

被災者住宅再建支援カルテシステムの開発

—被災者・行政間における住宅再建計画と再建状況の共有に向けて—

主査 高島 正典*1

委員 重川 希志依*2, 田中 聡*3

個々の被災者の住宅再建を、被災者と行政が共通の理解のもとで進めていくことは、円滑な支援業務を実施する上で極めて重要である。本研究では、2004年新潟県中越地震で被災した小千谷市の被災者生活再建支援業務に関するエスノグラフィー調査の結果を踏まえ、各被災世帯の被災状況、世帯構成、所得、健康状態といった基礎的情報から、相談内容、申請状況、再建方針までを一元的に管理し、顧客志向の再建支援業務を進める為の被災者住宅再建支援カルテシステムを開発した。また、このシステムを実際に2007年能登半島地震で被災した穴水町に導入し、その有効性を検討した。

キーワード：1) CRM (Customer Relation Management), 2) 被災者生活再建支援, 3) 顧客志向, 4) サービス・マネジメント, 5) 相談窓口業務, 6) 住宅再建, 7) 2007年石川県能登半島地震, 8) 穴水町

Individual Housing Recovery Chart System for Victims' Assistance Operations after a Catastrophic Event — Sharing the Housing Rebuilding Plan and Recovery Process between Victims and Supporting Sectors—

Ch. Masasuke Takashima

Mem. Kishie Shigekawa and Satoshi Tanaka

In this paper, a framework of the "Recovery Chart System" which manages the profiles of each affected household from various aspects such as property damage, family members, economic situation, health condition, recovery plan, and history of consultation including what victims asked and how staff members responded was proposed as customer relationship management system in housing recovery assistance. After Noto Peninsula Earthquake, in March, 2007, Anamizu town adopted our system for its housing recovery operation. We examined its effectiveness and problems in practical use by following how the system was installed, utilized and extended in the actual operation.

1. 研究の背景・目的

阪神淡路大震災(1995年1月17日)以来、被災者生活再建支援法改正(1999年12月22日)¹⁾、災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準(2000年4月1日適用)¹⁾など、被災者の生活・住宅再建支援を目的とした制度²⁾が拡充されてきた。支援制度の拡充は、被災者の選択肢を広げる一方で、被災者が自らのニーズに合わせて、どの制度を利用するかを選択・決定するという新たな過程を生んでいる。現行の各種支援制度の利用にあたっては、さまざまな資格要件、使用制約等が課されている。多くの被災者は、初めて制度を利用するため、自らのニーズのどの部分に、どの制度を利用すればよいか戸惑うことになる。

被災者を支援する側の市町村の現場担当者も、実際に災害が発生してから、自らが具体的にどのような生活再建支援サービスを提供できるのか、どのようなニーズに対してどのような制度を利用すれば支援につながるのか

学習を開始するのが実態である。利用する支援制度が決まった後も、申請書類の作成、書類の不備の修正、提供された支援に対する要望・クレーム等、長期に渡り様々な局面で、被災者と密接に関わっていく必要がある。加えて、各制度に基づく支援サービスを、具体的にどのような方法で被災者に提供するのか一窓口職員から被災者への支援制度に関する説明のばらつきをいかに抑えるか、大量の被災者からの申請、手続き、要望、クレームをどのように管理すればよいかといった制度運用上必要な実務のあり方については、特に標準的なものが示されているわけではなく、各市町村に任されている。よって、実際の被災者生活再建支援制度の運用実務上どのような課題が生じているのかを明らかにすることは、将来の災害における被災者生活再建支援を円滑に進める上で極めて重要である。

被災者が抱えている問題は、極めて個別であるため、個々の被災世帯のニーズに応じたきめ細やかな被災者支

*1 富士常葉大学 准教授

*2 富士常葉大学 教授

*3 富士常葉大学 准教授

援が求められる。このような要請は、企業が顧客との関係を重視し、個々の顧客の持つニーズに応えることで顧客満足、ひいては企業の競争力、収益力の向上を目指そうとする CRM(Customer Relationship Management)の考え方²⁾の対象となるものである。しかし、CRM 支援システムは、渡辺(2003)²⁾が指摘するように、支援窓口の現場の実態・実情を十分に考慮したものでなければ、実用上意味がない。

そこで、本研究では、新潟県中越地震での小千谷市を対象として、生活再建支援業務の観察、支援担当者に対するインタビュー調査、資料分析といったエスノグラフィカルな調査を通して、被災者生活再建支援業務の実態を明らかにするとともに、運用上生じている課題を整理した。そして、それらの課題解決のための業務のあり方とそれを実現する情報システムとして、被災者住宅再建カルテシステムの機能・運用のあり方を提案した。さらに、このシステムのコンセプトを紙ベースで実現したものを、2007年3月25日に発生した能登半島地震後の石川県穴水町の被災者生活再建支援に導入し、その有効性を検討した。

先行的研究として村上他(2004)³⁾があるが、本研究では、単に家屋の物理的な復旧だけでなく、被災者生活再建支援制度を含め、すまいの再建に関わりうるより広い支援制度群を背景とした被災者支援業務のあり方を検討する。

2. 被災者生活再建支援業務の実態と課題 —新潟県中越地震における小千谷市を事例として— 2.1 調査の対象・方法

生活再建支援業務の実態と課題を明らかにし、生活再建支援システムが備えるべき機能を検討するため、新潟県中越地震での小千谷市を対象とした、エスノグラフィカルな調査を実施した。調査対象は、小千谷市において、行政から被災者に提供される主要な生活再建支援制度(住宅応急修理制度、応急仮設住宅制度、被災者生活再建支援制度(国制度、県制度)^{註3)})に関する被災者対応を所管する建設課(旧都市開発課^{註4)})とした。

調査は、大きく次の三つの方法により行った。

1) 業務の観察

小千谷市旧都市開発課の協力のもと、生活再建支援相談窓口において、窓口の空間配置、使用されている資機材、職員の役割分担と動き、来訪被災者の動き、業務の流れ、書類の動き、窓口職員と被災者のやりとりの様子を観察した。

2) 資料の分析

窓口で配布されている各種制度に関する解説、申請用紙、また、窓口職員が使用していたマニュアル類を収集

し、各種支援内容、支援を受けるための資格要件、業務の流れ、申請に必要な情報項目の分析に用いた。また、申請者から窓口へ提出された申請書類を閲覧し、申請から受理、支援の給付にいたるまでの過程において、どのような書類、情報項目がどのような目的で必要とされるのかを調査した。

3) インタビュー調査

旧都市開発課の構成員7名に対して、インタビュー調査を行い、観察、資料分析からは把握しきれなかった業務の流れ、各職員が業務にあたり留意・工夫していた点、生活再建支援業務において課題として感じた点を調査した。

2.2 被災者生活再建支援業務の課題と支援情報システムに求められる機能

調査の結果、支援業務上、以下のような課題があることが明らかとなった。

1) 説明業務

被災者生活再建支援の内容を説明する際に問題となっていたのは、ある世帯がどのような支援を受けられるのかをいかに正確に被災者に伝えられるかである。ある世帯が受けられる支援の内容を決定するために考慮すべき項目は多岐にわたっている。その判定の流れは以下のように整理できる。

a) 災証明の結果、被災住宅をどう処理するかによって、被災程度をどう扱うかを判断する。(表 2-1①災証明の結果と被災家屋の処理の関係を参照)。

b) a) で決まった被災程度の扱い、および世帯収入、世帯主年齢に基づき、利用できる国の応急修理制度を選ぶ(表 2-1②国の応急修理を参照)。

c) a) で決まった被災程度の扱いに基づき、利用できる県の応急修理制度を選ぶ(表 2-1③県の応急修理を参照)。

d) a) で決まった被災程度の扱い、および世帯収入、世帯主年齢、世帯構成、被災時の居住形態(持ち家・借家)に基づき、利用できる国の生活再建支援を選ぶ(表 2-1④国の生活再建支援を参照)。

e) 被災住宅の扱い、および自立再開後の居住形態、自立再開の場所に基づき、利用できる国の生活再建支援にかかる制約を選ぶ(表 2-1⑤国の生活再建支援にかかる制約を参照)。

f) e) で決まった被災程度の扱い、および世帯の収入、世帯主年齢、世帯構成に基づき、利用できる県の生活再建支援を選ぶ(表 2-1⑥県の生活再建支援を参照)。

このように、支援内容決定のしくみは多段階にわたっており、要領を一度読んで理解することは難しい。

また、基本的に窓口担当職員の多くは他自治体から日替わりで派遣されてくる応援職員であった。多くは、会場

表2-1 利用可能な支援内容を決定する際の参照表群

①り災証明の結果と被災家屋の処理の関係

被災住宅の扱い	被災家屋の被災度判定結果			ここでは持家・借家は関係ない。
	全壊	大規模半壊	半壊	
修理	大規模半壊扱い	大規模半壊扱い	半壊扱い	
解体 (建替含む)	全壊扱い	全壊扱い(*正当な解体事由がある場合)		
		大規模半壊扱い	半壊扱い	

②国の応急修理(仮設住宅を利用せず修理する場合利用可能)[単位千円]

世帯収入	被災日における世帯主年齢	大規模半壊扱い	半壊扱い
500万円以下	問わない	600	
500万円超 700万円以下	45歳以上(または要援護世帯)		
700万円超 800万円以下	60歳以上(または要援護世帯)		

③県の応急修理(仮設住宅を利用せず修理する場合利用可能)[単位千円]

世帯収入	被災日における世帯主年齢	大規模半壊扱い	半壊扱い
500万円以下	問わない	1000	500
500万円超 700万円以下	45歳以上(または要援護世帯)		
700万円超 800万円以下	60歳以上(または要援護世帯)		

④国の生活再建支援[単位千円]

世帯の収入	被災日における世帯主年齢	世帯構成	全壊扱い		大規模半壊扱い		
			持家	借家			
500万円以下	問わない	複数	生活関係	通常分A	700	700	0
			特別分B	300	300	0	
			計	1000	1000	0	
			居住関係	H(C~G)	2000	1000	1000
			うちC	500	500	500	
			計	3000	2000	1000	
		単数	生活関係	通常分A	550	550	0
			特別分B	200	200	0	
			計	750	750	0	
			居住関係	H(C~G)	1500	750	750
			うちC	375	375	375	
			計	2250	1500	750	
500万円超 700万円以下	45歳以上(または要援護世帯)	複数	生活関係	通常分A	350	350	0
			特別分B	150	150	0	
			計	500	500	0	
			居住関係	H(C~G)	1000	500	500
			うちC	250	250	250	
			計	1500	1000	500	
700万円超 800万円以下	60歳以上(または要援護世帯)	単数	生活関係	通常分A	275	275	0
			特別分B	100	100	0	
			計	375	375	0	
			居住関係	H(C~G)	750	375	375
			うちC	187.5	187.5	187.5	
			計	1125	750	375	

⑤国の生活再建支援にかかる制約

被災住宅の扱い	自立再開後の居住形態	自立再開の場所	国の生活再建支援にかかる制約
修理	修理した住宅	同じ土地	なし
解体	借家	同じ市町村	居住関係⑤のみ対象
		同じ都道府県の他の市町村*	
		他の都道府県の隣接しない市町村	
	公営住宅	同じ市町村	居住関係経費は対象外
		同じ都道府県の他の市町村*	
		他の都道府県の隣接しない市町村	
自分で新築した住宅	同じ土地(移転事由あり含む)	なし	
	同じ市町村	居住関係⑥対象外	
	同じ都道府県の他の市町村*		

*または他の都道府県の隣接する市町村 *居住関係申請経費の半分まで

⑥県の生活再建支援[単位千円]

世帯の収入	被災日における世帯主年齢	世帯構成	全壊扱い	大規模半壊扱い	半壊扱い
500万円以下	問わない	複数	1000	1000	500
		単数	750	750	375
500万円超 700万円以下	45歳以上(または要援護世帯)	複数	500	500	500
		単数	375	375	375
700万円超 800万円以下	60歳以上(または要援護世帯)	複数	1000	500	500
		単数	750	375	375

に向かうバスの中で生活再建支援に関する資料を読み、バスを降りると20分程度のミーティングをへて、そのまま窓口で対応することとなった。そのため、窓口職員が被災者に対し誤った説明をする、人によって説明が異なるといったことが少なくなく、混乱の元となった。

ある自治体からの窓口応援職員は、一週間単位で応援に来て、次の応援チームへの引継ぎも、チーム間で独自に行っていた。そのため、窓口業務を通じて制度のしくみに習熟し、安定した業務の提供ができた。しかし、ど

うしても窓口業務に従事し始めた段階では、ミスは避けられない。また、いつも、そのような好条件で応援職員を派遣してもらえとは限らない。

そこで本研究で提案する支援情報システムには、世帯情報を入力すると、どのような支援を受けられるのかを表示する機能を持たせることとした。これにより、初めて支援制度の説明業務に携わる職員でも、ある世帯がどのような支援を受けられるかを正確に伝達することが可能となる。

2) 確認業務

確認作業の中で問題となったのは、以下の二点である。

a) 被災世帯の確認(被災世帯分離)

応急修理、仮設住宅、生活再建支援金とも、被災市町村に居住している実態があれば、被災市町村に住居登録されていなくとも制度を利用可能である。居住の実態は、ガス、電気、水道料金の領収証に書かれている住所等によって確認された。また、応急修理以外は、世帯が支援の単位となるが、第904内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(災害復旧・復興担当)通知⁴⁾では、「数世帯が同一家屋に同居している場合で、いずれも生計を一つにしていない場合は、それぞれを「世帯」として取り扱うこととなる。」としている。その場合、住民票(別世帯として登録されているか)、健康保険証、所得証明書(世帯間相互で扶養関係にないか)等で確認することとなっている。またそこで別世帯と判定されても、被災前に遡って世帯分離の措置がとられることはなかった。

これらのことは、住民基本台帳をそのまま被災者台帳として援用できないこと、また、災害発生後、支援の単位となる、いわば「被災世帯」を登録する必要があることを意味している。そこで、提案する支援情報システムには、被災後、住民基本台帳、課税台帳を参照しながら、被災世帯を登録できる機能を付与する必要がある。また被災世帯登録の際には被災世帯コードを交付し、このコードによって、各被災世帯に関する情報を管理するデータベースを構成する。

b) 被災世帯の住戸の確定の問題

被災世帯が支援を受けられるかどうかは、その世帯の住戸⁵⁾に対して発行されたり災証明書にもとづく被災度判定結果に左右される。吉富(2005)⁵⁾らは、小千谷市の災証明書発行業務に対する支援活動の中で、災害対応業務の効率化を目指したり災証明書発行支援システムを開発した。このシステムでは、個々の建物がどのような被災度判定を受けたかについては管理されているが、どの建物がどの世帯の住戸なのかについては完全に把握できていたわけではなかった。例えば小千谷市の場合、比較的的土地に余裕があり、親夫婦が一戸建てを持つ土地内の空いている部分に子夫婦が別途一戸建てを建てて居

住して、住民基本台帳上は一世帯として登録されている場合がある。り災証明書は2つの家屋に個別に発行されるため、この世帯は2つのり災証明書を持つ。片方の家屋が全壊、片方の家屋が半壊判定であれば、生活再建支援金は全壊判定のり災証明書、応急修理は半壊判定のり災証明書というように、支援によってり災証明結果を使い分けることが可能となってしまう^{注6)}。

このような混乱を避けるためには、まず a) で述べたように被災世帯を確定させた上で、その居住家屋およびその住戸を一意に結ぶ関係を、被災後早期に確定させる必要がある。上記の例の場合、住所から居住家屋、住戸を確定させることは不可能なので、家枠が示されている地図上で居住家屋および住戸を特定することが必要となる。ここでは吉富ら(2005)が開発したシステムの家枠表示機能が有効に働かうる。

3) データ入力業務

提出された申請書類の内容を電子化する作業である。この業務は基本的に都市開発課職員によっておこなわれていた。日中が電話あるいは対面での相談業務に時間のほとんどが費やされたため、入力業務自体は主に夕方以降に実施されていた。その結果、職員の帰宅は夜半過ぎとなるが多かった。この作業については、必ずしも都市開発課職員でなければできない業務ではない。事実、2004年12月7日～10日には、ボランティアセンターに2名の派遣を依頼し、ボランティアによる入力を試験的に行っている。その意味では入力要員不足を、ボランティア、応援職員によってカバーすることは可能である。その際問題となるのは、臨時に確保された入力要員に正確に入力作業を行ってもらうことである。そこで本システムでは、臨時入力要員がデータ入力を行う際に戸惑わないよう、提出される申請書類と同じデザインの入力フォームを用意する。

入力業務量は、申請数だけでなく、各申請書の持つ情報項目の数にも依存するが、表2-2に示すように、申請書類間で重複する情報項目が少なくない。同じ情報を申請書ごとに繰り返し記入することは、申請書類を記入する側、データを入力する側双方にとって無駄な労力である。また、これらの情報は、支援相談を行う際に、ある世帯がどのような支援を受けられるかを判断するために、窓口職員側で確認している情報でもある。そこで、本研究で提案するシステムでは、被災世帯登録時に、これらの世帯に関する基礎情報も登録し、申請書類には、いちいち世帯に関する基礎情報を記入しなくとも、被災世帯コードを記入するだけで足りるようにする。

4) 申請書類管理業務

提出された膨大な申請書類および添付される書類の管

表2-2 各支援制度申請書類間で重複している記入内容

情報項目	制度1*	制度2*	制度3*	制度4*
被害を受けた住宅の所在地	○	○	○	○
被害を受けた住宅の所在地の郵便番号		○	○	
現在の住所	○	○	○	○
現在の住所の郵便番号		○	○	
現在の連絡先 TEL	○	○	○	○
支給番号		○	○	
申請者氏名	○	○	○	
世帯主以外の方が申請する場合はその理由		○	○	
被災世帯に属する者の総数	○	○	○	
世帯主氏名	○	○	○	○
世帯主氏名ふりがな		○	○	
世帯主年齢		○	○	○
世帯主前年総所得金額	○	○	○	
世帯主要援種者カテゴリ	○			○
世帯構成員氏名	○	○	○	○
世帯構成員続柄	○	○	○	○
世帯構成員年齢		○	○	○
世帯構成員前年総所得金額	○	○	○	
世帯構成員要援種者カテゴリ	○			○
世帯の前年の収入額合計	○	○	○	
振込先金融機関名		○	○	
振込先金融機関支店名等		○	○	
振込先口座種別		○	○	
振込先口座番号		○	○	
住宅の被害の程度	○	○	○	○
半壊・解体理由		○	○	
被災時の居住形態		○	○	
被災後自立した生活を開始する予定の場所		○	○	
被災後自立した生活を開始する際の居住形態			○	○
自立生活開始予定地住所		○	○	
自立生活開始予定地郵便番号		○	○	
自立生活開始予定日		○	○	
自立生活開始予定地電話番号		○	○	

*制度1:住宅応急修理申込書、制度2:新潟県中越地震被災者生活再建支援事業支援金交付申請書(総括申請及び概算申請用)、制度3:被災者生活再建支援金支給申請書(総括申請及び概算申請用)、制度4:応急仮設住宅入居申込書

理も大きな課題である。建設課(旧都市開発課)では応急修理制度、生活再建支援制度(国・県)別に書類整理用バインダーが用意されており、提出された申請書類は、被災世帯毎にホチキス止めされ、バインダーに加えられている。各被災世帯の申請書類には、被災世帯固有の番号が付与されている。生活再建支援制度の書類については、国制度と県制度で共通の被災世帯番号が利用されているが、応急修理制度とは異なる番号が用いられている。

ある被災世帯のある制度の書類を閲覧する際、世帯構成、世帯収入等の世帯情報に関する確認がその場で取れるよう、確認書類のコピーがそれぞれの被災世帯の書類に添付されている。そのため、同じ確認書類が、各制度のバインダー毎に出現している。小千谷市の場合、住宅応急修理制度に関しては、県制度利用分ベースで1,465件、被災者生活再建支援金に関しては、県制度利用分ベース(平成17年9月30日時点)で1,822件を管理することになったが、上記のような書類管理システムが、より大きな申請書類数に対しても維持可能かは疑問である。申請書類の情報を電子化し被災世帯コードで世帯情報、申請内容、確認書類情報を管理できるシステムが求められる。

5) 履歴管理業務

繰り返しになるが、多くの被災者は初めて再建支援を受けるため、支援を受けるための資格要件、支援の内容等にほとんどなじみがない。そのため、一度窓口を訪れてすぐに申請書を記入・提出する人は少なく、幾度も窓

口を訪れては相談をし、納得をした上で、申請書を記入・提出している。相談の段階では、ある被災者から見ると、窓口職員は窓口を訪れるごとになる。そのため、被災者は窓口に来るたびに、自分の被災状況、これまでの相談・やり取りの経緯をひとしきり説明してから、今回の窓口を訪れた要件を話すことになる。

そこで本研究で提案するシステムにおいては、窓口被災世帯別の窓口対応履歴を作成する機能を付与する。履歴には、これまでの面談での申請者の要件、窓口職員側で調べて連絡すべき事項、被災世帯個別の留意事項を記録する。次の面談ではその履歴を参照しつつ対応することで、申請者に余計な説明の手間をかけさせず、面談時間、他の申請者の待ち時間の短縮が可能となる。

3. 被災者生活再建支援システムとその運用方法の提案

3.1 システムの外部設計

図3-1は2.で明らかとなった課題を踏まえ、本研究において提案する被災者生活再建支援システムの画面遷移図である。スタート画面(①)から始まり、被災世帯情報の登録閲覧作業を行う場合には被災世帯基礎情報閲覧画面(②)を選択する。被災世帯基礎情報閲覧画面では、被災世帯の登録、被災世帯コードの交付、被災世帯情報の編集ができる。登録された被災世帯の情報に基づき、被災者生活再建支援制度利用支援システム(③)が、利用可能な支援内容を出力する。また被災世帯構成員情報(④)、被災度判定履歴(⑤)、対応履歴(⑥)、利用支援制度の概要(⑦)といったより詳細な情報にアクセスが可能である。さらに、利用支援制度閲覧画面からは、各種支援の利用

状況に関するより詳細な情報にアクセスできる(⑧、⑨、⑩、⑪)。

申請書類の入力作業を行う場合には、入力申請書類選択画面(⑫)から、申請書類ごとの入力用画面(⑬、⑭、⑮、⑯)を選択する。

図3-2に本研究で提案するシステムのデータベースの基幹部のみの構造の概要を示す。被災世帯コードをキーとして、各被災世帯の各種支援制度の利用に関するデータが管理されている。被災世帯コードは、住民基本台帳の世帯コードをベースに、世帯分離が行われた場合には枝番を、住民登録がなされていなかった場合は、新規の番号を付与して構成される。被災世帯基礎情報テーブル(①)、り災証明書テーブル群(②)、被災世帯構成員基礎情報テーブル群(③)によって、被災世帯が受けられる支援の内容を確定するための基本的な世帯情報、各種支援を提供する上で必要な共通の世帯情報が格納される。対応履歴テーブル群(④)には、各被災世帯との電話・窓口での面談の内容(対応日時、対応者、来訪者、要件、対応状況)が格納される。また、生活再建支援制度ごとにテーブル群(⑤~⑧)が用意され、テーブル①~③に含まれない、支援制度別に必要となる情報、手続き進行状況管理用の情報が格納される。

3.2 システムを利用した被災者対応

本システムを利用することで、以下のような対応が可能となる。まず、被災世帯が被災者支援窓口を訪れた時点、あるいは電話で問い合わせを行った時点で、住民基本台帳を参照しつつ、被災世帯基礎情報閲覧登録編集画面

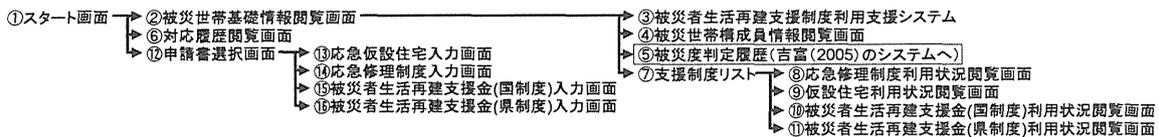


図3-1 被災者生活再建支援システム全体の画面遷移図

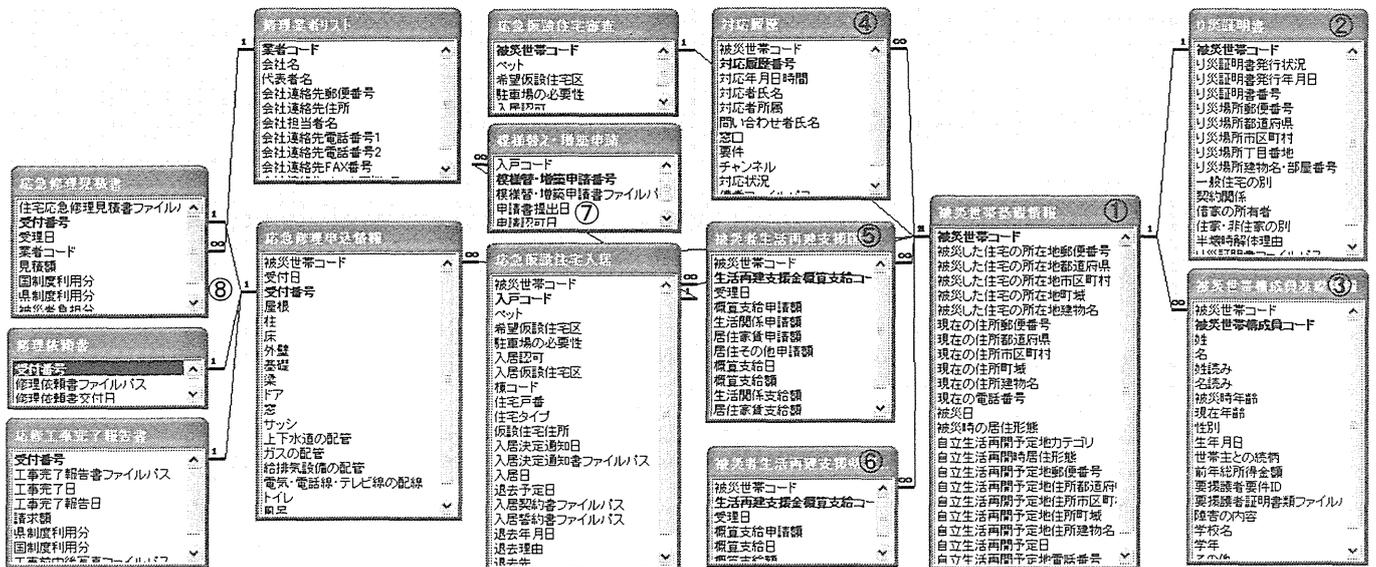


図3-2 被災者生活再建支援データベース構造の概要

ついて登録からの対応状況が確認できる。この2つを利用することにより、ある被災世帯が現在までにどのような経緯で、どのような支援制度を利用しているのか、どのような課題を抱えているのかを、窓口職員側で共有することが可能となる。

4. 石川県能登半島地震における穴水町の被災者生活再建支援業務へのカルテシステムの導入

4.1 穴水町「くらしの再建カルテ」

3.において提案したシステムとそれを利用した被災者対応のあり方の有効性の検証と、実際の被災者生活再建支援業務の支援を目的として、2007年3月25日に発生した石川県能登半島地震で被災した市町村の一つである穴水町に対し、著者らが提案するカルテシステムの利用を計画した。3月25日時点において、カルテシステムの内部設計が完了していなかったため、システムのコンセプトを4.2で詳述する紙ベースのカルテとして実現することとした。導入先として、穴水町を選択したのは、被災者生活再建支援制度の対象となる半壊以上の世帯数が紙ベースでも管理が可能な規模(164世帯;2007年10月30日時点)であると考えられたからである。4月11日に、穴水町に対し、この紙ベースのカルテシステムの導入を提案したところ、受け入れていただくこととなり、著者らは、相談窓口において、業務の様子を観察することを許された。その結果、カルテがどのように利用・拡張されているかを確認したり、カルテを使った業務への感想・問題点を日常的に相談員から伺う機会を得た。

カルテは、4月17日の被災者生活再建支援相談窓口の設置より本格的に導入されることとなった。導入にあたり、カルテの呼称は「くらしの再建カルテ」(以下カルテと略す)と決定された。

以下では、このカルテが実際の被災者生活再建支援業務の中でどのように機能しているかを検証する。

4.2 紙ベース・カルテシステムの構成

カルテでは、1つの世帯ごとに、世帯の構成・所得、被災の状況、世帯からの相談内容、それに対する町役場の対応内容、支援制度の利用状況などの情報の記載された書類を、二穴式の紙製のフラットファイルで管理する。カルテで管理される書類は大きく、毎回の相談、種々の生活再建支援制度で繰り返し参照される世帯に関する1)基礎情報と、毎回の相談に固有の2)相談シート・提出書類の二つに分けられる。具体的には、以下のような書類が含まれている。

1)基礎情報

- ・相談シート(初診用)■
- ・資格要件チェックシート◇

- ・り災証明書のコピー■
 - ・所得証明・住民票の閲覧同意書■
 - ・所得証明・住民票の発行手数料減免申請書■
 - ・所得確認画面を印刷したもの■
 - ・所得証明書のコピー□
 - ・収入を計算したもの■
 - ・世帯照会確認画面を印刷したもの■
 - ・住民票のコピー□
 - ・その他居住の実態を証明する書類△
(ライフラインの領収書、民生委員による証明書、賃貸契約書等)
 - ・通帳のコピー□
- 2)相談シート・申請書類
- ・被災者が持ち込んだ図面、写真などのコピー◇
 - ・申請書への添付書類□
 - ・申請書のコピー□
 - ・相談シート(再診用)◇(各回の相談シートの後ろにその相談で提出された書類が続く)

■：初回相談時に確保する書類

◇：相談の度に確保する書類

□：申請書提出時に確保する書類

△：必要に応じて確保する書類

書類は、上記の順で下から並ぶように整理され、カルテの1ページ目に、最新の相談シートが来るようになっている。基礎情報と相談シート・申請書類の間は仕切り紙によって分けられており、カルテ内の閲覧性が高められている。カルテのおもて表紙、背表紙には、世帯主名(フリガナ付)のラベルを貼られている。カルテは図4-1に示すように世帯主名のフリガナの「アイウエオ」順に棚に並べられており、検索性が高められている。また、後々のカルテのPDF化、電子化に向けたスキャン作業を容易にする為、書類はA4版に統一されている。A3版申請書についてもA4版に縮小コピーされてカルテに収められている。

4.3 カルテを用いた相談業務の流れ

このカルテを用いることで、3.で提案したシステムの機能のうち、世帯を単位とした情報管理、一度入手した情報の再利用、相談履歴の管理、を紙ベースで実現することが可能となった。ある世帯が初めて相談に来た場合には、新しいフラットファイルに、その世帯のカルテが作成される。そして、被災の状況、世帯の事情、再建の方針等が幅広く聞き取られ、相談シート(初診用)(図4-2)に記録される。加えて、その世帯が種々の生活再建支援制度を利用するに当たって求められる資格要件への適合状況を、資格要件チェックシート(図4-3)を用

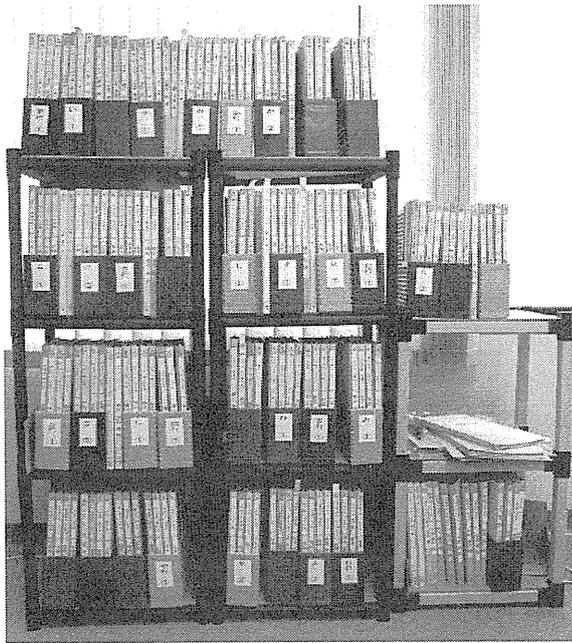


図4-1 世帯主名のアイウエオ順に並ぶ穴水町の「くらしの再建カルテ」

生活再建支援窓口相談シート			
相談者氏名	受付日	相談者氏名	相談者氏名
世帯主氏名	被災時の住所	被災時の住所	被災時の住所
被災時の住所	避難先	避難先	避難先
避難先	連絡電話番号	連絡電話番号	連絡電話番号
連絡電話番号			
記入者・所属			
氏名			

図4-2 相談シート（初診用）

資格要件チェックシート	
相談者氏名	
世帯主氏名	り災証明書番号
被災時の住所	小千谷市
避難先	
連絡電話番号	
あなたの状況をお教えください。(あてはまるものに○をつけてください)	
あなたの世帯のり災証明書の結果は？	全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊以下
被災時の居住形態は？	持ち家・借家
被災住宅はどうされますか？	修理する・解体する
新しい住まいの形態は？	修理された元々の住まい・借家 ・公営住宅・自分で新築した住宅
新しい住まいの場所は？	同じ住所・同じ市町村の異なる住所 ・同じ都道府県他の市町村 ・他の都道府県の隣接する市町村 ・他の都道府県の隣接しない市町村 ・やむを得ない事由により移転
仮設住宅への入居を希望されますか？	希望する(希望した)・希望しない
あなたの世帯に要援護者はいらっしゃいますか？	はい・いいえ
世帯人数	人
世帯主の年齢	歳
地区コード	世帯コード
該当制度	<input type="checkbox"/> 住宅応急修理制度(国・県) <input type="checkbox"/> 被災者生活再建支援制度(国・県)
申請制度	<input type="checkbox"/> 住宅応急修理制度(国・県) <input type="checkbox"/> 被災者生活再建支援制度(国・県)
その他特記事項	
記入者・所属	
氏名	

図4-3 資格要件チェックシート

相談シート	
受付日	年月日
相談者氏名	相談者氏名
世帯主氏名	世帯主との関係
連絡先住所	
連絡電話番号	
・相談内容(相談者様から預かったものを含む)	
・対応内容	
・対応場がすること	
・次回面談までに相談者様から預かったもの	
記入者・所属	
氏名	

図4-4 相談シート（再診用）

いて確認する。その確認に用いた住民票システム、税務システムの閲覧画面を印刷したもの、被災世帯から提出されたり災証明書のコピーも、カルテに収められるので、以降の相談で改めてこれらの事項をチェックする必要がなくなる。次の相談からは、窓口で世帯主の名前を告げると、相談員はその世帯のカルテを棚から抜き出し、前回までの相談内容を確認の上、今回の相談の内容を相談シート（再診用）（図4-4）に記録する。相談シート（再診用）には、a)被災世帯の相談内容、b)それに対する役場の対応内容、c)その場で対応しきれず役場の宿題

として残ったこと、d)次の相談までに被災世帯の方で決定・準備してきて欲しいこと、の4項目を記載する（図4-5）。記載された相談シート（再診用）と、その回の相談で提出された種々の書類がまとめて、カルテに挿入される。以上のような形で、各被災世帯の情報が1冊のカルテに集約されていく為、ある世帯の生活再建がどのような状況にあり、どのような課題を抱えているのかを効率よく把握、共有することができる。

4.4 カルテの効用

小千谷市と穴水町での被災者生活再建支援業務の様子を比較すると、図 4-6 のように示すことができる。2.2 1)でも述べたとおり、小千谷市での場合は、窓口職員が日替わりの応援職員であったため、毎日初心者が相談業務に従事する状況が続いた。最初の頃は、被災者も相談員も制度のことが良く分からない為、トラブルにならずに済んでいたが、被災者が何度も窓口足を運ぶようになると、被災世帯の側は徐々に制度に関する知識をつけてくるのに対し、相談者の側にはそれに応えられるだけの知識が備わっておらず、的確な対応ができず、結局小



図4-5 相談シートに記入する穴水町職員

千谷市職員が出て説明をせざるを得ない状況が生まれていた。また、相談員が日替わりで、各世帯の相談内容の引継ぎも実施されていなかった為、被災世帯は相談に来るたびに、自分の置かれた状況、これまでの相談の経緯を説明しなければならなかった。その結果、相談のインシアチブを被災世帯側が握るケースが多く見られた。

一方穴水町では、カルテを利用しており、相談員が替わっても、各回の相談の内容が次に引き継がれているため、相談員は、前回までの経緯を踏まえた上で、相談に臨むことができた。被災世帯も、その回の相談で話したいことに集中することができていた。特に、能登半島地震の場合、被災地の高齢化率が高い。被災者だけで生活再建支援制度を理解し、再建プランを建て、申請を行うことが難しい、あるいは資金的にも単独で再建することが難しいケースが少なくない。その場合、図 4-7 に示すように、金沢等の近隣の都市に住む子供夫婦などの親戚縁者が、被災者当人の生活再建に関わってくる。相談窓口では、町役場が高齢被災者に対し、適切な対応をしていないものと思い込んで、高齢被災者本人とともに一言言ってやろうと休日・週末等に乗りに来てくれる親戚縁者も散見された。しかし、それらの相談者も、相談員に対し世帯主の名前を告げ、自分の親の名前の書かれたフラットファイルが出てきて、相談員がそれを見ながら着実に手続きが進んでいることを説明すると、納得して帰っ

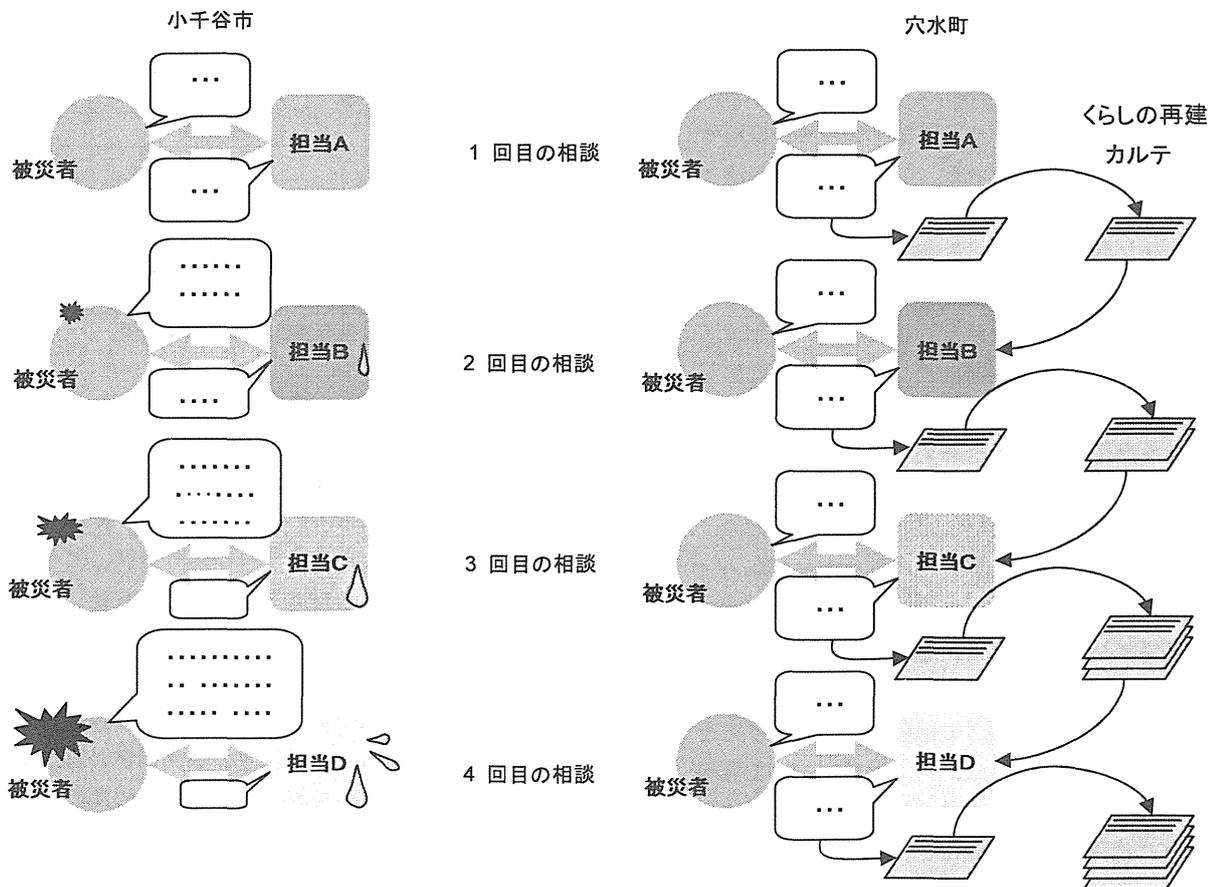


図4-6 小千谷市と穴水町の被災者生活再建相談窓口業務の比較

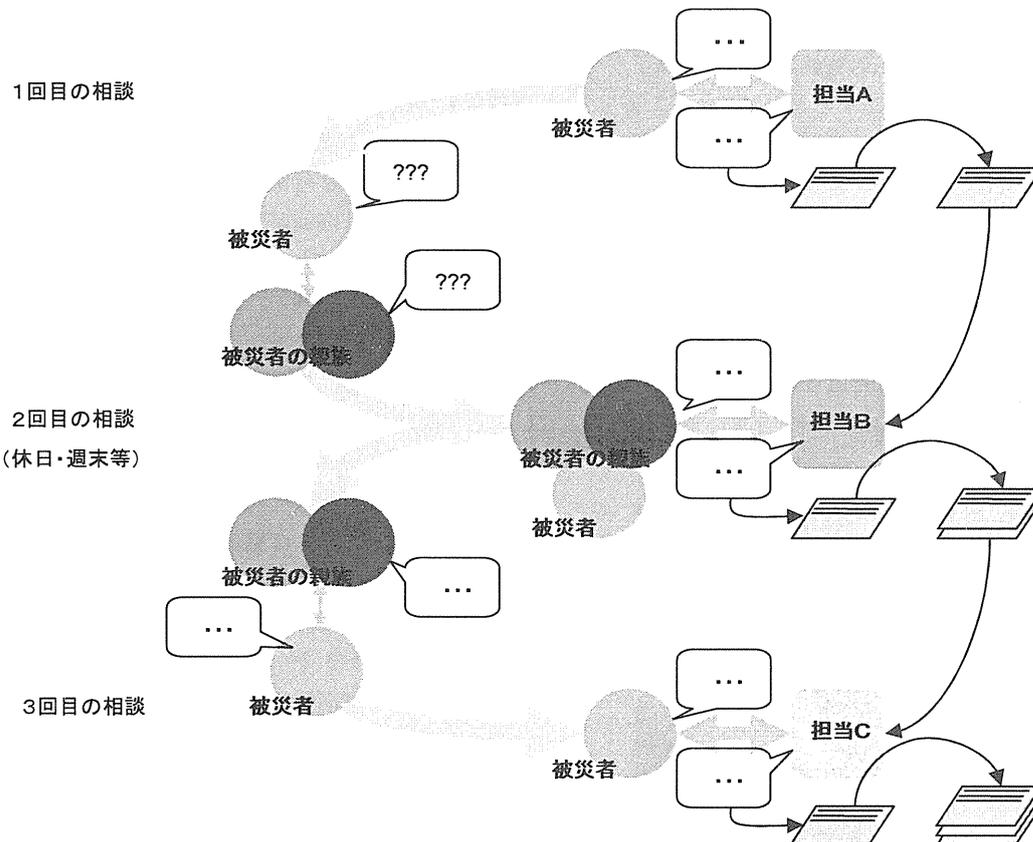


図4-7 高齢単身被災者世帯の被災者生活再建相談

ている^{注7)}。このように、ある被災世帯の生活再建の関係者が増えても、カルテがあることで一貫した相談業務が可能となっている。

4.5 部署を越えたカルテの利用

穴水町では、表4-1に示すように様々な部局が被災者生活再建支援業務に関わっている。これらの部局のほとんどが業務の中で得られた情報をカルテに集約する、あるいは、カルテに集約されている情報を参照して業務を行うといった形で、業務に利用している。自分が業務に使いたい情報が、カルテに上がってきていないかをまず確認する形ができつつあり、既にどこかの部署で把握した情報を、重複して他の部署が被災世帯に確認するということが避けられていることが伺える。

5. まとめと今後の課題

本研究では、小千谷市の被災者生活再建支援業務のエスノグラフィー調査を通して、被災者生活再建支援業務上の課題を明らかにした。また、それらの課題解決のための業務のあり方とそれを実現する情報システムとして、被災者住宅再建カルテシステムの機能・運用のあり方を提案した。さらに、提案するシステムを紙ベースで実現したものを、能登半島地震における穴水町の被災者生活再建支援業務に導入させていただき、業務支援とともにそのシステム・コンセプトの有効性の検証を行った。

表4-1 各種生活再建支援業務の担当部署とカルテ利用状況

業務	担当課	利用状況
被災者生活再建支援金	健康福祉課	◎
義捐金	健康福祉課	△
福祉資金（生活、母子寡婦）	健康福祉課	○
各種保険料、医療費の減免等	健康福祉課	○
税の減免	税務課	×
応急修理	産業建設課	◎
災害復興住宅融資の利子補給	健康福祉課	○
災害廃棄物処理	市民課	◎
仮設住宅	産業建設課	○
仮設住宅入居者への意向調査	復興対策室	◎

◎：情報提供+利用 ○：情報提供 △：情報利用

×：情報提供、利用共に無し

能登半島地震災害からの復興プロセスは今も進行中であり、最終的にカルテが有効に機能したかの検証は、少なくとも仮設住宅の解消を待つべきものであると考えるが、少なくとも現時点までの業務において、カルテは被災世帯に対する一貫した相談サービスの提供、部署を超えた被災世帯に関する情報共有という点で有効に機能しているようである^{注8)}。

特に今回の穴水町への導入では、紙ベースであることの効用を知ることとなった。4.4の単身高齢被災世帯のケースでも述べたように、世帯主の名前が書かれたカルテが目の前に出てくることが被災世帯やその関係者に与える安心感は、我々の想像以上のものである。相談サービスという形のないものに、形を与えるという意味で、紙ベース・システムの効用は大きい。また、運用をする

職員の側にとっても、特に情報システムに関する知識を有さずとも誰にでも利用できるというカルテのシンプルさが、カルテの部署を越えた利用につながっているのかもしれない。ただ、一方で、紙ベースでは、ある職員がある世帯のカルテを利用している間は、他の職員がその世帯のカルテを利用できないこと、被災世帯数が千、万のオーダーになったときに、紙ベース・カルテで管理しきれぬかという問題もある^{註9)}。このことから、本研究で提案するカルテシステムを実現する形態として、ある形態に固執することは得策ではなく、被災規模、職員の情報リテラシー、作業効率、被災自治体の方針に合わせて選択できるよう、紙ベース、デジタルベース、また、デジタルベースの中でも、エクセルレベルから、本格的なデータベースシステムレベルまでを含めて、複数の選択肢を用意しておく必要があると考えられる。

カルテがあることで、町役場職員は、被災世帯のこれまでの相談の経緯、現在抱えている問題すなわち、被災世帯の現状を把握することはできるが、そのことと、そのような状況に対して、どのように各種制度や、自らの持つ資源を組み合わせて再建過程を進めていくのが有利なのかを提案できることは別である。現状では、患者のカルテだけがあって、患者に適した治療方法・処方箋にあたるものが確立されていない。今回、穴水町で運用されているカルテに残る記録は、その適した治療方法、処方箋を確立するための貴重な資料となりうる。今後は、カルテに残った記録と、被災世帯へのインタビューを合わせて、被災世帯が自ら持つ資源、公的支援、民間その他の支援をどのように利用して、生活再建を進め、どのような形の再建を遂げることができたのか、その全体像を明らかにし、生活再建の処方箋の開発につなげていく必要がある。

謝辞

本研究では、新潟県小千谷市、石川県穴水町に多大な協力をいただいた。ここに記して謝意を表す。

<注>

- 1)ここで、「被災者生活再建支援制度」とは、単に「被災者生活再建支援法」にもとづく支援制度だけではなく、災害救助法に基づく住宅応急修理、応急仮設住宅等、被災者の生活再建にかかわる制度を広く指している。
- 2)村山ほか(2001)はそのような考え方が生まれた背景として、少品種・大量生産によりモノ不足に代わる経済から、多品種・少量生産により消費者の多様なニーズに応える経済への移行の中での、選択肢の多様化の過度の進行、必需的消費から嗜好的消費へのシフトを指摘している。このような変化により、顧客自身にとって自らのニーズが曖昧化し、年齢・性別といった基本属性ではニーズを識別

できなくなりつつあることから CRM の重要性が認識され始めた。このような社会変化がもたらした課題は、生活再建支援制度の拡充傾向がもたらした課題と共通する部分が少なくないと考えられる。

- 3)各支援の内容、利用資格要件等の詳細に関しては、新潟県中越地震災害対策本部(2004)⁹⁾に譲る。
- 4)都市開発課は2005年4月の機構改革により解消し、都市開発課が担当していた被災者生活再建支援業務は、建設課に移管された。
- 5)り災証明書は一戸建家屋については一つの被災度が判定されるが、集合住宅については、部屋(住戸)によって被害の程度が大きく異なる場合には、住戸別に被災度が判定される。その意味では、り災証明書は家屋単位というよりも、住戸単位で発行されるといえる。
- 6)このような状況が発生していることは、窓口職員が被災者と面談する中で明らかになってきたことであり、当初から想定されていたわけではない。
- 7)窓口職員によれば、自分の親の名前の書かれたフラットファイルがでてきた時点で、「ああ、ちゃんと町は対応してくれているんじゃないか。」と表情が和らぐのが目に見えて分かるとのことであった。相談窓口での職員と相談者との会話から推察するに、高齢の親に話を聞いても状況がわからず、心配になって窓口に来る子供夫婦が多いようである。
- 8)紙ベースカルテは、穴水町で好意的に受け止めていただいているようである。紙ベースカルテは、2007年7月中越沖地震の被災地である刈羽村にも導入されたが、その際、穴水町役場の健康福祉課の職員の方が、刈羽村に導入を薦めてくださっている。
- 9)穴水町でも、順次カルテの電子化を進め始めている。

<本研究に関する既発表論文など>

- 1) 高島正典他：新潟県中越地震における小千谷市被災者生活再建支援業務のエスノグラフィ調査に基づく被災者生活再建支援システムの外部設計、地域安全学会論文集、No. 8, pp. 163-172, 2006.
- 2) 高島正典他：被災自治体の生活再建支援業務への「くらしの再建カルテ」の導入、第2回防災計画研究発表会, 2007.

<参考文献>

- 1) 災害救助実務研究会：災害救助の実務—平成16年版—, 第一法規株式会社, 2004.
- 2) 渡辺幸三：業務システムのための上流工程入門, 日本実業出版社, 第4刷, 2003.10
- 3) 村上ひとみほか：地震後の住宅復旧相談の課題と支援情報システムの開発、地域安全学会論文集、No.6, pp.269-276, 2004.
- 4) 平成16年11月19日 府政防第904内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(災害復旧・復興担当)通知
- 5) 吉富望ほか：災害対応業務の効率化を目指したり災証明書発行支援システムの開発—新潟県中越地震災害を事例とした新しい被災者台帳データベース構築の提案—, 地域安全学会論文集、No.7, pp.141-150, 2005.
- 6) 新潟県中越地震災害対策本部：新潟県中越地震被災者生活再建の手引き, 2004.