

罹災証明を巡って——判定する立場から見た調査現場の一断面

On the Certification of Suffering——A Cross Section of an Investigated Site from a Judge's Perspective

文山達昭

Tatsuaki Fumiya

京都市都市計画局 / 1967年生まれ。京都大学大学院修了。(株)GK京都などを経て現職。共著に『アクティビティのかたち』ほか

東日本大震災にかかわる自治体間支援の一環として、2011年7月から2012年2月にかけて延べ約40日間にわたり、東北の被災自治体において罹災証明のための建物被害認定調査に携わってきた。

罹災証明は被災した建物の被害程度を公的に証するものであり、それによって義援金をはじめとする各種支援制度の適用が決定される。被災者にとっては、いわば生活再建へ向けての基礎となるものである。だが、阪神・淡路大震災以降、大規模災害が起こる都度、手続の遅延や判定の不安定さを巡って繰り返し問題が指摘されてきた。このたびの震災でも昨夏あたりから同様の報道が見受けられる。本稿では、そうした点を踏まえつつ、調査員としての立場から見た調査現場の実際を報告したい。

調査の概要

罹災証明は、特定の法令を根拠にもたず、一般の自治事務として、その取扱いは各自治体の判断に任されている。その一方で、被害程度の認定基準は内閣府の通知¹によって、調査・判定方法は同じく内閣府の運用指針²で定められており、筆者の派遣先においても幾分簡略化してはいるが基本的にはこれらに基づき業務を行っていた。

具体的には以下のような流れで調査は進められる。まず目視と聴き取りにより被害状況を確認し、調査シートに照らしながら屋根や壁などの部位ごとに複数の調査員合議のもと損傷程度を判定する。続いて、損傷程度に応じて定められた部位別損害割合を合計し、建物全体の損害割合——認定基準では「主要な構成要素の経済的被害の建物全体に占める割合」と定義されている——を得る。そして、それに基づき一部損壊・半壊・大規模半壊・全壊のどの区分に該当するかを認定し、結果を申請者にその場で伝え説明する。

調査は一次から三次までである。一次は外観のみ、二次は一次の結果に納得が得られない場合に内部も含めて調査する。三次はそれでもなお不服がある場合に行われるが、調査内容は二次と変わらず、人を替えての再調査と

いう意味合いが濃い。なお、二次および三次は時期を区切って段階的に着手するのではなく、申請があれば随時実施する。このため、派遣先ではすでに昨年7月には一次から三次までの調査を並行して進めていた。

派遣先自治体の状況

罹災証明には迅速性と正確性が求められる。これまでの指摘もこの2点に集中してなされてきた。制度そのもののあり方を脇におき、運用面から見れば、これらの点はどれだけの量に対しどのような体制で対応するかにかかわっている。では、派遣先の状況はどうであったか。

筆者の担当区域は、太平洋沿岸部から内陸部までにわたり、中心部は商業・業務地として整備が進む一方、周縁には農地や丘陵地が広がるなど多様な地勢を擁している。古くからの集落があれば、斜面地を造成した新興住宅地も多い。そこに津波と震度6強の揺れが襲った。どの建物も多かれ少なかれ、なんらかの被害を受けていると言っても言い過ぎではない。事実、担当区域内において一次申請を締め切った今年3月末までの申請数は5万件を超える。申請には非住宅も含まれるため目安でしかないが、これは同区域内の住宅ストック総数の7割に及ぶ数である。しかも、この件数は一次調査分のみであり、二次、三次を加えると数割は増す。

これに対し、1班1日あたりの調査数は移動時間も含めると一次が十数件、二次は6件程度を扱うのがせいぜいであり、三次ともなると1件に半日を要する場合もある。調査の速度を上げるには体制を拡大するほかないが、しかしそれが過ぎると、判定のレベルにばらつきが生じるばかりでなく、再調査の増加によってむしろ調査を長期化させることにつながりかねない。調査の質を保ちながら5万件を超える量に対応するにはやはり相応の期間が必要となる。実際、ピーク時にはおよそ20班の体制で調査にあたっていたが、申請から調査実施まで3カ月待ちという時期もあった。ようやく先を見通せてきたのは年が明けてからである。その間、被災自治体の職員は休日もほと



図1 | 調査拠点の様子。大量の人と申請に対応するため昨年末まで庁舎講堂を利用。その間、天井・壁は崩落したままの状態であった[筆者撮影]



図2 | 派遣先自治体の調査シート。内閣府規定のものを独自に簡便化している[筆者撮影]



図3 | 派遣先自治体の沿岸部の様子 [2011年11月、筆者撮影]

んどなく、増え続ける再調査と苦情への対応に日々追われるような状況であった。

体制の編成はどうであったか。大半の被災自治体同様、派遣先でも固定資産税の担当部署が中心となって罹災証明業務を行っていた。そこに、全国の自治体から多くは短期派遣として職員が入れ替わりやってくる。その職種や経験はさまざまである。建物被害の状況は場所や構法、建築時期などによって千差万別であり、運用指針があるとはいえ判定には専門性が要求される場面が少なくはない。とりわけ非木造と呼ばれるRC造やS造の場合はなおさらである。このため、派遣先では、二次および三次は建築技術職、二次のうち木造は固定資産税の家屋評価経験者を中心に調査班を編成し、一次はそれ以外の職員が担当することを基本方針としていた。だが、調査が長期化するにつれ、一次から二次へ比重が移る一方、派遣する側は技術職や経験者ばかりを送り続けるわけにはいかず、その方針を保つことは難しくなる。ここにおいても量の問題が質の問題とつながってくる。

罹災証明業務を巡っては、これまでも調査の効率化と質の向上を目的に調査員訓練システムの開発や調査シートの改善、家屋被害認定士制度の創設などさまざまな提案や取組みがなされてきた。このたびの震災でも一定の効果をj得ているとの報告もある。派遣先でも試行錯誤を重ねながら随時、運用面での改善は行ってきた。だが、多くの調査現場を訪れた経験からすれば、それだけですべての問題が解決するとは思えない。罹災証明制度のあり方そのものにも目を向ける必要がある。

そもそも建物被害認定は何を目的としている(いた)のか。阪神・淡路大震災時の罹災証明を巡る混乱を振り

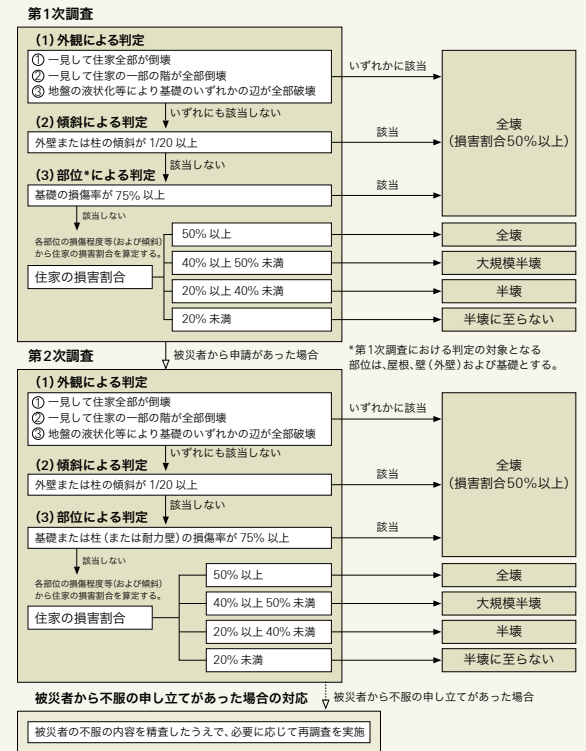


図4 | 調査フロー[内閣府運用指針参考資料より]

返り、当時の国の担当官は次のように述べている。「全・半壊の判定は国の予算措置や救助計画づくりの目安で、安易に支援の基準と結びつくことは疑問」(神戸新聞1998.1.16)であると。それがいつしか「支援の基準」であることが自明であるかのようにして、多くの支援制度が被害認定の結果に関係付けられている。また、たとえ、そのことを是としたとしても、損害割合が1%であれ19%であれ同じ一部損壊として支援制度上同等に扱うことは妥当なのか、建物の経済的被害を基準としているにもかかわらず借家の場合はなぜ所有者ではなく借家人が支援対象となるのか、そしてそもそも一人ひとりの被災状況は建物の経済的側面だけで計れるのかなど、疑問に感じる点が少なくはない。再申請が繰り返され、現場で厳しいやり取りが交わされるのは、まさにそうした点においてである。

制度の安定を保つことと被災者の思いに応えること、その狭間で揺れながら、多くの調査員は業務にたずさわっていた。そして、被災者にとっては、生活再建に向けて動き出すための制度であるはずが、むしろそれがもとである種の停滞感が生じている状況がある。このたびの罹災証明を巡る状況については、いずれ総括的な検証が国や研究機関によって行われることだろう。その際は、そのような実態を踏まえつつ、制度のあり方そのものについても検討されることを望みたい。

注

- 「災害の被害認定基準について」平成13年6月28日府政防第518号内閣府政策統括官(防災担当)通知
- 「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」(平成21年6月改定)