

罹災証明書交付申請において、被害住家の写真の提出を求める等の取扱いの是正を求める意見書

2023年（令和5年）9月15日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

住家の被害に関する罹災証明書交付申請において、

- 1 市町村及び特別区（東京23区）（以下「市町村等」という。）は、自己判定方式ではない場合に、被災住家の写真を必要としない取扱いを行うこと、
 - 2 市町村等は、被災住家の修理見積書や自治会長等の証明を必要としない取扱いを行うこと、
 - 3 市町村等は、上記1、2の取扱いについて、被災者に広報を行うこと、
 - 4 国及び都道府県は市町村等に対し1、2及び3の取扱いを実施するよう助言、勧告すること、
- を求める。

第2 意見の理由

- 1 罹災証明書交付申請に当たっての各市町村等の取扱いの現状

近年、全国各地で災害が相次いでいるところ、住家の被害に関する罹災証明書交付申請に当たって、①被災住家の写真や修繕の見積書を申請の必要書類とする、あるいは②自治会長や第三者（以下「自治会長等」という。）の証明（以下被災住家の写真、見積書、自治会長等の証明を合わせて「写真等」という。）を求める市町村等が相当数あり、ウェブサイトにも案内がなされている。

- 2 罹災証明書の法的根拠と重要性

災害対策基本法90条の2において、市町村長は災害の被災者から申請があったときは、遅滞なく住家の被害を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書類（以下「罹災証明書」という。）を交付しなければならない（なお、同法110条により特別区は市とみなされている。）。

罹災証明書は、被災者生活再建支援金の支給、災害復興住宅融資の貸付、生活福祉資金の貸付、義援金の配分、住宅の応急修理、応急仮設住宅への入居のほか、高等学校等の授業料の減免やNHK受信料の免除など、被災者が様々な支援を受ける際に、通常、添付が求められる書類であり、被災者支援の適切かつ円滑な実施を図る上で極めて重要な役割を果たしている。

3 罹災証明書交付申請の必要書類について

(1) そもそも、罹災証明書の交付に当たっては、申請を受けた市町村等の調査員が現場の被害状況を調査することが前提となっており、被災者が被災状況を証明しなければならないものではない。

そうであるからこそ、災害対策基本法90条の2は、被災者が罹災証明書交付申請をする際の必要書類については定めをおいていない。また、内閣府は、被災者の負担軽減にできる限り配慮することを重要視し、以下のとおり資料や事務連絡を作成しており、記載事項を必要最小限度の項目に絞るとともに、写真添付等を必須としないこと等を求めている。

(2) 令和5年3月内閣府発行「災害に係る住家被害認定業務実施体制の手引き」（以下「手引き」という。）及び令和2年7月6日内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者生活再建担当）発出「令和2年7月豪雨における住家の被害認定調査業務の効率化・迅速化に係る留意事項について」（以下「令和2年7月6日付け事務連絡」という。）

手引きにおいて、罹災証明申請書については「罹災証明書の内容に沿って、申請者の本人確認及び被災住家を特定するため、概ね以下の内容を盛り込みます。被災者の負担を軽減するため、必要最低限の項目とします。」とあり、その主な項目として①申請者（世帯主）住所／氏名／連絡先、②罹災原因、③被災住家の所在地、④管理に個人番号を利用する場合は個人番号等とされている（178頁）。

また、手引きには、罹災証明書交付業務の流れ（186頁以下）において、「申請書の受理」として「申請書を受理すると共に『申請者の本人確認(身分証明書の確認)』『該当建物の確認(所在地等の確認)』『世帯構成を確認(発災時の世帯構成員の確認)』の3つの確認を行います。特に、住民登録と現状が異なる場合には、公共料金の領収書等、現状について証明できる書類により確認を行います。」と記載されている（188頁）。どこにも、被災住家の写真や見積書、自治会長等の証明を確認することは記載されていない。

それどころか、令和2年7月6日付け事務連絡では「※被災者が自己判定方式による申請を希望した場合には、被災住家の写真の添付が必要となりますが、それ以外の場合には、申請時に写真の添付は必須ではありませんので、念のため申し添えます。被災者に必要以上の負担をかけないようにする観点から、自己判定方式による申請ではないにもかかわらず、罹災証明書の申請にあたり写真の添付や提示を必須とすることがないようご留意ください」と

され、重ねて手引きにおいても「自己判定方式を実施する場合には、その申請にあたって（中略）写真等の添付書類が必須となりますが、自己判定方式を実施しない場合には、同様の添付書類を必須とする必要はありません。被災者負担の観点からも添付書類を必須としないよう留意してください。」と明記されている（51頁）。

自己判定方式とは、住家であっても被害が軽微なものの取扱いについて、明らかに準半壊に至らない（一部損壊）に該当する場合に、被災者自身が判定結果を「準半壊に至らない（一部損壊）」とすることに同意して調査を簡素化する、あるいは現地調査を行わない方式である。たしかに、自己判定方式の実施に当たっては、性質上被害住家の写真が必要となる

しかし、市町村等のウェブサイトの中には、自己判定方式についての言及がなく、一律に罹災証明書交付申請の必要書類として写真等を挙げているものが相当数見受けられる。このような記載では、被災者が罹災証明書の申請の際には写真等が必要であると誤信することは容易に想像でき、被災者の負担を必要以上に強いることとなっている。

- (3) 令和2年7月5日内閣府政策統括官（防災担当）付け参事官（被災者生活再建担当）発出「住家の被害認定調査における写真撮影に係る留意事項について」（以下「令和2年7月5日付け事務連絡」という。）

令和2年7月5日付け事務連絡第1項では、「あらかじめ、可能な限り被災者が被災状況について写真撮影を実施し、保存していただくよう広報の徹底をお願いいたします」とされている。確かに市町村等職員による被害認定調査の前に、建物の除去や被害箇所が分からないような修理、片付け等をしてしまうと調査が困難となるため、あらかじめ写真を撮影しておくことは極めて重要であり、これを促すことは当然である。しかし、同事務連絡はその重要性を述べているにすぎず、罹災証明書の申請に当たって、写真が必須のものではないことが当然の前提とされている。

現状、罹災証明書の交付は、様々な被災者支援制度の出発点であり、被災者は罹災証明書の申請を、市町村等は同証明書の交付を早期に行う必要がある。そのために、災害対策基本法90条の2は「市町村長は」、「被災者からの申請があったときは、遅滞なく、住家の被害（中略）の被害の状況を調査し」、罹災証明書を交付しなければならないと定めているのである。同条の趣旨は、罹災証明書を早急に交付することによって被災者支援を早期に開始することにある。被害住家の調査を行い、それに基づく被害認定をするのは罹災証明書の交付主体である市町村等の責任である。

- (4) 被災住家の修理に関する見積書などは、令和2年7月5日付け事務連絡にて言及もされておらず、写真と同様、罹災証明書申請に当たって法律上求められている書類ではない。災害後は、建築土木業の事業者には修理や解体の依頼が殺到しており、被災者が見積書の作成を求めたとしても、実際に作成されるまでには相当な時間を要する。
- (5) また、自治会長等の証明については、自治会長等は行政の職員でもなく、住民の住家が被害を受けたことを証明する権限もない。自治会長等も、突然地域住民から被災に関する証明を求められたとしても、証明を行うことを戸惑うとともに、証明を行うことに対する責任も不明である以上、拒絶する可能性も十分にある。また、被災者からすれば、自治会長等も避難して所在が把握できない、治療のため入院している、場合によっては死亡しているなど、証明を得ることができないこともある。
- (6) 以上のように、市町村等が必要書類として求めている写真、見積書、自治会長等の証明は災害対策基本法上不要なものである上、罹災証明書申請に当たって被災者に過度な負担を強いるものであり、不要とすべきである。

4 罹災証明書交付申請に当たって市町村等が不必要な写真等を被災者に求めることの弊害

(1) 申請が遅れること、申請自体を断念してしまうこと

前述したように、災害対策基本法上は罹災証明書を申請するに当たって被災住家の写真等は不要であるにもかかわらず、市町村等のウェブサイトが必要書類として挙げられているのを見た、あるいは申請のために役所を訪れた際行政職員から写真等が必要であると言われた被災者は、申請に写真等が必要であると誤信する可能性が高い。そして、前項に記載したとおり、誤信した被災者は必要書類の用意を試みるため、必要書類の用意に時間がかかってしまい申請が遅れ、あるいは必要書類が用意できないと申請自体を断念してしまうおそれがある。

被災者の住宅が災害によって浸水、倒壊等の被害を受けた場合、被災者は撮影機器を喪失している、あるいは印刷機器を喪失していることもある。また、そもそも、撮影自体を思いつかないまま、片付け等の復旧作業を終えることもある。仮に、写真撮影を行ったとしても、自家用車の浸水や道路の通行止め、公共交通機関の未復旧などの理由により印刷可能な場所への交通手段がない等、被災者が写真を早急に用意できないケースは容易に想定される。

写真の用意ができない場合、用意に時間がかかるため罹災証明書の申請期限に間に合わない判断した場合、修理や片付けを行った被災当時の写真等

が用意できないと判断した場合には、被災者が、罹災証明書の申請を諦めてしまうおそれがある。

申請がなされたとしても、本来不必要であるはずの写真等を用意しなければならないと誤信させることにより、申請自体が大幅に遅れてしまうことになる。

(2) 被災者支援が遅れること

本来不必要な書類を求めた場合、適正な運用を行った場合と比較して、被災者は罹災証明書の交付申請に至るまでに時間がかかり、市町村等は被害調査開始が遅れて罹災証明書交付に至るまでに時間がかかることは明らかである。

そして、現在の被災者支援制度の多くは、罹災証明書における被害認定区分によって制度利用の可否や金額等が定められている。

すなわち、申請や調査の遅れは、被災者支援の遅れに直結する問題である。例えば、自宅が被災したものの罹災証明書が未交付であるために応急修理制度が使用できない、あるいは仮設住宅への入居ができない場合、被災者は長期間避難所での避難生活や被災した自宅での生活を余儀なくされる。豪雨災害などは夏期に発生するケースが多く、その結果被災者が熱中症や感染症で体調を悪化させる、あるいは災害関連死という事態を招くおそれもある。

このような事態は、罹災証明書の早期交付によって被災者支援を早期に開始するという、災害対策基本法90条の2の趣旨を没却するものである。

(3) 適切な罹災認定がなされなくなること

罹災認定の申請が遅れることにより、市町村等による現地調査も遅れることとなるが、その結果、調査員は、調査時には、被災直後から相当変容してしまった被災状況を見ることになる。そこで行われる罹災認定は、本来の被災状況を適切に認定したものとはほど遠いものになってしまうおそれがある。被災直後であれば確認できたはずの被災状況を、罹災証明書の交付申請に必要な資料の提出を求めたために確認できなくしてしまうのでは、本末転倒であり、災害対策基本法90条の2の趣旨に反することとなる。

また、写真等を用意して罹災証明書の交付申請のために役所の窓口を被災者が訪れたとしても、誤った判断により、自己判定方式による罹災認定が行われてしまうおそれもある。

罹災認定のためには、申請後に、市町村等の調査員が現地に赴いて調査する必要があるが、申請時に写真の提出を求めると、罹災証明書の交付申請に訪れた被災者に対して、対応した職員が、被災者が持参した写真だけを

もとに一部損壊であると説明し、準半壊以上の認定には現地調査が必要であり時間がかかることや、自己判定方式で一部損壊の認定であれば罹災証明書が早期に（市町村等によっては即日）交付できるなどと話した場合、客観的には準半壊以上の被害を受けていたとしても、被災者が自己判定方式での罹災証明書交付に同意するなどして、一部損壊の被害認定の記載がある罹災証明書を受領してしまう可能性がある。すなわち、罹災証明書の被害区分は全壊、大規模半壊、中規模半壊、半壊、準半壊、一部損壊であるところ、この認定区分や認定方法については行政職員であったとしても理解が難しいものであり、ましてや被災者は知識や情報を有していない。そのため、申請時に写真の提出を求めることで、写真の存在が過大に評価され、適切な調査が行われず、誤った判断で自己判定方式による罹災認定が行われ、実態よりも低い認定を受けてしまうことになるのである。これは、被災者が不利益を被るのみならず、市町村等も正確な被害実態が把握できないことに繋がり、その後の支援体制の構築や都道府県や国からの財政的支援措置にも影響を受けることとなる。

(4) 居住している市町村等が異なることのみが原因となって手続格差が生じる
こと

災害対策基本法90条の2の運用を誤り、罹災証明書申請に当たって被災者に過度な負担を求める市町村等がある場合、当該市町村等の被災者は正しく運用を行っている他の市町村等の被災者と比較して、同じ罹災証明書交付申請手続であるにもかかわらず、過度な手続負担を求められることになる。しかし、同じ災害対策基本法90条の2に基づく手続であるにもかかわらず、居住する市町村等が異なるだけで手続の負担が異なることに合理的な理由はない。

そうである以上、国や都道府県は、一部の被災者が不当な負担を強いられることのないよう、市町村等の誤った運用を是正し、また、今後同様の問題が生じることを防止するため、市町村等に対する助言や勧告をする必要がある。

- 5 以上のような理由から、①市町村等は、自己判定方式ではない場合の罹災証明書の交付申請に当たって、被災住家の写真を必要としない取扱いを行うこと、②市町村等は、罹災証明書の交付申請に当たって、被災住家の修理見積書や自治会長等の証明を必要としない取扱いを行うこと、③市町村等は、①、②の取扱いについて、被災者に対して広報すること、④国及び都道府県は、市町村等に対し①、②及び③の取扱いを実施するよう助言、勧告することを求める。