世帯情報	被災時地番					
被災時の住所(住所、方書)を取得する		6	死亡者世帯情報	被災時方書					
		7	死亡者世帯情報				死亡前の世帯主		
		3	死亡者世帯情報	世帯行方不明数					
死亡/関連死認定申請を受け付ける	死亡/関連死認定の申請者状況を取得する	1	関連死・死亡確認申請者			申請受付日			
	申請受付日を取得する	2	関連死・死亡確認申請者			申請者氏名【未所または最初】			
	被災形態(住所/籍地)を把握する	3	関連死・死亡確認申請者			対象者氏名【振込口座または最終決定】			
	申請者氏名(漢字&カナ)を取得する	4	関連死・死亡確認申請者			申請者住所			
	申請者住所(〒番号、住所、方書)を取得する	5	関連死・死亡確認申請者			申請者連絡先			
	申請者連絡先(携帯番号/電話番号)を取得する	6	関連死・死亡確認申請者			死亡者から見た続柄			
	申請者と対象者(死亡/行方不明者)との続柄を取得する								
	対象者が死亡か行方不明か取得する	1	死亡確認			死亡行方不明の別			
	死亡届の有無を取得する	3	死亡確認			死亡届番号			
	死亡届の届出日を取得する	4	死亡確認			届出年月日			
	死亡確認業務の対象者番号を取得する	5	死亡確認			対象者番号			
死亡/行方不明者の氏名を確認する	6	死亡確認			死亡者氏名①				
死亡/行方不明者の被災時住所(住所、方書)を取得する	7	死亡確認			死亡者氏名②				
死亡/行方不明者の性別を取得する	8	死亡確認			り災者住所①				
死亡/行方不明者の生年月日を取得する	9	死亡確認			り災者住所②				
死亡/行方不明者の死亡/行方不明時年齢を取得する	10	死亡確認			死亡者性別				
死亡/行方不明者の死因/発生原因を取得する	11	死亡確認			死亡者生年月日				
	12	死亡確認			死亡者年齢				
	13	死亡確認			死亡届出者				
	14	死亡確認			死因				
死亡認定を実施する	行方不明者に関する申述書の要否を判断する	1	死亡認定			②送付			
	行方不明者に関する申述書の提出依頼を実施する	2	死亡認定			申述書提出依頼発送			
	行方不明者に関する申述書の提出を確認する	3	死亡認定			申述書提出			
	行方不明者に関するその他の書類を取得する	4	死亡認定			その他の書類提出			
	行方不明者に関する新聞記事を取得する	5	死亡認定			新聞			
	行方不明が発生した被災地を特定する	6	死亡認定			住所			
	死亡認定を実施する	7	死亡認定			被災地			
	死亡認定の結果を記録する	8	死亡認定			結果			
関連死認定を実施する	関連死案件を受け付ける	1	関連死申請			関連死案件			
	関連死案件に係る死亡日を取得する	2	関連死申請			死亡日			
	関連死案件に係る死因を取得する	3	関連死申請			死因			
	関連死審査会の開催日を記録する	4	関連死申請			審査会開催日			
	関連死認定の結果を記録する	5	関連死申請			関連死の判定			
税情報に基づき見込み者を特定する	税情報を取得する必要があるかどうか判断する	1	受取人認定(税情報)			税情報出力【済○空欄】			
	税情報の取得について同意をとる	2	受取人認定(税情報)			受給者氏名【税情報から】			
	税情報の取得を確認する	3	受取人認定(税情報)			受給者から見た続柄			
	税情報に基づき見込み者を特定する	4	受取人認定(税情報)			被災者判定【被災または空欄】			
	税情報に基づく被災者を特定する								
	受取人を認定する	戸籍情報を取得する必要があるかどうか判断する	1	受取人認定(戸籍情報)			戸籍情報(要否)(該当非該当)		
		戸籍情報取得に係る同意書の依頼先を取得する	2	受取人認定(戸籍情報)			⑤戸籍・同意書等提出依頼送付		
		戸籍情報取得に係る同意書の依頼先を実施する	3	受取人認定(戸籍情報)			一提出日		
		戸籍情報取得に係る同意書の提出を確認する	4	受取人認定(戸籍情報)			④戸籍・同意書等提出依頼送付		
		戸籍情報に係る資料提出依頼先を取得する	5	受取人認定(戸籍情報)			一提出日		
		戸籍情報に係る資料提出依頼先を実施する	6	受取人認定(戸籍情報)			③戸籍提出依頼送付		
戸籍情報に係る資料の提出を確認する		7	受取人認定(戸籍情報)			一提出日			
戸籍情報に係る資料に基づき見込み者を特定する		8	受取人認定(戸籍情報)			⑥同意書提出依頼送付			
		9	受取人認定(戸籍情報)			一提出日			
		10	受取人認定(戸籍情報)			①送付			
見込み者における優先順位を付与する	見込み者を確定する	1	受取人確定			戸籍課資料提出依頼発送			
	受取人を確定する	2	受取人確定			優先ランク			
	受取人を記録する	2	受取人確定			フラグ			
支払い額を確定する	支払い額の概算を実施する	1	支払額			災害弔慰金【千円】	弔慰金(概算)		
	支払い制限に係る他見舞金の有無を確認する	2	支払額			相殺額【千円】	弔慰金(変更)		
	他見舞金との相殺を実施する	3	支払額				支給制限		
	支払い可能額を算定する	4	支払額				弔慰金(結果)		
		5	支払額			災害弔慰金支払額【千円】	弔慰金(支払可能額)		
						弔慰金支給額			
						死亡者の遺族に関する状況			

表7 業務実態解析の結果（仮設住宅関連業務）

大項目	中項目	業務作業	小項目	分類ID	データ項目カテゴリ	宮古市	データ項目			
							大船渡市(申請者)	大船渡市(入居者)	釜石市	野田村
業務管理を実施する	制度を確認する	仮設住宅開業リストを確認する	1 制度				大船渡市(申請者)	大船渡市(入居者)	釜石市	野田村
			2 業務管理							
	受付を実施する	申請書の受付を行う	1 業務管理			申請申し込み	No	NO	達書	
			2 業務管理							
	進捗管理を実施する	履歴管理のための番号を付与する	3 業務管理						申込番号	
			4 業務管理			契約日		状態	契約日	入居日
			4 業務管理			契約日		入居日		入居日
			4 業務管理			契約日		退去日		退去日
	必要情報を取得する	申請者情報を取得する	申請者の氏名(漢字&カナ)を取得する	1 申請者情報						
				2 申請者情報						
世帯主情報を取得する		世帯主の個人番号を取得する	3 世帯主情報		氏名	世帯主氏名	世帯主氏名	氏名	世帯主氏名	
			2 世帯主情報						世帯主氏名フリガナ	
世帯主の個人番号を取得する		世帯主の個人番号を取得する	3 世帯主情報		個人番号	世帯主番号	個人番号	個人番号		
			4 世帯主情報		個人番号	世帯主番号	個人番号	個人番号		
世帯主の生年月日を取得する		世帯主の生年月日を取得する	5 世帯主情報		個人番号	世帯主番号	個人番号	個人番号		
			6 世帯主情報		個人番号	世帯主番号	個人番号	個人番号		
世帯主の職業を取得する		世帯主の職業を取得する	7 世帯主情報						世帯主性別	
			8 世帯主情報						世帯主生年月日	
世帯主と申請者の続柄を取得する	世帯主と申請者の続柄を取得する	9 世帯主情報						世帯主年齢		
		10 世帯主情報						世帯主職業		
世帯情報を取得する	入居予定世帯の世帯員数を確認する	11 世帯主情報				世帯員数	世帯員数	世帯員数		
		12 世帯主情報								
入居資格を判断する	家屋の被害状況を確認する	被災状況を確認する	1 被災状況						入居人数	
			2 被災状況							被災証明書
			3 被災状況							被災判定
			4 被災状況							被災証明書
			5 被災状況							被災証明書
	被災証明書の提出を促す	被災証明書の提出を促す	6 被災証明書の提出を促す							被災証明書の提出を促す
			7 被災証明書の提出を促す							被災証明書の提出を促す
			8 被災証明書の提出を促す							被災証明書の提出を促す
			9 被災証明書の提出を促す							被災証明書の提出を促す
			10 被災証明書の提出を促す							被災証明書の提出を促す
入居希望団地を確認する	入居希望団地に関する希望を確認する	申請者の入居希望を確認する	1 入居希望						1次2次	
			2 入居希望							
	被災証明書の提出を促す	被災証明書の提出を促す	3 被災証明書の提出を促す							
			4 被災証明書の提出を促す							
	被災証明書の提出を促す	被災証明書の提出を促す	5 被災証明書の提出を促す							
			6 被災証明書の提出を促す							
	仮設団地決定のための居住条件を確認する	仮設団地決定のための居住条件を確認する	被災証明書の提出を促す	1 被災証明書の提出を促す						
				2 被災証明書の提出を促す						
		被災証明書の提出を促す	被災証明書の提出を促す	3 被災証明書の提出を促す						
				4 被災証明書の提出を促す						
被災証明書の提出を促す		被災証明書の提出を促す	5 被災証明書の提出を促す							
			6 被災証明書の提出を促す							
被災証明書の提出を促す		被災証明書の提出を促す	7 被災証明書の提出を促す							
			8 被災証明書の提出を促す							
被災証明書の提出を促す		被災証明書の提出を促す	9 被災証明書の提出を促す							
			10 被災証明書の提出を促す							
入居後管理を実施する	入居を決定する	入居の仮決定を実施する	1 入居決定							
			2 入居決定							
	入居を決定する	入居を決定する	3 入居決定						決定回	
			4 入居決定							
	入居を決定する	入居を決定する	5 入居決定							
			6 入居決定							
	入居を決定する	入居を決定する	7 入居決定							
			8 入居決定							
	入居を決定する	入居を決定する	9 入居決定							
			10 入居決定							
入居を決定する	入居を決定する	11 入居決定								
		12 入居決定								
入居世帯情報を取得する	入居世帯情報を取得する	入居世帯情報を取得する	1 入居世帯情報							
			2 入居世帯情報							
	入居世帯情報を取得する	入居世帯情報を取得する	3 入居世帯情報							
			4 入居世帯情報							
	入居世帯情報を取得する	入居世帯情報を取得する	5 入居世帯情報							
			6 入居世帯情報							
	入居世帯情報を取得する	入居世帯情報を取得する	7 入居世帯情報							
			8 入居世帯情報							
	入居世帯情報を取得する	入居世帯情報を取得する	9 入居世帯情報							
			10 入居世帯情報							
入居世帯情報を取得する	入居世帯情報を取得する	11 入居世帯情報								
		12 入居世帯情報								
入居管理を実施する	入居管理を実施する	入居管理を実施する	1 入居管理							
			2 入居管理							
	入居管理を実施する	入居管理を実施する	3 入居管理							
			4 入居管理							
	入居管理を実施する	入居管理を実施する	5 入居管理							
			6 入居管理							
	入居管理を実施する	入居管理を実施する	7 入居管理							
			8 入居管理							
	入居管理を実施する	入居管理を実施する	9 入居管理							
			10 入居管理							
入居管理を実施する	入居管理を実施する	11 入居管理								
		12 入居管理								
住宅再建の希望を確認する	住宅再建の希望を確認する	住宅再建の希望を確認する	1 再建希望							
			2 再建希望							
	住宅再建の希望を確認する	住宅再建の希望を確認する	3 再建希望							
			4 再建希望							
	住宅再建の希望を確認する	住宅再建の希望を確認する	5 再建希望							
			6 再建希望							
	住宅再建の希望を確認する	住宅再建の希望を確認する	7 再建希望							
			8 再建希望							
	住宅再建の希望を確認する	住宅再建の希望を確認する	9 再建希望							
			10 再建希望							
住宅再建の希望を確認する	住宅再建の希望を確認する	11 再建希望								
		12 再建希望								

ルとなった要因としては、配分回数は、原則的には「基礎支援金」「加算支援金」の2回で有り、再建方法の変更に代表される支給可能額の変化から、「差額」「払い戻し」が発生する場合があるとはいえ、義援金と比べると支払い回数が限定的であること、必要書類を市町村がそろえ、上級官庁である「県」に「進達」することで「支払い」が実現するため（県からは財団法人 都道府県会館へと送られる）、実際の処理手順がなく、義援金における大項目にあった「支払い業務を実施する」は存在せず「基礎・加算支援金の業務管理（進達した業務が滞りなく行われているかを管理する）」が存在する。

(5) 「弔慰金」に係る業務要件解析結果（表6：前頁）

当該業務について、システムに業務登録していた市町村は、宮古市、大船渡市、大槌町、野田村4市町村である。弔慰金業務の業務階層は、大項目については、「業務管理を実施する」「必要情報を取得する」「弔慰金の対象者を認定する」「受取人を認定する」「支払い額を確定する」の4業務、中項目については19業務、小項目については110業務、となっており、業務作業数が出ている。

これは、弔慰金業務の中に、1) 弔慰金の対象となる人的被災（死亡・行方不明）を認定する、2) 受取人

を認定する、という別業務を内包しているためである。これは、1)については、東日本大震災の特徴である、死者が多いこと、行方不明者が多いこと、に起因しており、これらの対象が「支払い対象となるための認定（死亡認定）」を実施することが、業務として新たに発生した。また、他災害と同様に、死亡者の災害関連死認定についても発生しており、これについても「支払い対象となるための認定（死亡認定）」手続きを担う必要がある。

加えて2)「受取り人を認定する」という新たな業務が発生している。対象となる遺族は(1)配偶者、(2)子、(3)父母、(4)孫、(5)祖父母、(既述の中でも、死亡者により主として生計を維持者を優先とし、加えて、(1)～(5)の遺族が存しない場合は、兄弟姉妹(死亡された方と同居、又は生計を同じくしていた)まで受取り人を広げたことでさらに業務作業とデータ項目が増加した。

#### (6)「仮設住宅」に係る業務要件解析結果(表7:前頁)

当該業務について、システムに業務登録していた市町村は、宮古市、大船渡市、釜石市、野田村の4市村であった。単一業務である「仮設住宅」においても複数回にわたって業務登録している。仮設住宅業務の業務階層は、大項目については、「業務管理を実施する」「必要情報を取得する」「入居資格者か判断する」「入居希望団地を確認する」「仮設団地決定のための居住条件を確認する」「入居団地・部屋を確定する」「入居管理を実施する」「退去後管理を実施する」「住宅再建の希望を確認する」の9業務、中項目においては23業務、小項目においては84業務に分類された。

本業務は、特徴として、「仮設住宅」という空間を提供を行う際に、1)被災者支援の観点にたつて「入居希望団地の確認」「居住条件の確認」に基づく「入居団地・部屋の確定」業務が必要となる、2)入居後「義援金」「支援金」「弔慰金」のように支払いを済ませれば業務が終わりを迎えるのではなく、「入居管理」「退去後管理」が必要となるために、業務数が増加していた。

### 6. 被災者生活再建支援業務の作業分割構成の体系化

#### (1) 被災者生活再建支援業務の作業分割構成の体系化における基本枠組み

生活再建支援の業務は、原則的に被災した被災者/世帯に対し、「人」「物」「空間」「資金」を支援として提供するものである。今回分析した4業務は、資金の提

供「弔慰金(見舞金)」「生活再建支援金」「義援金」、空間の提供「仮設住宅」であった。これらの業務実態の解析の結果から、表8に示した生活再建支援業務における作業分割構成を支える基本的枠組みを導出した。各業務に共通な業務作業の枠組みは、「①業務管理を実施する」「②必要情報を取得する」「③支払・提供条件の確定」「④支払い対象者を確定」「⑤支払い・提供を実施する」である。

これらを4業務との関連において改めて整理をする。「①業務管理を実施する」については各業務共通の業務作業があり、プロジェクトマネジメント型の業務作業内容が確認できた。「②必要情報を取得する」については、4業務において業務作業は共通であったが、業務実施に必要なデータ項目はそれぞれの業務で異なっていた。「③支払・提供条件の確定」については、義援金は「被災状況を確認する」ことで、支援金については「基礎・加算支援金の支払い条件を確定する」ことで、弔慰金については「弔慰金の対象被害を認定する」ことで、仮設住宅については「入居資格を判断する」ことでそれぞれ実施されていた。「④支援対象者を確定する」については、義援金・支援金・仮設住宅については原則的に申請者がその対象となるが、仮設住宅については「受取り人の確定を実施する」ことで果たされていた。「⑤支払い・提供を実施する」については、義援金は「支払い業務を実施する」、弔慰金は「支払額を確定する」、支援金は、申込によって他期間が対応している状況の「業務管理を実施する」、仮設住宅については「入居団地・部屋を確定する」ことで被災者に届けることを実現していた。仮設住宅については、さらに「⑥住民サービスに配慮する」「⑦提供管理を実施する」ことを継続的に業務展開し、「⑧今後の支援の方向性を知る」業務についても実施されていた。

#### (2) 支援条件の類型化にかかる仮説

対象4業務における業務作業の実態解析を実施する中で、生活再建支援業務のサービス対象として市町村が扱っていたのは、人的・物的に「被害」程度が甚大であった被災者だけではなく、脆弱性の高い属性をもつ「人」、仮設住宅の入居選定や生活環境確保の過程において大きく関わる「地縁」、車・ペットの所有状況など「地域」に係る情報、生活再建のために用意された事業のどの事業に該当するか、また再建目処としてどのような方向性を考えているかなどの「生活再建」、それら4つのカテゴリに最大限配慮しながら、サービス展開を実施している状況が明らかとなった。これは、業務作業の中・小項目を詳細に調査することによって表出化した結果である。

表8 被災者生活再建支援業務の作業分割構成の基本枠組み

	義援金	支援金	弔慰金	仮設住宅
1 業務管理を実施する	業務作業・データ項目とも共通			
2 必要情報を取得する	業務作業は共通・データ項目は共通でない			
3 支払・提供条件を確定する	被災状況を確認する	基礎・加算支援金の支払条件を確定する	弔慰金の対象被害を認定する	入居資格を判断する
4 支援対象者を確定する	申請世帯	申請世帯	受取り人を確定する	申請世帯
5 支払・提供を実施する	支払業務を実施する	基礎・加算支援金の業務管理を実施する	支払額を確定する	入居団地・部屋を確定する
6 住民サービスに配慮する	-	-	-	入居希望団地を確認する
	-	-	-	仮設団地決定のための居住条件を確認する
7 提供管理を実施する	-	-	-	入居管理を実施する
	-	-	-	退去後管理を実施する
8 今後の支援の方向性を知る	-	-	-	住宅再建の希望を確認する



ついて業務実態を業務作業の階層化で可視化ならびに業務作業実施によって生成されるデータ項目の対応関係を解明した(表3~6)、2)4業務に共通な、または独自の業務作業・データ項目が必要であるか否かを比較した(表8)、3)支援対象となる被災者の状況に応じて効率的な支援提示を可能とするための支援条件の類型を明らかにした(図1)。

現在も、新たな支援策について、行政職員は業務設計に取り組みながら、迅速な支援実現を目指している。今後も継続的にモニタリングならびに解析を実施し、図2の枠組みを支える業務作業と支援対象条件について精緻化をはかり、被災地の実態を蓄積し、次の災害に備える。

また、発生が想定される南海トラフ巨大地震や首都直下地震に向けて、経験を業務作業解析として引き続き集積することで、大規模甚大災害の被災地からの知見を継承する。これにより、よりよい業務設計を実現し、生活再建支援の効率化・高度化を図る。

## 謝辞

本研究は、文部科学省 都直下地震防災・減災特別プロジェクト「3.広域的危機管理・減災体制の構築に関する研究(研究代表者:林春男 京都大学)」によるものである。

台帳システムの実装・検証における環境、現場の実知見を提供いただいた岩手県復興局、宮古市被災者支援室・情報化推進室のならびに久慈市、野田村、大槌町、釜石市、大船渡市、奥州市、その他の被災市町村の皆様、本研究の推進に関わった全ての方々に深く感謝申し上げます。

なお、「岩手県被災者台帳システム」は産官学民連携支援チーム(京都大学、新潟大学、日本電信電話株式会社、東日本電信電話株式会社、E S R I ジャパン株式会社、株式会社インターリスク総研)で開発・実装したものです。また、岩手県被災者台帳システムにおける地図データにつきましては、株式会社ゼンリンからの支援提供により実装しています。この場を借りて、本研究の推進に関わった全ての方々に深く感謝申し上げます。

## 補注

### (1) 制度の要求を超えた要件

「制度の要求を超えた要件」についても配慮しながら支援業務をサービスとして実施している。顕著な事例としては、仮設住宅入居選定の際に、子どもの学区やペットの有無を考慮に入れるなどの配慮が行われている。これについて詳しくは図1で整理する。

### (2) 被災者台帳システムの業務登録実態

被災者台帳システムの業務登録については各市町村によって、バラツキが見られる。この背景について補足する。奥州市については死者の発生はなかったので「弔慰金」業務は発生していない。大槌町については「仮設住宅」の業務登録を行っていない。これは現在の被災者台帳が「仮設住宅の入居単位」ごとに個票を構成する機能がないためである。様々な理由から被災世帯が分離して仮設住宅に暮らすケースがあり、他市では個人単位で仮設住宅の入居情報を本システムに登録しているが、大槌町はあくまで入居単位世帯ごとに仮設住宅業務を管理したいとの意向から独自の業務システムを活用している。

## 参考文献

- 1) 朝日新聞：震災義援金、6割配られず 総額3千億円 基準設定遅れ、<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201108050477.html>, 2011年8月5日。
- 2) ITパスポート試験ドットコム：問8 システム開発における業務要件を定義する目的として、適切なものはどれか、[http://www.itpassportsiken.com/kakomon/24\\_haru/q8.html](http://www.itpassportsiken.com/kakomon/24_haru/q8.html), 2012。
- 3) 井ノ口 宗成・林 春男・田村 圭子・吉富 望, 被災者基本台帳に基づいた一元的な被災者生活再建支援の実現—2007年新潟県中越沖地震災害における“柏崎市被災者生活再建支援台帳システム”の実現—, 地域安全学会論文集, No.10, pp.553-564, 2008.11。
- 4) 田村圭子・林春男・木村玲欧・井ノ口宗成, 課題解決型災害対応を実現するための活動支援体制の検討—新潟県中越沖地震の対応組織の活動を事例として—, 地域安全学会論文集, No.10, pp.483-493, 2008。
- 5) 財団法人地方自治情報センター：県と市町村が被災者情報を共有 最後の一人が自立するまで支援, 月刊 LASDEC, 平成25年3月号, pp.4-9, 2013。
- 6) 内閣府：被災者支援に関する各種制度の概要(東日本大震災編), <http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/kakusyusuido.pdf>, 2012。
- 7) 井ノ口 宗成・田村 圭子・木村 玲欧・小原 亜希子・林 春男, 広域災害を対象としたウェブ配信型被災者台帳システムの実装—岩手県・宮古市を中心とした東日本大震災被災自治体の試み—, 地域安全学会論文集, No.18, pp.351-361, 2012.11。

(原稿受付 2013.5.24)

(登載決定 2014.1.13)