

意 見 書

平成25年11月5日

(審査庁) 宮城県知事 村 井 嘉 浩 殿

審査請求人代理人弁護士 草 場 裕 之

ほか6名

1 はじめに

本件は、審査請求人らが、仙台市の違法な「り災証明書」の格下げ、及び処分庁による生活再建支援金の返還を求められて、精神的経済的な苦痛に晒されている被災者が、被災からの生活を再建するために国や自治体に支援を要求するという人権の実現を求めて審査請求に及んだ事件である。

また、本件は、審査請求人らが、近い将来発生が予想されている南海トラフ等の大震災による被災者が生活再建支援金をはじめとする諸制度による支援を迅速に受けられるような支援制度を確立するために、将来の被災者の人権のためにこれを代表して審査請求を行っている事件である。

2 我が国における被災者生活支援の体制

被災からの回復は人権であるが、我が国において、阪神大震災を契機に生活再建支援法が制定されて法制化された。災害により被害を受けた被災者に対する支援の枠組は、被災者生活再建支援法に基づく生活再建支援金（金銭）の支給を中心として、地方自治体の税金、保育料等公費の負担の免除や減額によって、被災者に生活再建のための余力を産み出すという制度が構築されてきた。

そして、これら各種支援制度の適用を受ける被災者を画する基準として、地方自治体が発行する「り災証明書」が位置付けられており、各種支援制度の適用の有無等は、この「被害の程度」に依拠して行われるという枠組みが採られ、「被

壊れた家財等についても相当数買い直し、家屋等の修理に支出を余儀なくされたのではなかったか。

こうした状況を踏まえ、東日本大震災の後、被災者支援のための各種制度を急いで動かす必要性が社会的に共通の認識となり、国（内閣府）も各種支援制度発動の契機となる「り災証明書」を簡易・迅速に発行すべく、前記平成23年3月31日付け文書を発して、各自治体の「り災証明書」発行手続の迅速簡素化に道筋をつけたのである。また、同文書においては、「被害認定業務の実施にあたっては、応急危険度判定士、建築士、土地家屋調査士等に委託することも可能である」とも記されており、建築構造等の専門知識に基づく判定は必要がないことが強調されている。これを受けて、仙台市においても、建築士の資格を持っていない固定資産税課の職員等が、多数の被災家屋の調査に対応した。震災による建物被害があまりに広域に生じたため、被災地では、建物被害調査を実施する応急危険度判定士や建築士、土地家屋調査士等の専門家の人員確保が困難であることを前提に、簡易迅速な「被害の程度」の判定を行うことが求められていたのである。

このことは、裏を返せば、迅速簡易な「り災証明書」の発行のためには、建築専門知識ではなく、社会通念による認定により「り災証明書」を発行していくという運用していくという考え方（社会通念による判断という基準は平成21年か当時から示されていた。）が内閣府から示されており、それに従って仙台市をはじめとする各自治体が運用していたのである。

4 「り災証明書」の「被害の程度」は不服なければ確定する

簡素化迅速化された第1次調査の結果に納得しない被災者は第2次調査を申請するが、第1次調査に納得した被災者には一日も早く支援金を支給し、税金等の負担免除や減額といった支援制度も即時に適用し、被災者の生活再建をできる限り早急に支援しようとするものであった。さらに、第2次調査の結果に納得した被災者に対しても、早急に支援金支給等の支援が開始され、第2次調査の結果に

異議ある場合には再調査制度が準備されるという運用がなされていたのである。

以上述べたような、「り災証明書」発行の基本的枠組みと、東日本大震災後の内閣府の指針と制度の運用に照らして、「り災証明書」は被災者の不服申請がある場合にのみ再検討されるが、被災者から不服の無い場合には、その内容は確定し、直ちに支援制度が発動するという仕組みが確立していたことは明らかである。

5 仙台市による「り災証明書」の格下げ判定は違法

しかしながら、仙台市は、震災から約1年も経過した平成24年2月になって、「り災証明書」の格下げを行った。審査請求人ら被災者からの異議申立てが無いにもかかわらず、「被害の程度」が下方に変更されたのであり、これは、前記のとおり制度として予定されていないことであり、上記内閣府の諸文書に反する間違った運用である。

また、被災直後、早急に「り災証明書」の発行を受けて支援を受けるように積極的に働きかけていた仙台市の重大な背信行為でもあって、仙台市の「被害の程度」の格下げは違法である。

仙台市は、審査請求人の一人が同市を被告として仙台地方裁判所に提訴した保育料減免変更処分取消請求事件において、「り災証明書」の「被害の程度」の判定は誤りがあれば何時までも変更可能であり時的限界は存在しないと主張している。しかしながら、この主張は既に述べたきた「り災証明書」が生活再建支援法等の諸制度と固く結び付けられ、かつ、同制度の迅速は発動によって被災者に対する一刻も早い支援を実現しようとする制度の趣旨に反する処理である。そもそも、仙台市が発行した「大規模半壊」の「り災証明書」には判定に不服がある場合には、2ヶ月以内に申し出るように期限が定められており、行政の行為には時的限界がないことと比して、あまりにも被災住民を軽視している身勝手な取扱いである。

審査庁は、上記の違法について、適切な判断を下すべきである。

6 見舞金的な支援金の返還を求めることの違法

(1) 処分の違法～法的根拠～

平成19年11月の支援法改正の際には、住宅の被害程度と再建方法に応じた「定額・渡し切り」の支援金となり、処分庁である都道府県会館発行の「被災者生活再建支援制度（事務の手引き）」には、支援金は「被災世帯の生活の再建を支援するための見舞金的な性格のもの」と記されている。民法の贈与に類する制度であると言える。

このような支援金制度の趣旨は、被災者生活再建支援金の取り扱いについて定めた業務規程においても、支給決定を取り消し、返還請求ができるのは、被災者側に不正行為がある場合に限られている（被災者生活再建支援事業業務規程第11条）ことにも表れている。

(2) 処分の違法～住民の被害の実態～

処分庁の行為は、支援金が一旦支給した渡し切りの見舞金であるにもかかわらず、その返還を求めるというものであって、本件処分が違法であることは明らかであるが、同処分による審査請求人の受ける被害の実情をみれば、その違法性の強さは一層明らかである。

東日本大震災直後のテレビCMやラジオを用いて、上記のような支援制度の存在が広報され、これらを広く利用するよう被災者に呼び掛けがなされたことを想起すれば明らかであろう。「ダイアシティ茂庭2000B2リッチ」の住民も、このような広報に応じて、「大規模半壊」の「り災証明書」の発行を受け、支援金の支給等、各種支援制度の適用を申請した。自らこのような制度の利用を申請したのではなく、仙台市から勧められて各種支援制度の申請をした人も多数存在する。

このようにして支給されたお見舞い金としての支援金等を用いて、崩れ落ちた内装を修理し、壊れた家財を買い直した。この時点で、一旦取得した「り災証明書」が後日に格下げ判定され、処分庁から見舞金を返せと言われることなど、誰

が想像したであろうか。被災者は、支援金の支給がなされるからこそ、自らの再建計画の中に支援金収入を織り込んで、家財の購入や修理費のためにお金を使ったのである。後に返せと言われる可能性があるを知っていれば、被災者は、壊れた家財をそのまま使い、壊れた家屋をそのままにして不安と不便に耐えていたであろう。今になって、生活再建のために使用してしまった支援金を返せとはという処分庁の処理が違法であることは明らかである。

7 処分庁の処分は、生活再建支援法における「公平」を曲解している

本件に関する処分庁の処分について、内閣府は、過去の授益的行政処分を取り消して、被災者に負担を求めることは、被災者の生活の安定に支障をきたし、被災者生活再建支援制度への信頼性が損なわれるから許されないとの見解を示している。

しかしながら、処分庁は、上記内閣府の見解を無視して本件処分を行った。その理由として、処分庁は、誤った「被害の程度」についての認定に基づいて支給された支援金の返還を求めなければ「公平」に反するという説明を行っている。しかし、かかる説明は間違っている。

前述したとおり、一旦なされた「被害の程度」に関する判定は不服申立てが無い限り確定し直ちに支援制度が発効するのであり、『誤った「被害の認定」の修正』なる概念は存在しないのである。百歩を譲って、平成23年8月の判定が誤りだったというのであれば、仙台市は、仙台市内全域の全てのり災判定について、建物の構造に関する専門知識を有する建築士などに依頼して、全ての被災住家の「被害の程度」の判定に誤りが無かったのか否かを調査しなければならないが、実際にはそのような処理は行われていない。

このことは、処分庁についても同様にあてはまる。『誤った「被害の認定」の修正』に基づいて支援金の返還を求める事例として本件が浮上した以上、その外にも同様の事例がないか否かを確認する作業を行わなければ、かえって「公平」を損なうことになろう。しかしながら、実際に上記のような見直しを行うならば、

後述するとおり、生活再建支援法制度は瓦解することは必至である。

要するに、仙台市も処分庁も生活再建支援制度の枠組みの中における「公平」の理解を誤っている。内閣府は、生活再建支援法制度が、「公平」かつ簡易迅速に起動することを企図して、前述したような諸文書を発しているのである。こうした文書に沿った処理を行うこととによってこそ、「公平」と迅速さが両立することを内閣府は考慮しているのであり、これに従わない仙台市と処分庁が判断を誤ったというべきである。

処分庁が、どうしても「公平」の観点から、審査請求人らに支給した支援金の回収を図る必要があるというのであれば、その請求先は、審査請求人らではなく、『「被害の程度」の認定を誤った』と仙台市であるべきである。審査請求人らに対して返還請求をすることについて、内閣府が否定的見解を述べたいのは至極当然というべきである。

8 本件審査請求は、生活再建支援制度の帰趨を決する

事後的に「り災証明書」の格下げや、それに基づく支援金の返還等、支援制度の遡求的な撤回という運用が許されるとすれば、被災者生活再建支援法等被災者支援の制度は破綻する。むしろ、そのような支援制度ならば無い方がよいとさえ言える。

すなわち、地震大国であり今後も大規模な災害が予想される我が国において、被災後に一旦「り災証明書」が発行され、それに基づく支援制度が適用されたとしても、事後的にその撤回が為される可能性があるとなれば、被災者は実際には、その支援制度を利用できないことになる。後に、交付された金員等の返還請求を受ける可能性がある、あるいは、後に、遡及して税金や交付金等の納付を求められる可能性があり、その場合には借金をしてこれを納付しなければならないとすれば、被災者は、その支援制度を利用しないとの判断をするのは当然予想される。

また、各自治体においても、後に、住民らに対し一旦交付した金員等を返還請求をし、ひいては、住民と紛争を生じる可能性があるとなれば、被災直後、「り

災証明書」を迅速簡易に発行することも不可能になるおそれがある。住民と自治体双方が、この被災者生活支援制度の利用を避ける事態が予想される。

審査庁である宮城県は、本件が我が国の将来における被災者生活支援制度の帰趨を決する事件であることを十分にご理解いただいた上で、また、苦境にたっている被災者である「ダイアシティ茂庭2000B2リッジ」の住民を早期に救済する被災自治体としての責任があることを十分に自覚した結論を求めるものである。

以 上