

## 自治体職員における制度運営の実態とディレンマの構造 — 熊本豪雨の住家被害認定調査の事例から

高 林 秀 明 (熊本学園大学)

### The Reality of Policy Management and the Structure of Dilemma for Local Public Servants: A Case Study on House Damage Investigation in the 2020 Kumamoto Flood

Hideaki TAKABAYASHI

#### 要 約

本稿は、災害時の住家被害認定調査の事例をもとに、自治体職員による制度運営の実態とディレンマの構造を明らかにした。浸水深によって判定する簡易な1次調査においては自治体職員の裁量によって被災者に寄り添いディレンマに対処できる可能性があるが、2次調査以降では部位ごとに詳細に点数化するため自治体職員の裁量の余地は乏しく、自治体職員には被災者に寄り添う姿勢も、被災者の期待と自治体組織の間に生じるディレンマを抱える様子もなかった。生活再建支援の諸制度の利用条件となる住家被害認定調査の結果は被災者にとって重要であり、被災者の経験する2次調査以降での自治体職員との軋轢は心身に大きな負担となる。しかも、認定調査の判定結果にかかわらず、利用できる制度は住宅を含む生活再建のための費用の一部を支援するに過ぎない。このケーススタディの一つの示唆は、職員の裁量を被災者・住民に寄り添う方向に主体的に用いることができる被害認定の仕組みづくりと生活再建が可能な内容・水準の制度構築の必要性である。

## はじめに

保健、医療、社会福祉や教育等の現場で働く第一線の自治体職員等は、住民へのサービスと行政・組織の目標・指示との板挟みとなりディレンマを抱えることがある。マイケル・リプスキーは、これを「ストリート・レベルの官僚制」として自治体職員のディレンマを詳細に論じた。筆者が主な領域とする社会福祉においても、ソーシャルワーカー等の自治体職員にとってのディレンマは日常的であり、雇用されている組織の一員でありながら相談者・利用者を尊重する実践をいかに展開するかは現場においても専門職教育においても一貫した重要な課題である（畑本裕介 2020）。

本稿が注目するのは、災害時の被災者の生活再建支援、特にその入口となる住家被害の認定に携わる自治体職員の仕事である。彼ら自治体職員は、専門職ではないが、災害発生後に急遽必要となる被害住家の損壊程度の調査と認定、そして被災者への説明を担う。それは単なる事務作業ではなく、被災住家の損壊程度の判定結果が、その後の生活再建支援制度の利用条件を直接的に左右するために非常に重要である<sup>（注1）</sup>。しかも、自治体は、大規模災害においては数千、数万あるいは数十万という住家の被害認定を迅速に行わなければならない。そこに制度と被災者の間に立つ自治体職員にとってのディレンマが生じる。そして、被災者・市民も自治体との関係において様々な経験をする。その背景には、自治体や政府等の組織、住家被害認定調査や生活再建支援諸制度との相互作用がある。筆者は、2020（令和2）年の7月4日に発生した熊本豪雨の被災者の支援に継続的にかかわる中で、自治体職員による住家被害の調査と結果説明の場に関与した。その経験をもとに、一つの事例を通して、第一線自治体職員の制度運用の実態と課題を明らかにするとともに、その改善策を検討する。

## 1. 住家被害認定調査のケーススタディ

### （1）住家被害認定と被災者生活再建支援の諸制度との関係

災害対策基本法の第90条の2（罹災証明書の交付）には、「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者から申請があつたときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面（次項において「罹災証明書」という。）を交付しなければならない。」とある。

この罹災証明書は、各種被災者支援策の適用の判断材料として幅広く活用され、被災者生活再建支援金、義援金の受給をはじめ、住宅金融支援機構融資、災害援護資金の利用の要件になる。また、災害救助法に基づく応急仮設住宅や応急修理制度の利用、税・保険料・公共料金等の減免・猶予などの条件にもなる。

「被害の程度」とは、被災住家の被害程度であり、全壊、大規模半壊、中規模半壊、半壊、準半壊、準半壊に至らない（一部損壊）に区分される。それぞれの損害割合は50%以上、40%以上～50%未満、30%以上～40%未満、20%以上～30%未満、10%以上～20%未満、10%未満である（「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」（令和3年3月）の改定によって、令和2年7月以降の災害に遡って中規模半壊が新設、適用された）。

住家被害の調査は内閣府の「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」に基づいて実施される。水害による第1次調査における判定基準は、木造・プレハブの戸建ての1～2階建てで、津波、越流、堤防決壊等水流や汚泥、瓦礫等の衝突等の外力が作用することによる一定以上の損傷が発生している場合、外観による判定と浸水深による判定が行われる。浸水深の判定基準は表1に基づく。全壊の基準は床上180センチメートルである<sup>(注2)</sup>。

表1 水害における第1次調査と第2次調査の判定基準

被害程度	1次調査	2次調査
	外力による一定以上の損傷が発生している場合	部位等の判定
		9つの部位の損壊割合の合計
全壊	住家流失 又は 床上1.8m以上の浸水	50%以上
大規模半壊	床上1m以上1.8m未満の浸水	40%以上50%未満
中規模半壊	床上0.5m以上1m未満の浸水	30%以上40%未満
半壊	床上0.5m未満の浸水	20%以上30%未満
準半壊	—	10%以上20%未満
準半壊に至らない (一部損壊)	床下浸水	10%未満

資料) 内閣府「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」(令和3年3月)をもとに作成

第2次調査では、外観と傾斜を調べた上で、部位の調査となる。主に用いられる部位調査による判定では、各部位の損壊程度の割合が把握され、これが換算表(損壊程度と面積率とのクロス)によって各部位の損壊割合に変換される。部位とは(カッコ内は損壊割合構成比)、外壁(10%)、内壁(10%)、床(階段含)(10%)、基礎(10%)、柱(又は耐力壁)(15%)、屋根(15%)、天井(5%)、建具(15%)、設備(10%)である。これら9つの部位の損壊割合の合計が50%以上であれば全壊、40%以上～50%未満であれば大規模半壊などと判定される。後述するように、個々の部位についてさらに部分ごとに調査が行われる。例えば、建具(15%)は、木、アルミ、ドア、障子のそれぞれについて損壊程度を「無」から「程度Ⅰ」「程度Ⅱ」「程度Ⅲ」「程度Ⅳ」「程度Ⅴ」の6段階で判定され、それらの合計が建具の損壊程度及びその割合となり、損壊割合に換算される。設備は、浴槽、台所、その他(その他の水回り、ベランダ等)の損壊程度の合計として計算される。

それぞれの被害認定区分に従って、生活再建支援金の額は表2のようになる。全壊と大規模半壊では、補修の場合、それぞれ200万と150万となる。仮に義援金が全壊200万円、半壊(大規模半壊含む)100万円とすると、合計400万円と250万円であり、その差額は150

万円となる。

表2 被災者生活再建支援金の支給額

被災世帯 の区分	損害割合	基礎支援金	加算支援金	
			住宅の再建手段	支給額
全壊	50%以上	100万円	建設・購入	200万円
			補修	100万円
			賃借	50万円
大規模半壊	40%以上	50万円	建設・購入	200万円
			補修	100万円
			賃借	50万円
中規模半壊	30%台	—	建設・購入	100万円
			補修	50万円
			賃借	25万円

表の金額は複数世帯（世帯の構成員が複数）の場合

資料) 内閣府「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律の施行について」（令和2年12月4日）  
をもとに筆者作成

## (2) Aさんの住家被害認定調査の事例

令和2年7月4日、人吉球磨地方を襲った豪雨によって、Aさんの平屋の自宅は床上浸水の甚大な被害を受けた。球磨川氾濫時、高さ2メートル以上の濁流の中で、Aさんは愛犬と7時間も庭木につかまった状態で九死に一生を得た。

その後、Aさんの自宅は、行政による被害認定調査を受けた。Aさんは、指定された日に罹災証明書を受け取ると、そこには大規模半壊と記されていた（木造住宅の1次調査は浸水深によって判定する）。自宅は球磨川沿いであり、地域一帯は甚大な被害を受けており、近隣の住家の多くは全壊判定であった。初めての被災で、被災家屋の調査の方法などを知る由もなかった。みなし仮設（賃貸型仮設）で避難生活を送りながら、役所の調査結果に疑問を持ち、繰り返し役所に質問するなど1年以上にわたって交渉を行った。泥かきなどの支援に入っていた筆者もその過程に継続的に関与した。

以下、Aさんの被災住家の損壊程度の調査の結果と方法に対する疑義の内容および交渉の経過を詳述する（表3）。事例の掲載にあたって、内容を確認の上でAさんの了解を得た。

表3 Aさんの住家被害認定調査の流れ

年月日			主な出来事	筆者参加
2020 年	7 月	4 日	令和 2 年 7 月豪雨発生	
		21 日	1 次調査による罹災証明書の受け取り、2 次調査を依頼	
	8 月	16 日	2 次調査実施	
		23 日	役所から 2 次調査の説明を受ける	○
	9 月	21 日	A さん宅の壁はがしなどの片付け作業	
		23 日	3 次調査実施	○
	10 月	16 日	役所から 3 次調査の説明を受ける	○
		30 日	2 次調査結果に関する役所との協議（1 回目）	○
	11 月	30 日	〃（2 回目）	○
2021 年	2 月	19 日	3 次調査結果に関する役所との協議（3 回目）	○
	6 月	24 日	〃（4 回目）	○
	7 月	6 日	3 次調査の補足（建具のみ）調査実施	○
		20 日	役所から補足調査の結果が伝えられる（電話）	

資料) 筆者作成

2020（令和 2）年 7 月 21 日 初めて罹災証明書を受け取ったところ、浸水深が 176 センチメートルのため大規模半壊という結果だった（180 センチメートル以上が全壊）。自宅の平屋は屋根近くまで浸水したことから、全壊と判定されないことを疑問に思い、役所に 2 次調査を依頼した。

8 月 16 日 役所による 2 次調査が実施された。

8 月 22 日 A さんは 2 次調査の結果を聞くために一人で役所を訪問した。その際、役所の担当者から言われたのは、1 次調査と同じく、結果は大規模半壊ということだけだった。

8 月 23 日 2 次調査の結果の詳しい説明がほしいと思い、泥かきのために訪問していたボランティア（筆者）に同行を依頼し、もう一度、役所を訪問した。すると、前日と同じ担当者が、パソコンの中の調査データを見せて、点数も含めて詳細に説明してくれた。全壊と判定されるには、浸水深はあと 4 センチ足りない 176 センチであり、点数はあと 2 点足りない 48 点とのことだった。測定の違いや見落としなどがあるかもしれないと考えて、3 次調査を依頼して役所を後にした。

9 月 21 日 3 次調査を控えている状況なので、事前（9 月の前半）に被災した自宅室内の壁を剥がすことを役所に確認した上で、ボランティアの協力で浸水した自宅の壁を剥がした（被災から 2 ヶ月以上が経過し、災害ボランティアセンターはいずれ閉鎖されるため、ボランティアの協力を得られるうちに、自宅の片付けを進める必要があると考えた）。



9月29日 役所によって3次調査が実施される。

10月16日 3次調査の結果を聞くために役所を訪問した（Aさんと高林）。担当者から説明を受けながら、こちらから各部位の詳しい結果を質問すると、ここでは資料が足りないの、役所の別館に行ってほしいと言われて、すぐに移動して担当課の職員から詳しい説明を受けた。そこで分かったことは、8月23日に役所から説明を受けた2次調査の結果が48点ではなく、46点ということだった。そして、3次調査の結果は47点であり、大規模半壊のままということだった（表4）。

表4 Aさんの被災家屋の部位別損害割合と損害割合合計の変遷

部位	外壁	内壁	床	基礎	柱	屋根	天井	建具	設備	合計	判定
2次調査 当初の結果説明 2020年8月23日	3	10	8	1	4	0	1	13	8	48	大規模 半壊
2次調査 3次調査説明時 2020年10月16日	3	10	8	1	4	0	1	<b>11</b>	8	<b>46</b>	大規模 半壊
3次調査 結果説明 2020年10月16日	3	10	8	<b>2</b>	4	0	1	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>47</b>	大規模 半壊
3次補足調査 結果説明 2021年7月20日	3	10	8	2	4	0	1	<b>8</b>	10	<b>46</b>	大規模 半壊

50%以上が全壊、40%以上が大規模半壊、30%以上が中規模半壊、20%以上が半壊、10%以上が準半壊、10%未満が一部損壊  
(太字は前回調査から変更があった点)

資料) X自治体資料をもとに筆者作成

2次調査では見落としがあったかもしれない2点の可能性を考慮して、Aさんは3次調査を申し込んだのだが、この場で初めて、その前提が違っていたことがわかった。担当課の職員は「説明に使ったパソコン上の資料と調査票原本に違いがあり、誤って伝えていました。判定は『大規模半壊』のままです」と結果を淡々と説明した。Aさんは「2次判定の結果として説明された48点を正しい数字としてください」と訴えたが、取り付く島もない態度だった。この時、3次調査によって、設備（+2）と基礎（+1）の部位において合計3点上がったので当初の説明通り48点をベースとすれば51点となり「全壊」判定になる可能性があった。2次調査から大きく減ったのは建具であり、13点が9点となり4点の減少となった。役所の説明では、2次調査の建具の結果は13点ではなく11点であったが、Aさんへの説明の際のパソコン画面では13点となっていたので誤った数字を伝えたとのことだった。

この時、2次調査の結果を伝える際になぜ誤った数字を伝えたのかを尋ねた。理由は、調査票原本の検証、検算をして、原本に修正が加わったものの、その前の段階で調査票を撮影した仮写真データをシステムに掲載しており、修正後に仮写真データを更新しなかったために、修正前のデータによって説明が行われたとのことだった。役所では担当職員は被災者に結果を説明する際にパソコンの写真データを用いており、Aさんの場合、役所の手違いに

よって説明に用いる写真データが誤っていた。担当課の職員による説明は淡々とした事務的なものであり、A さんが納得できるものではなかった。

10月30日 前回の説明に納得がいかなかったため、役所で罹災証明（家屋被害）の判定に関する協議を行った。この時は、事前に A さんの同意を得た上で、高林が議員に同席を依頼して、2次調査の結果の説明の誤りとその原因、今後の対応方針について、役所の考えを聞いた。仮写真を掲載した後に原本が修正されたが写真を差し替えなかったことによって「誤った数字」を伝えたことは役所のミスであるが、2次調査の結果が48点ではなく46点であるという主張は変えられないということだった。

11月20日 2度目の協議を実施した（A さん、筆者）。「役所の誤りで何度も説明された点数を正式な数字としてください」と言うと、職員は「違法なこと（公文書改ざん）を求めるのですか」と返答した。A さんは突き刺さる職員の言葉に傷つきながら、「被災者に寄り添ってほしい」と訴えた。

12月14日 熊本県庁を訪問し、住家被害調査の担当者と面会した（A さん、筆者）。自治体の対応を説明し、何か打開策はないか相談した。1時間半の中で、県職員は次のような説明をした。

- ①水害の家屋被害調査では、2次調査以降は1次判定よりも高い点が出ることは少ない。
- ②調査員の研修で、同じ被害家屋を複数の班が調査した際、その結果は班（調査員）によってかなりの違いが生じる。バラツキを補正するために調査後に役場で調査票原本の検証をするのはそのような理由からである。
- ③内閣府の調査マニュアルは大変厳しい基準となっているので、その通りに調査すれば、現在の判定レベルにはならない（つまり、市町村は被災者寄りの調査をしている）。
- ④市町村は調査を行う前に、調査の項目や方法について被災者にもっと丁寧に説明をする必要がある。

このような話を聞いて、A さんは、内閣府は住家被害調査の判定基準や実施マニュアルを見直す必要があると強く感じたという。県庁としては役所に被災者に寄り添った対応をしてほしいと伝えることはできるが、それ以上のことはできないとのことだった。

2021（令和3）年2月19日 役所で住宅被害の判定に関する3度目の協議を行った（A さん、高林）。説明は従来と変わらず、平行線だったが、2次調査と3次調査を比べると建具の点数が大きく下がっていることについて、どうして大きく異なるのかについて説明を求めた。しかし、納得できるような具体的な説明はなかった。その後、役所から A さんに、建具だけもう一度調査させてほしいと連絡があった。

3月19日 職員4名が3次調査の補足調査という位置づけで、A さんの被災住宅を訪れた（A さん、高林が対応）。調査開始前に、職員が「調査において手加減はしません」と言われたことに A さんはショックを受けた。役所の求めで3次調査の見落とし部分の確認を行おうとしたが、浸水被害で泥を被った建具のほとんどを処分している（上記の令和2年9月21日を参照）。そこで、「現物が存在しない中で建具の被害程度をどのように確認するの

ですか」と調査方法を A さんが職員に尋ねた。A さんはそれに対する職員のあいまいな回答に納得できず、この日の調査を断った。

6月24日 役所との4度目の協議を行い、今回は熊本県議が同席した（Aさん、高林が出席）。役所側は初めて担当部長が出席した。Aさんの被害判定については、建具だけをもう一度調査することに決まった。また、その場で、内閣府の「災害に係わる住家の被害認定基準の運用指針」では被害の実態を正しくつかめないのではないか、木造だけでなく非木造についても被災者から様々な不満の声が上がっているなど、役所職員に伝えた<sup>（注3）</sup>。役所としても「同感であり、私たちからも内閣府に制度の改善を伝えていく」という話があった。

7月16日 4人の自治体職員がAさんの被災住家の3次調査の補足調査として建具のみの調査を行った（Aさん、高林、県議）。建具だけを2時間半かけて確認した。

7月20日 Aさんが16日の調査結果を役所に聞くと、建具が9点から8点に下がったと言われた。2次調査の結果説明では当初13点、その後、役所のミスで実際は11点だったと言われ、3次調査では9点になり、今回の補足調査で8点となった。合計はそれぞれ48点、46点、47点で、今回、46点に下がった。

8月23日 Aさんは、役所に補足調査の建具の結果と計算方法について、もう一度、電話で問い合わせた。すると、今回、建具の結果が8点であることは間違いのないことで、Aさんにできるだけ有利な計算方法をとったこと、損傷程度Ⅴの【共通】（表5）に当てはまらなかったのはすでに補足調査の時（7月16日）に説明したはずとの回答だった。その説明の内容は、損傷程度Ⅴ【共通】を用いる場合は被災直後の混乱した状態に限定されるという役所側の認識である。

8月24日 筆者が内閣府防災担当と電話で話をして、損傷程度の調査方法について確認した。担当者の話では、2次調査の結果より3次調査の損傷程度が大きく下がったり、建具の枚数が大きく減ったりするなどが生じたのは、「おそらく被災者との状況確認が十分にできていないことが考えられる」、「調査は被災者が立ち会って前回の調査の際の状況を含めて丁寧にコミュニケーションを取り、状況確認を行う必要がある」とのことであった。また、担当者は、2次調査の際に、被災者が基礎と設備だけを再度しっかり見てほしいという場合、疑義のある部分だけを再調査することが可能であると言われた。この点でもこれまでの調査過程において役所職員の説明は不足している（2次調査の結果説明では3次調査について特定の部位だけの調査も可能という説明はなかった）。

また、自治体が損傷程度を計算する際に、建具の部位別の損傷割合が100%を超えないように調整する作業が認められている。2次調査において13点が11点に引き下げられたのは単純なミスではなく、損傷があっても点数にならない程度Ⅰの15.6%と程度Ⅱの9.4%を程度Ⅲと程度Ⅳに上乘せしていずれも（1点ではなく）2点として計算した可能性がある。役所は最終的な検算の結果が反映されなかっただけの単純ミスであるとこれまで説明してきたが、このような具体的な計算方法についてこれまで役所からの説明はなかった。内閣府の説明を踏まえると、13点は単純な誤りとはいえない。繰り返しになるが、当初、損傷割合を計算した職員が被災者の立場から見ると点数にならない（損壊の実態が損壊率としては何らかウントされない）25%（表6の2次調査合計のⅠとⅡの割合）を、ⅢとⅣに損壊率を1ずつ



上乗せしたことが、当初説明の建具の点数が13点であった理由とも考えられる。

表5 建具の損傷の判定

建具1枚を単位として判定し、下表のような損傷を受けた建具を損傷建具とする。

建具（構成比15%）

程度	損傷の例示	損傷程度
I	<p>【襖、障子】家具の倒れ込み等によって襖紙、障子紙が破損し、張り替えが必要である。</p> <p>【木製サッシ】可動部にわずかな歪みが生じ、開閉が困難となっている。</p> <p>【アルミサッシ】可動部、鍵にわずかな変形が生じ、開閉が困難となっている。</p> <p>【ドア】変形はしていないものの、表面の傷が著しい。</p> <p>【共通】浸水による襖・障子・ドアの破損（表面、格子・縁の洗浄、張り替えによって、再使用が可能な程度）</p>	10%
II	<p>【木製サッシ】壁面との間に隙間が生じている。</p> <p>【アルミサッシ】鍵の破損や、ビードのはずれが見られる。あるいは開閉が不能になっている。</p> <p>【ドア】蝶番に変形が見られ、取り付け部がはずれている。</p>	25%
III	<p>【襖、障子】可動部が破損しているが、かまちに損傷は見られない。</p> <p>【木製サッシ】破損し、開閉が不能になっている。</p> <p>【アルミサッシ】ガラスが破損している。</p>	50%
IV	<p>【襖、障子】可動部が破損しており、かまちに一部欠損、ひび割れが見られる。</p> <p>【木製サッシ】可動部の破損に加え、かまちに一部欠損、ひび割れが見られる。</p> <p>【アルミサッシ】可動部が全損しており、枠の一部に変形が見られる。</p>	75%
V	<p>【襖、障子】かまちの損傷が著しく、交換が必要である。</p> <p>【木製サッシ、木製建具】破壊されている。</p> <p>【アルミサッシ】枠ごとはずれて破壊されている。</p> <p>【アルミドア、木製ドア】破壊されている。</p> <p>【共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・浸水により建具が歪み、開閉が不能になっている。</li> <li>・浸水によりドア等の面材が膨張し剥離している。</li> </ul> <p>（再利用が不可能な程度）</p>	100%

出典）内閣府「災害に係る住家の被害認定基準運用指針（令和3年3月）」

表6 Aさんの被災家屋の建具の損壊枚数と損壊程度、  
損壊割合の2次調査と3次調査、補足調査の比較

部位	損傷程度	無	I	II	III	IV	V	計
木	2次調査	0	0	2	0	0	0	2
	3次調査	0	0	0	0	0	0	0
	3次補足調査	0	0	2	3	0	0	5
アルミ	2次調査	0	10	4	4	5	3	26
	3次調査	9	0	16	0	0	0	25
	3次補足調査	0	13	6	24	2	0	45
ドア	2次調査	0	0	0	2	1	12	15
	3次調査	0	0	0	0	9	2	11
	3次補足調査	0	1	4	0	0	2	7
障子	2次調査	0	0	0	0	0	21	21
	3次調査	0	0	0	0	7	0	7
	3次補足調査	2	3	8	2	20	0	35
2次調査合計 (当初説明)	枚数	0	10	6	6	6	36	64
	割合(%)	0.0	15.6	9.4	9.4	9.4	56.3	100.0
	損傷割合(%)	0	0	0	2	2	9	13
2次調査合計 (3次結果説明時に訂正された)	枚数	0	10	6	6	6	36	64
	割合(%)	0.0	15.6	9.4	9.4	9.4	56.3	100.0
	損傷割合(%)	0	0	0	1	1	9	11
3次調査合計	枚数	9	0	16	0	16	2	43
	割合(%)	20.9 (10%)	0.0	37.2 (40%)	0.0	37.2 (40%)	4.7 (10%)	100.0
	損傷割合(%)	0	0	2	0	5	2	9
3次補足調査合計	枚数	2	17	20	29	22	2	92
	割合(%)	2.2 (10%)	18.5 (10%)	21.7 (10%)	31.5 (30%)	23.9 (30%)	2.2 (10%)	100.0
	損傷割合(%)	0	0	0	3	3	2	8

\* 損壊割合は、各損壊程度の割合を損壊割合に換算する表に基づいて計算される。

2次調査(当初)の損壊割合は13%、3次調査の損壊割合は9%。部位別の損壊割合の配分は、  
建具全体で最高15%。

\*\* 3次調査合計と3次補足調査合計のカッコ内は自治体による計算。

資料) X自治体資料及びAさんへの聴き取りから筆者作成

### (3) Aさん宅の住家被害認定調査に関する問題点

#### 1) 一貫した説明不足

3次調査の結果の説明以降、手続きミスの説明を求めても、役所の回答の第一声は常に「大規模半壊という結果は変わりません」というものだった。被災者が納得できないために問いかける行為が、役所にとっては重大なことと受け止められていない様子であった。被災者を精神的に追い込むような言動も度々あった（2020年11月20日の発言など）。違法な手続きや手加減を求めているのではなく、誠意ある対応、納得のいく説明を求めているだけにもかかわらず、である。

#### 2) コミュニケーションの乏しさ

2次調査の結果に納得いかず、3次調査を申請した際、職員から「次はどこを重点的に見てほしいですか」と聞かれた。そこで、Aさんは、部位別の調査結果の中で、設備と基礎、そして天井の損傷部分の被害実態が結果に反映されていないのではないかと考えたため、その旨を伝えた。2020年9月29日の3次調査当日、Aさんは調査に立ち会い、特にそれらの点についてよく見てもらいたいと考えて、それらの部位に関しては調査員とよく話をした。

しかし、3次調査の結果を聞くと、そのようなやり方は被災者にとっても調査員にとっても問題があることがわかった。すべての部位をもう一度調査する場合、被災者は全部位について、役所の職員と共に調査を行い、被災時の状態などを説明したり調査員の質問に答えたりすることが必要だった。そうではなかったため、3次調査では庭にアルミサッシ（建具）の現物が残っていたにもかかわらず、調査員はそれを尋ねることも見ることもなく、建具の調査を行った。そのため、3次調査の結果は2次調査と全く異なる建具の枚数と損壊程度となった（表6）。このような調査のやり方が以下の問題点を生み出していると言わざるを得ない。

#### 3) 調査ごとの結果の違いを説明できない

3度目（2020年11月20日）の協議において、建具の調査方法に明らかな誤りがあるのではないかと、その点を説明してほしいと担当者に質問した。2次調査ではアルミについて、Ⅴが3枚、Ⅳが5枚、Ⅲが4枚、Ⅱが4枚、Ⅰが10枚の合計26枚だった。3次調査ではアルミに関して、ⅢからⅤがゼロ、Ⅱが16枚、Ⅰが9枚。障子については、2次調査ではⅤが21枚（合計21枚）だったが、3次調査ではⅣが7枚（合計7枚）となった。また、ドアについても、2次調査ではⅤが12枚、Ⅳが1枚、Ⅲが2枚（合計15枚）であったが、3次調査ではⅤが2枚、Ⅳが9枚（合計11枚）となった（以上の内容は表6を参照）。

2つの点が問題といえる。まず明らかに被害程度の判定の内容に大きな違いがある。特にアルミは全く結果が異なっている。アルミは3次調査の時点で割れているものも含めてほとんどが敷地内に置かれていたが、調査員は現物を確認することがなかった。また、障子とドアは（役所の了解を得た上で3次調査の前に）現物を処分してはいたが、前回の調査時の写真などを参考にすれば当時の状況が把握できたはずだが、結果は下がっている。ドアの判定結果も下がっている。もう一つの問題は、アルミや障子、ドアの数え方である。調査ごとに

何を1としてカウントするかを決めるので、それぞれの調査ごとに統一されていれば良いのであるが、そうになってはいない。アルミは2次と3次がそれぞれ26と25だが、障子は21と7、ドアは15と11、木は2次では2とカウントされているが3次はゼロである（表6）。アルミはほぼ正確に数えられているので、その比率を踏まえれば、障子もドアも同じような数になるはずだが大きく変化している。

それぞれの調査が独立した調査であることは認識しているが、もともと住宅にあったものがなかったものと判断されたり、調査時点で庭に置かれていた現物（アルミサッシ）の状況を確認せずに結果をまとめたりすることは独立した1回の調査としても問題があると言わざるを得ない。この点について、役所に説明を求めたが、回答はなかった。役所は、もう一度、建具だけ調査したいとAさんに願い出たために、建具だけの調査（補足調査）を行うことになった（この際、役所からの依頼があり、被災者であるAさんが再度、調査申請を行った）。

#### 4) 補足調査も同様の問題

建具だけを調べた2021年7月16日の補足調査では、数えられたアルミが45（枚）、障子は35（枚）だった（表6）。いずれも2次調査よりも大きく増えた。枚数は比率なので調査の度に設定される。アルミと障子の比率は2次が26：21、3次補足調査が45：35であり、比率はほとんど同じである。比率の面では改善されたが、損傷の程度の判定では、2次の障子はすべてがVと判定されたものが3次補足調査ではVはゼロとなった。また、アルミは2次では30%がIV以上だったが、3次の補足調査ではわずか4%であった。これだけ大きく判定が異なるのは、被害の実態は同じなのだから、判定基準を変えたのか、その都度、被害の判定方法を変えているとしか考えられない。

補足調査の際、Aさん側は、調査員らに次のように伝えた。2次調査では、損傷の判定の程度Vにある【共通】「浸水により建具が歪み、開閉が不能になっている。浸水によりドア等の面材が膨張し剥離している。」という基準を採用したのではないかと（表5）。これに対して、調査員は、「この共通の項目は自宅が傾いて住めないような状態になって初めて用いられる基準です」と答えた。そのため、「この基準は用いることはできず、今回はほとんど建具が（処分されているため）ないので、かまちの状態で判定します」とのことだった。

2021年8月24日、内閣府防災担当者は、筆者との電話にて、Aさんの場合でも程度Vの【共通】を用いることは可能であり、役所が被災者としてしっかりコミュニケーションを取れば被災当時（2次調査時）の状況を確認し得ると話した。発災時から1年近くが経過した時点で、片付けと泥だし、ブラッシングをした後に、障子や襖などの建具がない状態で、役所の職員は、補足調査において、かまちだけを見てその損壊程度を判断した。3次の補足調査の際、調査中に程度Vの【共通】の指標は用いないと説明して、そのような前提で調査したことは調査方法の欠陥と言わざるを得ない。最低でも当時の写真なども見て、被災者の話をよく聞きながら、以前の調査（2次調査）と同じ基準での調査を行うべきであった。



#### 5) 全壊判定もあり得る

2次調査で建具が当初の説明通りであれば13点で、3次調査でも2次調査同様に役所職員が状況確認を丁寧に行っていれば13点のままで、まさか9点に下がることはなかった。13点については、当初は役所の単純なミスだと私たちは考えていたが、決してそうではなく根拠（換算表における損壊程度のカウント方法）があつて13点となった可能性があることもわかった<sup>(注4)</sup>。3次調査では基礎が1点、設備が2点上がっているので、建具が2次調査結果の当初の説明通り13点であれば、合計51点となり、全壊へと変更されたはずである。

#### (4) Aさんの生活からみた被害認定調査と支援制度の問題

行政手続きのミスと杓子定規の対応は被災者にとっては、物心両面での「死活問題」である。Aさんは役所との交渉過程で深く傷つき、避難生活を送る仮設住宅において、睡眠薬を服用しなければ寝られない程に不安定な精神状態に陥った。協議の場において、「この住民であることが残念で悔しいです」と涙ながらに語ったこともあった。

60代後半のAさんは、被災時、一人暮らしであった。40代のひとり息子の母親であり、息子は独身で派遣の仕事のため一時的に県外に住んでいた。かつて長く自営業をしていたAさんは、この15年は小売業の販売職のパート勤めであった。しかし、新型コロナウイルスのパンデミックが発生した2020年の6月に職場を解雇され、その1ヶ月後の被災時の収入はわずかな年金のみであった。

被災者にとって最大の課題は住宅再建であり、その費用の確保は大きな悩みである。Aさんの場合、リフォーム業者の見積もりは資材高騰等もあつて安くても1500万円、3000万円近い金額を提示した業者もあった。

被災者再建支援金は「大規模半壊」での改修の場合、2人以上の世帯で基礎支援金と加算支援金を合わせて150万円、これに今回の98万の義援金を合わせると248万円である。「全壊」判定であれば、改修の場合、生活再建支援金（基礎支援金と加算支援金）が計200万円、義援金196万円であり、合計396万円となる。全壊判定と大規模半壊の違いは148万円である。1000万円以上かかる改修費全体に比べれば不十分とはいえ、148万の違いは大きい。Aさんの被災家屋は、180センチに後4センチ足ない浸水深176センチの大規模半壊と判定されたので、4センチの差が148万円の違いとなった。なお、この災害における住宅再建費用そのものを上乗せ給付する熊本県の独自制度はない<sup>(注5)</sup>。

水害の損壊家屋の判定方法、それによって生じる支援金の差、そもそもの支援金額の水準など、被災者の生活再建支援制度には多くの根本的な問題がある。Aさんは、改修費用の1500万円以上の不足分を、民間保険の保険金によって賄った。それでも資金不足のために、玄関扉の交換や庭の物置の再建は手が付けられていない。Aさんに保険金がなかったら、どうなっていただろう。リフォームの資金がないので、自宅を解体して改修も新築も断念し、賃貸住宅あるいは災害公営住宅を選んだのかもしれない。実は被災した自宅は祖父が建てた家を引き継いで、父親とAさんらが住んでいたものだが、父の死後、父の兄弟の名義となっていた。Aさんが長く住んでいたのもAさん名義に変更しようとしたところ、災害の前年に名義人から多額の請求があり、1000万円以上を払っていた。長年、両親と息子と共に暮らし

てきた愛着ある自宅であることはもちろんだが、このような経緯もあって改修して住み続けることを決断する他なかった。保険金は生活再建の基盤になった。試練に負けない強さのあるAさんだが、この資金の存在がなければ役所の対応に心が折れていたかもしれない<sup>(注6)</sup>。再建費用の存在はそれほど重要である。問題はこれが公的に保障されていないことである。

Aさんのように民間保険の加入がある方は何とか改修や新築によって住宅再建を果たしているが、実態は民間保険加入という被災者の自助・自己責任が中心である。過去20年間に制度改善が図られてきたとはいえ、被災者生活再建支援金は今なお補助的役割の域を出ない。それゆえ、民間保険未加入の場合は、リフォームや公費解体後の新築を諦めざるを得ない。例えば、民間保険未加入のため自宅改修を諦めた仮設入居の80歳の単身女性は、災害公営住宅への入居を考えている。災害公営住宅の家賃は入居時から最低でも約2万円かかるため、少ない年金（月5万円）からの家賃負担をいつも心配している。やはり民間保険未加入の80代の高齢夫婦は新築する予定で全壊の自宅を解体したが、自宅敷地に下水管を引く費用などを加えると費用の捻出が難しくなり自宅再建を諦めた。民間保険の加入なしでも、被災家屋を改修した方もある。大規模半壊の単身の方は、生活再建支援金112万5千円に自己資金を加えて、経費を250万円に抑えて、160センチほど浸かり泥まみれになった1階の2部屋の床と壁、廊下を張り直し他ものの、キッチンはそのままで拭き掃除のみという最低限の改修に止めざるを得なかった。

家屋の損壊判定に不服があっても役所に伝えることなく泣き寝入りした人たちもいる。その方々にも民間保険金や預貯金・資産の有無・程度など、住宅再建資金には様々な事情があっただろう。被災者にとって数センチメートルの判定が何とかならないかと思うのは当然のことであり、またその数センチをめぐって役所と時間をかけて交渉しなければならない心身の負担はとても大きい。しかも再建資金が乏しい状態のなかで、被災者は役場の杓子定規の対応によって二重、三重に苦しめられる。被災地の現実の一つにこのような悪循環がある。

## 2. 第一線自治体職員と被災者、自治体・政府、地域社会の関係性

### (1) 自治体職員と市民との相互作用をとらえる枠組み

リプスキーが論じた「ストリート・レベルの官僚制」は、この事例を分析する上で有用な枠組みを提供してくれる。

彼は、「ストリート・レベルの官僚」を「仕事を通して市民と直接相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任されている行政サービス従事者」としている。そして、「ストリート・レベルの官僚制」を、「ストリート・レベルの官僚をその必要な労働力に応じて相当数雇っている行政サービスのための組織」とする。ストリート・レベルの官僚の典型例は、教職、警察やその他の法の施行に携わる職員、ソーシャル・ワーカー、判事、弁護士、裁判所職員、保健所職員、政府や自治体の施策の窓口となりサービスの供給を行うその他の公務員などである。典型例には多様な職種が含まれているが、リプスキーは、これらの仕事に従事する人々は、分析的な意味では似たような状況を経験しているので、概して共通した点が多く見られると述べている（リプスキー：17-18）。

彼らの仕事とそれに伴う意思決定は、特定の個人の生活に大きな影響を及ぼす。その仕事

は市民の「生存や機会を形づくったり、制限したりする」ものであり、公務員は「人々が行為する際の社会的（そして政治的）な背景となり、彼らの行為を方向づける」ような、「公共の便益の提供者であり公共の秩序の維持者」である（リプスキー：18）。そのため、彼らは、「市民を政府によるサービスの期待に沿うように、また、政治的共同体のなかに位置づけるよう社会化」する。そして、「市民が政府の便益や制裁にふさわしいかどうかを決定する」のであり、いわば「市民がどれほど市民たりうるかを決める鍵を握っている」のである（リプスキー：18-19）。市民にとっては、「教育や紛争解決、公衆衛生などに関して直接相互作用しなければならない日常茶飯事として」、ストリート・レベルの官僚制をたえず経験している（リプスキー：28）。

この関係に対して、法令や財源を根拠に行政組織（政府・自治体）が作用している。具体的な関係の一つとして、組織と管理者はある一定の成果の確保を意図して第一線の職員の裁量を制限しようとする。そのため、市民の生活を左右する重要な裁量的意思決定を必要とするストリート・レベルの官僚には、管理者との間で裁量の維持・拡大に関する問題が背負われる（リプスキー：39）。また、組織と管理者は、サービス資源の制約を背景に仕事の能率とコストを重視するために、市民（対象者）中心にサービス提供しようとする第一線の公務員との間に緊張関係をもたらす（リプスキー：72-74）。これらの制限や緊張は、ストリート・レベルの官僚と市民・対象者との関係にネガティブな影響を与えずにはおかない。

さらに、第一線の官僚と市民との関係性は、地域社会がストリート・レベルの官僚に持つ期待にも影響を受ける。地域社会は、公務員の仕事や提供する施設・サービスに対して、その地域のニーズや関心を反映した期待を持ち、また働きかけを行う。一方で、それらの施設・サービスは地域社会のアイデンティティの形成に影響を与える（リプスキー：26）。地域社会の持つストリート・レベルの官僚の役割の多様な捉え方や期待に対して、限られた資源・財源等の枠の中での第一線職員の仕事は彼らが目標を追求するための方法と一致しないこともあり、彼らは地域社会との間で役割葛藤を経験することになる（リプスキー：74）。

このように、①ストリート・レベルの官僚（第一線の職員）は、②市民個人、③政府・自治体（管理者）、④地域社会といったすべての主体と相互に作用している。同時に個々の主体は他のすべての主体とも相互に影響し合っている（例えば、②市民個人⇔④地域社会、③政府・自治体（管理者）⇔④地域社会など）。この枠組みを踏まえ、今回の事例である住家被害認定をめぐる自治体職員と被災者の相互作用を検討する。

## （2）第一線職員と被災者、自治体・政府、地域社会の相互関係とディレンマ

①自治体職員と②被災者との関係に関して、Aさんの例では、自治体職員の判定結果の説明、その後の対応において、被災者の生活と感情を考慮してこれに寄り添うような態度も、被災者が納得できるように説明を尽くそうとする姿勢も彼らにはなかった。2次調査以降の被災者は職員にとって制度を機械的に当てはめるだけの客体でしかないのだろうか。同じような被災者の声を他にも聞いた。鉄骨の古い住宅の2階近くまで泥水に浸かった高齢者は、非木造のために半壊と判定されたが、その時の自治体職員の態度や言葉が本当に冷たかったと話された。九死に一生を得て、住まいと家財道具等のほとんどを失い、生活と健康、人生の



立て直しに向かう出発点において、彼らの仕事は一部の被災者の生活や健康の障壁となった。

自治体の①第一線職員と③その管理職・県職員・政府はほとんど一枚岩だった。交渉の場に、毎回、担当の係員と係長、課長が出席した。交渉の最終段階において県議が同席した時に初めて部長も現れた。どのポジションも発言趣旨は同じであった。首長に対しても、知り合いを通じて不服内容を伝えたが回答はなかった。熊本県の担当課にも相談したが、上述のような損壊調査の技術的な問題点の説明があったが、被災者の立場で動いてくれることはなかった。内閣府の担当者にも連絡したところ、私が説明した交渉状況は自治体の裁量の範囲との回答であった。自治体の職員も管理職も、政府の方針通りの対応という態度であり、市民・被災者の切実な訴えとの間にストリートレベルの官僚（第一線の自治体職員）がディレンマを抱えているという様子はなかった。

このように①第一線の職員と③自治体組織は一体的であり、「①第一線職員を含む③自治体」と「②個々の被災者を含む④市民・地域住民」との関係においても、第一線の職員にとっては仕事の裁量の余地が乏しく、住民に対して管理的なものとなっている。この自治体の罹災証明交付総数3,377に対して、最初の判定に納得せず2次調査（再調査）の申請があった件数は118であり、その割合は3.5%である（2021年5月31日現在、X自治体資料）。熊本県全体でも、2020年10月9日現在、令和2年7月熊本豪雨の罹災証明件数に対して再調査件数は2.5%であり、熊本地震の26.7%と比べて大幅に少ない（熊本日日新聞、2020年10月14日）。自治体職員から「再調査をすると判定結果が下がることもある」と言われたと、何人もの被災者から聞いた（Aさんも同様の経験をした）。そう言われて再調査を諦めた人々もいただろう。確かに再調査によって判定結果が変わるケースは非常にわずかであり、118件のうち再調査で全壊に変更されたのは（当初の大規模半壊・半壊判定のうち）わずか7%に止まっている（上記のX自治体資料）。

このような状況の見方を変えれば、1次調査に限っては、熊本地震の際と比べて熊本豪雨では調査結果に納得している被災者が多いといえるかもしれない。水害の木造住家の場合、1次調査は目視と浸水深の計測のみであり、自治体職員の裁量によって被災者に寄り添った調査を行う余地がある。それが実行されれば、再調査の申請は自ずと減るに違いない。確かに、被災者の中には、浸水深が180センチに満たなくとも全壊判定となったり、床下浸水であっても半壊判定を受けたりなど、自治体職員が調査において柔軟な対応をしてくれたと語った人もあった。自治体職員からも「マニュアル通りに調査をしたらこのような判定はできない。」「私たちはできるだけ被災者に寄り添って調査をしている」という言葉を何度も聞いた。実際に1次調査のかなりはそうであっただろう<sup>(注7)</sup>。自治体職員は、1次調査では、政府のマニュアルや組織的管理から相対的に自律して現場での裁量を用いて被災者に寄り添う仕事が可能になっている。これを自治体行政も承認しており、このような事業は地域社会の期待にある程度応えることができ、地域社会との良好な関係形成にもつながる。

しかし、2次以降の調査方法ではこの状況は様変わりする。自治体職員の裁量の幅がある1次調査（目視と浸水深の計測）とは異なり、2次調査はマニュアルに沿って部位別に観る機械的な調査方法である。裁量の幅が大きければ、現場で調査する自治体職員が被災者に寄り添う余地も増えるため、1次調査の場面では自治体職員はディレンマを経験することがな



かったり、ディレンマが生じて乗り越えることがある程度は可能になっているとみられる。もちろん2次調査以降も自治体職員には工夫の余地はある。例えば、建具の程度V（損壊程度100%）の【共通】（浸水により建具が歪み、開閉不能になっている）項目の観点から見ることで、被災者に寄り添った調査を行うことができる（Aさんの2次調査ではそうであった）。あるいは被災者と十分なコミュニケーションを取り、被災直後の写真や証言などをもとに状態を判定することもできるだろう。とはいえ調査マニュアルの恣意的な運用はできない。被災者に寄り添いたいと願う自治体職員にとっても2次調査以降では裁量の発揮が難しい状況に置かれる。1次調査での「（①職員⇔②被災者）⇔③自治体⇔④地域社会」という構図は、2次調査以降では「①職員③自治体⇔②被災者」となる。むしろ被災者を客体として一方的に扱うという意味で「①職員③自治体→②被災者」という関係に変わってしまう。

第一線の自治体職員が被災者に寄り添っているのか（「①職員⇔②被災者」⇔③自治体）、そうでないのか（「①職員③自治体→②被災者」）は、被災者を含む住民と自治体行政との信頼関係にも影響する。第一線職員が裁量を発揮して被災者に寄り添う仕事を重ねることは、地域社会のエンパワメント促進にもなり、相互の良好な関係を形成するだろう。しかし、現実はかなり異なり、水害後の行政機関の対応に関する住民の満足度は低いという調査報告があるように、今回の災害においても少なくない被災者が不満を持っている（照本清峰ほか：2005）。2次調査を申請しなかった多くの被災者や他の地域住民は、1次調査の結果への納得の有無にかかわらず、2次調査以降に被災者が自治体行政を相手にどのような苦勞をしているのかを知る機会はほとんどない。そうすると2次調査を含めた住家被害認定調査の問題を知らないか、耳にはしても一部の人たちだけの問題のように見えてしまう。そして被災者間においてこの問題への意識や態度はバラバラになり、重要な問題が被災者・地域社会にとっての共通課題になることはない。その結果、住家被害認定制度の改革は遅々として進まず、災害の度に繰り返されることになる。

### （3）被災者の苦しみ・不安と制度運営のギャップ、国の制度自体の問題

第一線の自治体職員は、その調査結果が被災者の生活再建の条件に直結することを十分に理解している。だから、1次調査において被災者の立場で裁量を用いるのである。しかし、Aさんのように4センチ不足しているから全壊と認めないという調査もある。そして、2次調査以降は政府マニュアルに従って部位別に（様々な問題を含んだ）調査が厳格に行われる。そこにいる被災者は皆、深い痛みと苦しみ、生活再建への大きな不安を抱えているのだが、第一線の自治体職員は、まるでモノを扱っているように、自分たちの論理のみで仕事を運ぼうとする。しかも、上述のように、それは政府のマニュアル通りともいえないような問題ある手続き、そして被災者に対する不適切かつ不十分なコミュニケーションとともに進められる。被害者側からみて、このときの自治体職員には職務遂行と被災者の人権尊重との間のディレンマを認めることができない。そこには職員の主体性の問題とともに、実態に対応していない機械的な調査方法の問題が横たわっている。第一線の自治体職員は「市民が政府の便益や制裁にふさわしいかどうかを決定する」のであり「市民がどれほど市民たりうるか

を決める鍵を握っている」（リプスキー：18-19）。自治体職員のミクロ権力とディレンマなき対応はどれほど被災者の人としての市民としての尊厳を傷つけて深い苦しみに追いやっていくであろうか。Aさんの事例はその氷山の一角である。

いかに改善するかについて、自治体の第一線職員の観察からいくつかの点を指摘したい。2次調査の方法は、被災者はもとより自治体職員にとってもわかりにくい。裁量の余地が乏しい上に、その複雑さゆえにマニュアル通りの正確な運用も難しい。被災者とのコミュニケーションもよほど丁寧に行わなければ、時間経過とともに変化する水害被害の実態を部位別に適切に把握することはできない。調査方法とその判定結果は、住家損壊の実態を十分に把握していないだけでなく、多くの大切なものを失った苦しみや生活再建の不安を持って生きる被災者の主体性にも全体性にも対応していない。政府は災害前に調査マニュアルに精通した自治体職員を育成することを市町村に求めているが、その前提となる調査方法自体に問題があるため、方法そのものを改善するべきである。

1次調査も然りである。簡易で裁量幅のある1次調査であるが、その内容も方法も被災者の生活実態に何ら対応していない。Aさんのように176センチの大規模半壊の場合と180センチで全壊と判定された場合、両者の住宅の再建費用にほとんど差はないが、この4センチによる判定結果の違いが被災者生活再建支援金や義援金の受け取り額に大きな違いをもたらす。自治体職員の裁量をどのように用いるかは職員（組織の方針）次第であり、大規模半壊の幅（床上1メートルから1.8メートル）のどの高さから「切り上げ」して全壊と判定することが許されるのかも難しい判断である。問題の所在は、180センチのラインによって全壊と大規模半壊を区分する現在の調査方法である。これは被災者に数センチの差のために涙させ、被災者にとって全く理に適わない仕組みである<sup>(注8)</sup>。自治体職員にとっても裁量だけでは解決できない難しさがあり、この制度を運用する以上、職員と被災者との衝突は災害の度に繰り返される。どこで線引きするか、どのような調査方法に改善すべきかについては、被災者のその後の制度利用の条件に紐づけられている限り、生活再建にかかる費用との関係が重要になる。しかし、現在の方法で判定される住宅損壊の認定の考え方と方法は、住宅の損害に対応した再建費用との関係性すら欠いている（多田2014：第2章）。その上、判定結果は、住宅に限らない生活全体の被害とその回復費用にも対応しない。住宅被害は被害の一部である。被害実態とは、被災前の原状を回復するための費用、すなわち住宅再建と健康回復を含めた生活再建にかかる費用となるだろう。半壊や一部損壊と判定された世帯にも様々な被害があり、何らかの支援を必要としている人たちが少なくない（一部損壊は医療・介護保険料や医療費の一部負担等の免除措置等の対象にもならない）。住家被害だけをもって被災実態として、これを諸制度の利用要件としている現在の制度の根幹が問われなければならない<sup>(注9)</sup>。被害とは何か、被災とは何かという実態をトータルに把握する方法が求められている。自治体職員は現場で起こっていることを組織的に取り上げて、都道府県と政府にこの調査方法の基本的な問題点を伝えることが必要である。

## おわりに

自治体の第一線職員は、生活の困難・不安を抱えて、制度・サービスの利用を必要としている市民にどのような対応をしているのか。本稿では、災害時の住家被害認定調査の事例、被災者と自治体職員の相互関係の実態を取り上げた。これは、筆者の研究テーマの一つである、制度のあり方が人々の、なかでも市民と市民、市民と行政との間の信頼関係をいかに形成するかに関する研究に対して重要な示唆を与えてくれる。普遍主義 / 選別主義という制度の特徴との関係では、被災者生活再建支援法それ自体は要件さえ当てはまれば所得・資産調査なしに受給できる点で普遍主義的性格を持つ。ただし、それを得るための要件が罹災証明書に記載される住家被害認定の内容であり、これが制度利用の入り口において被災者のふるいわけを行っている。選別主義制度は、市民間及び市民と自治体の間の不信感をもたらし、それを強めるという傾向を持つ（Rothstein1998：138f）。現行の制度の利用要件を決める住家被害認定調査は、選別主義の性格によって、現場での被災者と職員との対立的な関係をつくるなど、被災者にも自治体職員にも様々な問題を背負わせている。他方、普遍主義はそれらの関係に信頼形成を促す特徴があるものの、普遍主義制度においても第一線職員による被害実態のアセスメントや制度利用支援のあり方、その裁量やディレンマに関する議論を避けることはできないだろう。今後も第一線職員の抱える実態と課題、当事者・市民との相互作用の実態とディレンマの構造に注目し、その解決策を探っていきたい。Aさんのような苦しみを経験する被災者が二度とないように、本稿が今後の災害法制の見直しと自治体職員の制度運営の改善のための資料の一つになることを願う。



## 注

- (1) この仕事には専門的な知識及び経験が求められている。災害対策基本法の第90条の2の2に「2 市町村長は、災害の発生に備え、罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保を図るため、前項の規定による調査について専門的な知識及び経験を有する職員の育成、当該市町村と他の地方公共団体又は民間の団体との連携の確保その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」とある。しかし現実的に現在の調査マニュアルに精通した職員をすべての市町村において確保することの必要性や実現性に疑問を感じる。本論で述べるように、住家被害の程度を含めて被害の実態を総合的に把握する専門的な知識や経験こそ必要だと考える。
- (2) 衆議院災害対策特別委員会（2007年11月9日）「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」には、「被災地における住宅再建は、単に個人レベルにおける再建だけではなく、地域社会の迅速な復興のためにも極めて重要である。かかる見地から、政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずべきである。一 支援金の支給限度額については、被災者の住宅再建に対する意欲に十分応え得るよう、今後の実績等を踏まえ、引き続き検討すること。二 支援金支給等の前提となる住宅の被害認定については、浸水被害及び地震被害の特性にかんがみ、被害の実態に即して適切な運用が確保されるよう検討を加えること。」などが明記され、被害認定の運用も検討課題とされた。これを受けて「被害の実態に即した適切な住家被害認定の運用確保方策に関する検討会」が設置され（2008年10月3日）、2010年2月25日に「住家被害認定調査票」が検討され、ほぼ現在と同様の調査方法となった。その後、「災害に係る住家の被害認定基準運用指針（2013年6月）」において水害の1次判定の全壊の基準について「1階天井まで浸水」としていたものを、「災害に係る住家の被害認定に関する検討会」（第4回、2018年3月1日）によって（「住家の被害認定基準運用指針」「実施体制の手引き」「住家の被害認定調査票」）、（全壊は）「住家流失又は床上1.8m以上の浸水（浸水深の最も浅い部分で測定）＝住家損壊割合50%以上」が提案され、これが現在の基準となっている。
- (3) 非木造は1次調査から木造の2次調査と同様の部位別調査であるため、被害実態に対して判定結果が非常に厳しくなる。木造であれば明らかに全壊（50%以上の損壊）の判定を受ける状態であっても、非木造では半壊（20%以上30%未満）にしかないケースもある。非木造の調査方法の問題点はこれまでも指摘があり（「災害に係る住家の被害認定基準等に関する運用状況調査結果」内閣府（防災）、平成20年10月）、判定結果は同程度の被害であっても木造よりも依然として低く、調査方法が被害実態把握に対応していない。
- (4) 換算表の用い方について、換算表自体がすべての損壊を被害割合としてカウントするようにはなっていないため、そのままであればカウンスれない「低い程度」の被害を全体の合計が100%を超えない範囲で（調査者＝自治体職員の裁量によって）「高い程度」に上乗せして被害割合に加えることができる。2次調査においてもこの点は自治体職員が多少の裁量を發揮できる部分である。
- (5) 熊本豪雨の熊本県の独自施策は、熊本地震と同様に、復興基金を財源にした被災宅地復旧支援事業や自宅再建利子助成、リバースモーゲージ利子助成など、住宅再建に関連する横出し支援が中心である。熊本県には、愛媛県の愛媛県被災者生活再建緊急支援事業、宮崎県の宮崎県・市町村災害時安心基金、兵庫県の兵庫県住宅再建共済制度（建築・購入600万、補修200万、加入者は年間5千円の負担金）などのような、被災者生活再建支援法との併給が可能な住宅再建への上乗せ支援がない（内閣府「都道府県独自の被災者生活再建支援制度」令和4年5月1日現在）。
- (6) 富永（2018）は、2011年の紀伊半島大水害の被災16世帯の聴き取りによる、住家被害の判定結果と制度利用、民間保険利用に着目した各世帯の生活再建の状況について、「半壊」の10世帯の住宅再建の



困難さを示している。それでも再建を果たせたのはほとんどの世帯が民間保険に加入していたためであり、加入のなかった世帯の場合（1世帯のみ）、再建したものの「被害認定は『半壊』であったこと、保険の期限が切れていたことで精神が不安定になり、精神安定剤を服用している」と書いている。この事例でも生活再建の経済的基盤（被害判定を要件とする制度利用を含む）は健康に影響を与えている。

- (7) 筆者は、2022年10月24日、この研究の対象自治体の担当職員に対して、熊本豪雨における1次調査の準備から実施までの運営経験に関するインタビューを行った。自治体職員は、内閣府の判定フローに沿いつつも、できるだけ被災者に寄り添うための「工夫」をしていることを確認できた。例えば、床下浸水か床上浸水かの違いは一部損壊と半壊の違いとなり、そのまま様々な支援制度の利用条件の大きな差をもたらす。そのため、可能な限り床上浸水となるように自治体職員による測定方法の「工夫」がなされた。「工夫」の多くは記録に残らないだろう。自治体職員がその裁量をどのように用いて、どのような「工夫」をしたのかについて、何らかの形で共有することは重要である。
- (8) 例えば、多田直人（2014：第3章）によると、復旧が必要となる浸水深の閾値と復旧費用（建具）について、「木製建具（室内扉・障子・ふすま）」の場合、浸水深が床上120cm以上の場合、浸水した階の木製建具は全交換（交換が必要となる閾値が不明であるため、階高の半分として設定）として、損壊程度は（浸水階の木製建具再調達価格に対して）100%としている。このように住宅メーカー等の専門家の聴き取りに基づく、復旧費用からみた損壊程度100%は床上120cm以上が妥当とみている。
- (9) 一部損壊の世帯の被害実態が正しく認識されず支援策がないことは平成28年の熊本地震でもみられた。熊本日日新聞、2018年4月23日朝刊、「命守るために（6）＝一部損壊の在宅被災者 支援、情報届かず疎外感」には、一部損壊判定とされ在宅被災者となり、支援や情報が届かず、体調を崩した方の例が紹介されている。

## 参考文献

- 畑本裕介（2020）「社会福祉行政におけるミクロ権力論：リプスキー再訪」『同志社政策科学研究』21巻2号
- 富永哲雄（2018）「紀伊半島大水害後の住宅再建に関する一考察 — 新宮市旧熊野川町を事例として —」『和歌山大学災害科学教育研究センター研究報告』第2巻
- 照本清峰・佐藤照子・福囿輝旗（2006）「水害発生後の復旧期における行政機関の対応に関する住民の意識」『水工学論文集』第50巻、土木学会水工学委員会編
- 多田直人（2014）「水害被害推計手法の高度化に関する研究」東京大学博士（工学）論文
- Lipsky, M. 1980, Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services, Russel Sage Foundation. (マイケル・リプスキー、田尾雅夫訳『行政サービスのディレンマ — ストリート・レベルの官僚制』木鐸社、1986年)
- Rothstein, Bo (1998) Just Institutions Matter : The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State, Cambridge University Press.
- 『AERA』2022年11月28日、No.50、朝日新聞出版（pp.17-19の記事「4センチ差で148万円差」において本論文が引用された）

# The Reality of Policy Management and the Structure of Dilemma for Local Public Servants: A Case Study on House Damage Investigation in the 2020 Kumamoto Flood

Hideaki TAKABAYASHI

## Summary

This paper discusses the state and issues of service provision to residents by the local public servants based on the case of investigation of house damage in the disaster. While primary investigation, which are measured by the depth of inundation, have a range of discretion for local government officials, secondary surveys are scored for damage of each part of the house, so there is little room for discretion of local officials. Therefore, they had no attitude to stand by the victims, and they were not seemed to face a dilemma between the expectations of the victims and the local government organization. Moreover, since the results of the housing damage investigation affect the state of life recovery including housing, it is a matter of life or death for the victims. In conclusion, it is important to consider how the recovery support policy should be improved in the payment level which is enough to reconstruct their house and how the discretion of the local public servants in its management can be used proactively to support the victims and residents.