

時 期	応急段階
区 分	被災認定
分 野	被害認定
検 証 項 目	罹災証明等の発行

根拠法令・事務区分	地方自治法 阪神・淡路大震災の際、神戸市においては、「防災に関する事務が市町村の事務」(地方自治法第2条)との規定をもとに災害対策の一環として位置づけており、それが一般的な解釈となっている。
執 行 主 体	市町(自治事務)
財 源	自主負担
概 要	<p>震災後、各市においては、税の減免と義援金交付の判断基準となるり災証明の発行を行った。</p> <p>り災証明の発行の際は、外観目視による被害認定調査を行い、り災台帳を作成した。しかし、調査員の主観によるところが大きいとして、判定に対する住民からの苦情があり、多くの市町では、家屋内の被害なども考慮した再調査を実施することとなった。このため、り災証明の発行窓口においては、発行と同時に再調査の受付も行うこととなり、事務処理は困難を極めた。</p> <p>従来、り災証明は、被災者からの申し出内容を「被災届出証明書」として発行するものであったが、阪神・淡路大震災時においては、減免措置や義援金配分の他、生活再建支援法に伴う自立支援金の支給など、各種救済措置の資格対象の判断基準となった。一方、り災証明の発行の基となる被害認定の基準が各市で統一されていなかったことなどから、被害認定や、り災証明のあり方に関する問題が提起された。</p>

阪神・淡路大震災における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p> <p>り災証明の発行は市町による。</p>
県	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p> <p>り災証明の発行は市町による。</p>
市町	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>【神戸市】</p> <p>神戸市においては、り災証明の発行を2月6日に開始した。り災証明書は、事前調査により作成した「り災台帳」に基づいて発行した。焼失分については消防署長が、損壊分については区長が証明書を発行した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』(財)神戸都市問題研究所]</p> <p>元来、災害による被害に関する証明は、被災者からの申し出内容を「被災届出証明書」として被災地の区長が発行するものであったことから、神戸市においては、り災証明の法的位置づけについて急遽検討した。その結果、「法律、条例で発行にあたっての規定はないが、『防災に関する事務が市町村の事務』(地方自治法第2条)の規定をもとに、災害対策の一環と位置づけ、事実行為として神戸市が発行する」ものとした。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』(財)神戸都市問題研究所]</p> <p>【尼崎市】</p> <p>震災の翌日より早くもり災証明の発行を迫られ大混乱となり、関係課協議の上、各方面で発行事務を開始した。</p> <p>被害の大きさが明らかになるに伴い各種の救済制度が実施されたが、その判定について苦情が相次ぎ、混乱が増大し、その対応は長く続くこととなった。[『阪神・淡路大地震 尼崎市の記録』尼崎市 p93-94]</p>

**【芦屋市】**

芦屋市においては、り災証明の発行を2月20日に開始した。地震による「り災証明書」は保健福祉部が、また、火災による「り災証明書」は消防本部が担当した。[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録』芦屋市]

「り災証明書」の発行に関する市民対応に迫られたため、1月23日以降は、被災者の自己申告による「(仮)り災証明書」の発行手続きも行った。[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録』芦屋市]

**【伊丹市】**

伊丹市においては、1月19日から発行願出書の受付を開始した。3月4日までは、被害調査を実施していなかったため、被災のあったことを証明する「届出証明書」を発行した。証明書発行に当たって、消防局が担当部局となった。[『災害と対応の記録：阪神・淡路大震災』伊丹市災害対策本部]

2月に入ると、1日500件を超える申請があったことから、事務処理を補助するボランティアやアルバイトの応援を受けた。[『災害と対応の記録：阪神・淡路大震災』伊丹市災害対策本部]

3月5日以降、災害対策本部が実施した被害実態調査の第一次通知をもとに、被災判定結果を明示した「事実証明書」を発行した。[『災害と対応の記録：阪神・淡路大震災』伊丹市災害対策本部]

**【川西市】**

川西市においては、家屋損壊、焼失に関するり災証明に加え、家財被害の証明についても被災者からの申告により発行した。『阪神・淡路大震災 川西市の記録』兵庫県南部地震川西市災害対策本部

**【再調査の実施等】**

被害認定調査終了後、多くの自治体では、外観目視による調査が中心で、調査員の主観によるところが大きいとして、判定に対する住民からの苦情があり、家屋内の被害なども考慮した再調査を実施することとなった。主な市町における再調査の状況は、以下のとおり。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』(財)神戸都市問題研究所]、[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録』芦屋市]、[『阪神・淡路大震災 宝塚市の記録1995』宝塚市]、[西宮市総務局行政資料室『1995・1・17 阪神・淡路大震災—西宮の記録—』西宮市]

- ・神戸市では、再調査の受付を4月7日で打ち切ったが、再調査は6万件以上となった。
- ・芦屋市では、再調査結果に対しても不服申請があったものについては、建築専門家による被害調査を実施した。
- ・宝塚市では、固定資産税及び都市計画税の減免を行うため、3月～5月に家屋及び家財の全戸被害調査を実施した。
- ・西宮市では、判定基準に幅があったことも考慮して、12月25日までに解体し、年内に判定変更の申し出があったものについては、全壊扱いとする措置を講じた。

「ID057り災証明発行の被害認定」を参照

阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果

り災証明等の発行件数

**【神戸市】** [『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』(財)神戸都市問題研究所]

- ・り災証明発行件数 558,399件(平成12年2月29日現在)
- ・再調査総件数 61,457件

**【芦屋市】** [『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録』芦屋市]

- ・り災証明発行件数 50,589件(平成8年3月31日現在)

**【伊丹市】** [『災害と対応の記録：阪神・淡路大震災』伊丹市災害対策本部]

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事実証明発行件数 36,255件（平成8年12月31日現在） 事実証明とは、災害対策本部が実施した実態調査結果に基づき、全壊・半壊・一部損壊の被害判定で明示した証明をいう。平成7年1月19日～3月4日まで、届け出に基づく「届出証明」を即日手書きにより発行した。</li> <li>【川西市】[『阪神・淡路大震災 川西市の記録』兵庫県南部地震川西市災害対策本部] ・り災証明発行件数 28,245件（平成8年12月現在）</li> <li>【宝塚市】[『阪神・淡路大震災 宝塚市の記録1995』宝塚市] ・被災者証明発行件数 27,134件（平成8年1月12日現在）</li> </ul>
その他	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置 阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p>
阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み 内閣府政策統括官通知「災害の被害認定基準について」(平成13年6月)[災害対策制度研究会編著『新日本の災害対策』ぎょうせい]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・平成12年11月に、学識経験者等からなる「災害に係る住宅等の被害認定基準検討委員会」を設置し、被害認定基準のうち住家の全壊及び半壊に係る認定基準について、問題点の抽出、基準見直しの基本的な考え方を検討し、基準の見直しを行った。</li> <li>・平成13年6月の中央防災会議において、見直された被害認定基準が了承され、同日付で、関係各省庁に通知された（内閣府政策統括官通知「災害の被害認定基準について」） 「ID057り災証明発行の被害認定」を参照</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み 鳥取県西部地震におけるり災証明の発行手続きに関する支援（平成12年）[『検証 鳥取県西部地震』新日本海新聞社ホームページ（<a href="http://www.nnn.co.jp/jisin/saninjisin/kensyo.html">http://www.nnn.co.jp/jisin/saninjisin/kensyo.html</a>）]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・鳥取県西部地震発生から5日目に、兵庫県と神戸市の職員ら10人が日野町入りし、り災証明の発行手続き、被災家屋の調査方法に関する支援を行った。</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み 【神戸市】 り災証明発行マニュアル等の作成 [『神戸市地域防災計画 防災対応マニュアル（概要版）』神戸市]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・神戸市においては、災害時のり災証明書の発行を迅速、的確に行うために、「り災証明発行マニュアル」を作成した。</li> <li>・り災判定については、建物の各部分の損傷率から全体の損壊度を正確に計算する独自の判定マニュアルを作成した。</li> </ul> <p>職員震災バンクの整備 [『阪神・淡路大震災復興誌（第6巻）』（財）阪神・淡路大震災記念協会、p604-605][『「神戸市職員震災バンク」全国自治体に講師派遣』平成15年1月9日付神戸新聞]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・神戸市は、鳥取県西部地震等において職員を派遣した経験をもとに、震災で得た緊急対応のノウハウを次世代に引き継ぎ、記憶の風化を防ぐため、震災当時の職員の所属部署や携わった業務を登録し、訓練や実践に生かす「職員震災バンク」の整備を行った。</li> <li>・同バンクには約3,500人が登録している（平成15年）。災害対策本部の立ち上げや仮設住宅の建設・入居募集、救援物資の受け入れなど、震災当時、被災者支援や復興事業にかかわった職員の所属と仕事内容が時系列で整理されている。</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>

その他	阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果
これまでの各方面からの指摘事項	
<p>《り災証明の発行手続きに関すること》</p> <p>【神戸市】神戸市では、り災証明の発行と義援金の交付を、各区1箇所の計9箇所のみで、2月6日から開始した。しかし、受付開始時には即日での処理が困難となる程の被災者が殺到し、整理券を発行し、後日予約制にせざるを得なかった。（『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録1995 - 』神戸市）</p> <p>【芦屋市】り災証明発行会場は、り災証明発行事務に加えて、再調査依頼書受付も同時に行うこととなり、大混雑が生じた。（『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録 '95 ~ '96 』芦屋市）</p> <p>【川西市】証明のための調査報告書は、連日調査担当から送られてくるが、被害変更と輻輳し、事務処理は困難を極めた。（『阪神・淡路大震災 川西市の記録 - 私たちは忘れない - 』兵庫県南部地震川西市災害対策本部）</p> <p>【宝塚市】義援金、援護金の交付に全壊・半壊の認定が必要と報道されるや、たちまち、発行を求める多数の市民が殺到した。（『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市役所）</p> <p>証明書の発行事務が長時間続き、何度も申請するケースが多かった。被災証明、り災証明、被災者証明など、区別がわかりにくく、混同が生じていた。（『平成9年度防災関係情報収集・活用調査（阪神・淡路地域）調査票』（財）阪神・淡路大震災記念協会）</p> <p>例えば「り災証明」の発行でも、その数があまりにも膨大で、窓口は大きな混乱をきたした。神戸市内だけでも受付総処理件数は、1999年7月末までに61万9,114件にのぼり、証明発行数は55万7,657件に達した。また、再調査総件数は6万1,457件にもなる。これだけの申請と処理が一時期に集中したわけで、その対応だけでも想像を絶する。（中略）今回の震災においては、被害調査がすべての個人施策の原点となり、すべてが被害調査から始まったといえる。この被害調査が担う極めて重要な役割を十分認識したうえ、被害調査をいかに市民の理解を得られる形で正確に行うことができるかが最大の焦点になる。（『阪神・淡路大震災復興誌 [第5巻]』（財）阪神・淡路大震災記念協会）</p> <p>《り災証明のあり方に関すること》</p> <p>義援金配分等をはじめ各種の支援策がすべてり災証明を基本とし、特に全壊・半壊と一部損壊との間に支給額の格差が大きかったことから、今後のり災証明のあり方が問題となるであろう（神戸新聞朝刊『復興へ 第18部（4）救済の基準 / 抜け落ちた自営層支援』）</p> <p>厚生省災害救助専門官の下道耕二は「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」としながらも、「他の支援の目安は難しい」と漏らす。（神戸新聞朝刊『復興へ 第18部（4）救済の基準 / 抜け落ちた自営層支援』）</p> <p>被害認定とは、「被災者とはだれか」という問題を解くこと。阪神大震災では、建物の損壊を示す罹災証明と、死亡やけがといった人的被害の二つの「ものさし」だけで、すべての被害認定が行われた。銀行の融資や私立学校の授業料免除など民間の支援までもが、公が発行した罹災証明で決められた。「だれが被災者か」は時間経過とともに変わる。どの時期に、どのものさしを使うかを考え直さなければ、少なくとも、建物の被害を示す罹災証明だけで五年間も通してしまうのはおかしい。もう一つ、きちんとした被害認定には、ある程度の時間が必要だ。行政はそれを市民に説明すべきだし、認定作業をする職員の訓練もしておく必要がある。認定終了までは、一時金を手渡すことも考えておくべきだ。（重川希志依『震災を語る』神戸新聞）</p> <p>罹（り）災証明が、その後の生活再建、法とのかかわりすべての基本になってくる。成立した生活再建支援法に伴う昨年六月の自立支援金では、資格対象の判断基準になった。（中略）当時、判定に携わった神戸市理財局の御宿孝税制課長は「当初は、税の減免と義援金の判断基準にするためだった。気が付くと、それにすべての施策が付いてきた」という。かつて災害救助にかかわった厚生官僚も「迅速性が求められる災害救助法発動のための基準に、支援法が乗った。お金を配る基準は、ほかで作るべきだ」と。（『復興へ第22部 「法」という壁』平成11年8月19日付神戸新聞）</p> <p>被害認定について、応急危険度判定（二次災害防止のための判断）、罹災程度の判定（経済的支援のための判断）、構造的被災区分の判定（再建や修理の可能性を知るための判断）という目的が考えられ、判定基準も異なる。かといって、建物被害を3回にわたって判定するというのではなく、後、これらの統一的に処理するための連携のあり方等について研究を行う必要がある。（室崎益輝「被害程度の認定の課題とあり方」『阪神・</p>	

淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証提言総括』兵庫県・震災対策国際総合検証会議)
課題の整理
<ul style="list-style-type: none"> <li>り災証明の発行事務要員の確保に関する検討</li> <li>り災証明書の標準フォーマットに関する検討</li> <li>り災証明のあり方に関する検討</li> <li>被災証明、り災証明、被災者証明などの統一化に関する検討</li> </ul>
今後の考え方など
<p>○平成14年6月には神戸市地域防災計画に南海地震津波対策が追加されており、災害時に円滑にり災証明が発行できるよう、今後もマニュアルの周知徹底や改善に取り組んでいく。(神戸市)</p> <p>震災の経験を踏まえて、今後も改善に取り組んでいく。(尼崎市)</p>