

| | |
|------|----------------|
| 時期 | 応急段階 |
| 区分 | 被災認定 |
| 分野 | 被害認定 |
| 検証項目 | り災証明発行のための被害認定 |

| | |
|-----------|--|
| 根拠法令・事務区分 | 地方自治法第2条（防災に関する事務が市町村の事務） |
| 執行主体 | 市町村（自治事務） |
| 財源 | 自主財源 |
| 概要 | <p>り災証明発行のための被害認定は、使用料等の減免額等の根拠となることから、調査員の主観により認定に偏りが生じないよう、判定の統一基準が必要となる。</p> <p>震災当時の被害認定の統一基準としては、昭和43年「災害の被害認定基準の統一について」（内閣総理大臣官房審議室長通知）（以下、統一基準という）があった。しかし、その通知から震災までに30数年経過し、住宅の構造や仕様が変化したことから統一基準が実状に合わない、統一基準の被害の定義が不明確なことから判定員により判定結果に違いが生じる、といった問題点が指摘されていた。</p> <p>阪神・淡路大震災時、多くの自治体が統一基準を元に被害の評価を行ったが、芦屋市など一部の自治体においては、自治体独自の評価方法を採用した。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。</p> <p>平成12年より内閣府において、被害認定に係る統一基準の見直しについて検討がなされた。平成13年6月には、中央防災会議の了承を得て、その見直し案が関係各省庁に通知された。</p> |

| 阪神・淡路大震災における取組内容とその結果 | | | | | | | | | |
|-----------------------|--|-----------------------|-----------------------|---------------------------|------------------------------------|--------------------------|---|---------------------|--------------------|
| 国 | 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 被害認定は市町村による。 | | | | | | | | |
| 県 | 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 被害認定は市町村による。 | | | | | | | | |
| 市町 | 阪神・淡路大震災に対して取った措置 り災証明発行のための調査について、各市町の調査方法等は以下のとおり。[村尾修・山崎文雄「兵庫県南部地震における建物被害の自治体による調査法の比較検討」『建築学会計画系論文集No.515』,p187-194] | | | | | | | | |
| | 市町名 | 伊丹市 | 尼崎市 | 宝塚市 | 西宮市 | 芦屋市 | 神戸市 | 明石市 | 津名郡阿波町 |
| | 調査方法 | 市職員が目視により損害度を調べ百分率で判定 | 市職員が目視により損害度を調べ百分率で判定 | 市職員が目視により損害度を調べ百分率で判定 | 市職員が目視により損害度を調べ百分率で判定 | 消防本部職員が目視により損害度を調べ百分率で判定 | 市職員・他都市応援職員が目視により損害度を調べ百分率で判定 | 居住者立会のうえ、家屋の外観と内部調査 | 被災家屋調査カードに被災者本人が記入 |
| | 調査員 | 市職員約100名で2人1組 | 市職員250名 | 市職員50名と建設関係ボランティア50名が2人1組 | 市職員を中心に2人1組、再調査は専門かも協力 | 消防本部職員再調査は専門家も協力(3人1組) | 一次調査：3,660人（他都市応援職員180名を含む）、二次調査14,402人 | 市職員総動員で2人1組 | 被災者による自己申請 |
| | 調査期間 | 1/31-3/4頃 | 2/10-23 その後半年間 | 3月-5月 | 1/23-1/29 2/4-2/10 3/17-3/21 | 1/30-2/5 | 一次調査：1/30-2/3、再調査：2/13～ | 2/11-7月 | 3/中旬-4/10 |

| 認定基準 | 被害認定統一基準 | 被害認定統一基準 | 被害認定統一基準 及 固定資産評価 基準 | 被害認定統一基準 | 被害認定統一基準 | 被害認定統一基準 | 被害認定統一基準 (同神戸市) | 津名郡で定められている基準 |
|-----------------|--|-------------------------------|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|
| 評価方法 | 独自の調査票による判定 | 独自の調査票による百分率評価 | 独自の調査票による百分率評価 | 独自の調査票により区分、必要により再評価 | 独自の調査票による百分率評価 | 独自の調査票による百分率評価 | 独自の調査票による百分率評価 | 0-7(8区分) |
| 判定項目 及び定義 | 全壊：住宅が滅失したもので、具体的には、住家の損壊消失もしくは流失した部分の床面積がその住家の延べ面積の70%以上に達した程度のも、又は、住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の60%以上に達した程度のも 半壊：住家の損傷が甚だし、補修すれば元通りに再利用できる程度のも、具体的には、損壊部分が、その住家の延べ床面積の20%以上70%未満のも、又は、住家の主要構造部の被害額がその住家の時価の20%以上50%未満のもの 一部損壊：全壊および半壊に至らないもので、補修を要する程度のも | | | | | | | 7：取り壊してしまった 6：取り壊し予定である (屋根瓦、基礎、柱、内外壁の何れかが) 5：2/3程度破損 4：1/2程度破損 3：1/3程度破損 2：少し破損 1：少し傷んでいる 0：被害なし |
| 判定結果の区分 | 全壊 / 半壊 / 一部損壊 / その他 | 全壊 / 半壊 / 一部損壊 / その他 | 百分率 | 全壊 / 半壊 / 一部損壊 | 全壊 / 半壊 / 一部損壊 / その他 | 全壊 / 半壊 / 一部損壊 | 全壊 / 半壊 / 一部損壊 / その他 | 0-7(8区分) |
| 90-100 | | | | | | | | 6-7 |
| 80-90 | | | | | | | | 5 |
| 70-80 | | | | | | | | |
| 60-70 | | | | | | | | 4 |
| 50-60 | | | | | | | | |
| 40-50 | | | | | | | | 3 |
| 30-40 | | | | | | | | |
| 20-30 | | | | | | | | 2 |
| 10-20 | | | | | | | | 1 |
| 0-10 | | | | | | | | |
| 0 | その他 | | | | | | | 0 |
| 固定資産税・都市計画税の減免率 | 全壊(10割) 半壊(6割) 一部損壊(1割) | 全壊(10割) 半壊(5割) 一部損壊(1割) | 損壊程度(%) d 80(1割) 80>d 60(8割) 60>d 40(6割) 40>d 20(4割) 20>d 10(2割) 10>d(1割) | 全壊(10割) 半壊(5割) 一部損壊(1割) | 全壊(10割) 半壊(5割) 一部損壊(2割) | 全壊(10割) 半壊(5割) 一部損壊(1割) | 全壊(10割) 半壊(5割) 一部損壊(1割) | 6-7(10割) 4-5(6割) 2-3(4割) 0-1(減免なし) |

資料：村尾修・山崎文雄「兵庫県南部地震における建物被害の自治体による調査法の比較検討」『建築学会計画系論文集No.515』(1999/1)

注意： 〃全壊 〃半壊 〃一部損壊 〃その他

上記の他、被災市町における調査方法等の特徴は以下のとおり。

【調査結果のまとめ方】

- ・神戸市、川西市などでは、調査結果を住宅地図にまとめた。[『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,p35][『阪神・淡路大震災 川西市の記録 - 私たちは忘れない - ,p22]
- ・西宮市においては、コンピュータによる被災者台帳を作成した。[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,p189]

【家屋被害判定検討委員会の設置】

- ・芦屋市においては、阪神・淡路大震災による被害認定に際しては、国の統一基準では具体的判断基準が不明確なものが存在していることから、東大生産技術研究所及び大阪府建築士会に協力を要請し、「芦屋市家屋被害判定検討委員会」を設置、家屋被害認定の判断基準となる被災度区分判定基準等を定めた。[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録 '95 ~ '96』芦屋市,p273]

【再調査等】

- ・神戸市では、再調査の受付を4/7で打ち切ったが、再調査は6万件以上となった。再調査は、区役所職員が担当(難件事例等にはボランティアの一級建築士も同行)
[『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,p37]
- ・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。[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録 '95 ~ '96』芦屋市,p273-274]
- ・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。[『阪神・淡路大震災 宝塚市の記録1995』宝塚市,p191]
- ・西宮市では、判定基準に幅があったことも考慮して、12/25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。[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,p190]

| | |
|-----------------------------|---|
| | <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p> <p>【神戸市】</p> <p>り災証明書発行 受付総処理総数 619,114件 証明書発行件数 557,657件 再調査件数61,457件</p> |
| その他 | <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> |
| 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</p> <p>昭和43年6月に、「災害の被害認定基準の統一について」(内閣総理大臣官房審議室長通知)により、災害時の被害状況報告のための基準が通知されたが、近年では、この被害認定基準が、災害時の各種支援策の判定基準となる「り災証明」のための被害調査の基準となっており、被災者の生活に深く関連するようになった。また、昭和43年の統一基準通知から30数年が経過し、災害による住家の被害の実態が実状に合わないとの指摘を受けるようになった。そのため、内閣府では、被害認定の基準について見直しを実施した。その経緯は、以下のとおり。[災害対策制度研究会編著『新日本の災害対策』ぎょうせい,p98-101]</p> <ul style="list-style-type: none"> 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、基準の見直しを行う。 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る(内閣府政策統括官通知「災害の被害認定基準について」)。 検討委員会では、委員会内にワーキンググループを設置し、市町村が被害認定基準をもとに、住家の被害調査を迅速かつ的確に実施できるようにするための運用指針を作成する。 <p>なお、被害認定基準に関する見直しの基本的な考え方は以下のとおり。</p> <p>住家の全壊、半壊の概念について、近年の住宅構造、形態、仕様の変化に鑑み、住家の損壊の程度の他に、居住のための基本的機能の喪失についても検討する。</p> <p>住家の被害額の考え方については、従来、住家の主要構造部の被害額を時価のみで算定することとしていたものを、実際に必要となる補修・復旧費用に換算し算定することとする。</p> <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</p> <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</p> <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 | <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <p>り災証明書の正確と発行根拠の明確化</p> <ul style="list-style-type: none"> り災証明書の発行根拠は、神戸市地域防災計画の中に次のように位置づけ、証明内容及び発行手続きに加え、証明書の様式を定めた。 <p>「り災証明書は、災害救助法による各種施策や市税の減免を実施するにあたって必要とされる家屋の被害程度について、地方自治法第2条に定める防災に関する事務の一環として、被災者の応急的、一時的な救済を目的に、区長及び消防署長が証明するものとする。」</p> <p>被害判定マニュアルの策定</p> <ul style="list-style-type: none"> 速やかに、より公平で的確なり災判定が行えるようにするため、建築士等の学識経験者からなる「被害家屋調査要領検討委員会」を発足させ、被害家屋の判定基準や調査方法を具体的に明示した「被害家屋調査要領」を、平成9年3月に策定した。また、本要領の周知徹底のため、平成11年9月に関係局区職員を対象に説明会を実施した。 <p>後発被災地域への各種情報等の提供</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成12年10月に発生した鳥取県西部地震の際に職員の派遣とともに、「被害家屋調査要領」等の情 |

| | |
|--|---|
| | <p>報を提供した。</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p> |
| <p>これまでの各方面からの指摘事項</p> | |
| <p>り災証明（全壊、半壊等の判定）とのトラブルが当初はあったが、これは思ったより早く収まった。しかし、応急危険度判定の作業の前には罹災証明のことは何も考えていなかった。市民の動揺を少しでも少なくするためには、応急危険度判定と罹災証明とはまったく関係のないことを市民に事前にPRすべきであると思う。（兵庫県都市住宅部建築指導課 監修 建築行政協会兵庫県支部 編集『阪神・淡路大震災と建築行政等の記録 被災地において建築技術者は何をしたか』,p.34）</p> <p>全壊、半壊などの認定根拠になったのは、内閣官房審議室長の通知だ。通知では、一部破損に触れていないが、厚生省監修の「災害救助の実務」は、「損壊程度が半壊に達しない程度のも」と明記する。通知が出る以前は、消防庁、警察庁、厚生省など、各省庁で基準が異なり、統一基準が必要になった経緯があるが、被害判定は難しく、阪神大震災の被災者には今も不満が根強い。（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>（昭和43年の統一基準は）統一後30数年経過し、災害による住家の被害の実態も多様化してきたため、実状に合わないのではないかと指摘がなされた。また近年では、災害時の各種支援策の判断基準となる「り災証明」のための被害調査の基準となっており、被災者の生活に深く関連することから、内閣府において見直したところである。なお、見直した被害認定基準については、平成13年6月28日の中央防災会議において了承され、同日付で関係省庁に通知された（内閣府政策統括官通知「災害の被害認定基準について」）（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> <p>【神戸市】区役所の税務担当職員の状況は、避難所や救援物資の配送等の業務に従事し、一方では、平成7年度の課税事務も行わなければならない、調査体制づくりは相当の困難が伴った。（『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録1995 - 』神戸市）</p> <p>兵庫県南部地震後には、建物被害調査の方法、被災程度の判定基準を巡って以下のような問題が生じた。物理的基準、機能的基準、経済的基準など異なった観点から見ることにより判定基準も異なる。応急危険度判定の結果を、自治体の職員が減免措置を目的とした全壊・半壊の判定に用いようとしたため、義援金支給、応急仮設住宅の入居、公費解体等の状況の中で混乱を招いた。災害救助法に基づく家屋調査は、被災者にとって義援金や税の減免など経済的に直接影響するにもかかわらず、判定基準が不明確なため調査員の主観による部分も多く、判定が難しい。外観目視による全域調査終了後、判定に対する住民からの苦情があり、家屋内被害も考慮した再調査を行うことになった。（村尾修・山崎文雄「兵庫県南部地震における建物被害の自治体による調査法の比較検討」『建築学会計画系論文集No.515』,p.187-194）</p> <p>認定の目的とそれぞれに適した認定システムのあり方を、次の三種の形で提言した。行政の災害対応判断のためには、コンピュータによる被害概要把握システムの整備 安全性の緊急判断には、応急危険度判定のほか住人が自己評価できるシステムの開発 支援策の適用など住まい再建のためには、被害家屋への立ち入りを含めた二段階調査 -。（「教訓生かし伝える使命 震災検証国際会議」朝日新聞朝刊（2000/1/15））</p> | |
| <p>課題の整理</p> | |
| <p>判定員の訓練</p> <p>応急危険度判定及びり災証明発行のための被害認定の趣旨・目的の啓発</p> <p>応急危険度判定士・判定資料の活用方策の検討</p> <p>調査体制の整備（他都市間の相互の応援体制）</p> | |
| <p>今後の考え方など</p> | |
| <p>住家の被害調査を円滑に実施できるよう「災害の被害認定基準について」及び同時に作成された「災害に係る住家の被害認定基準運用方針」の周知を図るとともに、地方公共団体等に対して研修等を実施していく。（内閣府）</p> <p>罹災証明と応急危険度判定については、全国協議においても検討を進めている。（兵庫県）</p> <p>上記課題を踏まえて検討していく。（尼崎市）</p> | |