

平成25年(行ウ)第10号 保育料減免変更処分取消請求事件

原告 [REDACTED]

被告 仙台市

準備書面 (1)

平成25年12月9日

仙台地方裁判所第2民事部 合3係 御中

原告訴訟代理人弁護士	青	木	正	芳	代	
同	宇	部	雄	介	代	
同	小	野	寺	象	代	
同	北	見	淑	之	代	
同	毛	涯	梨	恵	代	
同	草	場	裕	之	代	
同	高	橋	芳	代	子	代
同	渡	部	容	子	代	

本書面は、これまでの被告の主張を踏まえて、訴状第3の2(1)記載（平成23年11月21日ころに実施された再々調査（第3次調査）の違法性及びこれに基づく平成24年2月10日付け「一部損壊」の「り災証明書」発行の違法性について）の主張を敷衍する。

以下の記載にあたっては、被告第1準備書面冒頭にある略語を共通して使用し、同書面冒頭の略語を総称して「内閣府が定める被害認定基準等」とする。

第1 「内閣府が定める被害認定基準等」の法規範性について

「内閣府が定める被害認定基準等」の法規範性を検討するにあたって、まず、これらが規定するり災証明書の法的性質を明らかにすることが必要である。なぜなら、り災証明書が単なる事実の証明にとどまるか、それにとどまらず、それ単体もしくはそれに続く処分と一体になって、行政行為として、個人の権利義務に関わるものであるといえるかによって、そのり災証明書を規定する「内閣府が定める被害認定基準等」の法規範性についての結論が左右されることになるからである。

1 「り災証明書」について

被告は、り災証明書を単なる事実の証明であるとするが、以下で述べるとおり、り災証明書は単なる事実の証明にとどまらず、それ単体もしくはそれに続く処分と一体になって、行政行為として、個人の権利義務に関わるものである。

(1) り災証明書の法的位置づけの変遷

① 被災者生活再建支援法成立前

もともと、「り災証明書」は、消防法33条に基づき、消防長又は消防署長及び関係保険会社の認めた代理者が、火災の原因及び損害の程度を決定するために火災により破損され又は破壊された財産を調査し、その調査結果を記載した書面を指し、被災者が保険会社に火災保険金を請求する際などに用いられていた。

② 被災者生活再建支援法成立後

しかし、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災をきっかけに、平成10年5月22日に被災者生活再建支援法が制定され、平成10年11月5日に同施行令が制定された。

同施行令4条1項は、被災者生活再建支援金の支給申請に添付が必要な書類として、「当該世帯が被災世帯であることを証する書面その他内閣府令で定める書面」を要求し、同じころ出された国土事務次官通達は、同施行令にいう「当該世帯が被災世帯であることを証する書面その他内閣府令で定める書面」については、市町村が住家被害認定として発行することとされた。

その後、各自治体及び関係機関は、上記書面を、被災者生活再建支援金の支給だけでなく、義援金の支給や、災害援護資金の貸付けのほか、被災者支援のための各種支援制度の適用の有無及びその内容を画する唯

一かつ絶対の基準として用いるようになった。

③ 「り災証明書」の重要化とその取扱統一の必要性

もともと、この当時は、「り災証明書」の交付を明確に規定する根拠規定が整備されておらず、一時は、災害の被害認定基準についても、関係省庁や各自治体がそれぞれの判断で行うなど混乱を生じていた（甲A19）

そこで、平成13年6月28日付けで、「り災証明書」の交付を統一的行うため、内閣府政策統括官が「災害の被害認定基準」（内閣府被害認定基準）を発し、同年、被害認定のための標準的な調査・判定方法についても、内閣府において、「災害に係る住家被害認定基準運用指針」を定めた（平成21年6月作成の「災害に係る住家被害認定基準運用指針」（運用指針、乙A5資料⑤-1）は、この改訂版である。）。そして、内閣府においては、各自治体において、この運用指針に基づいて統一かつ適切公平な被害認定の調査・判定が実施されるよう、「災害に係る住家の被害認定 講習テキスト」を作成したり、同テキストに基づく講習会を実施するなどしてきた。（以上につき、甲A19）

(2) 「り災証明書」が現実に果たしている機能

以上のとおり、当初は、被災者が被災者再建支援金の支給申請に、その後は、被災者支援のための各種制度を申請するにあたって、各自治体から交付された「り災証明書」を添付して申請するという運用が現実にとられ、その範囲が拡大してきた。

このことは、東日本大震災の際も同様であり、被災者が、各自治体あるいは各種団体（税務署等国の機関もあれば、内閣総理大臣から指定を受けて制度を実施する被災者生活再建支援法人財団法人都道府県会館のほか、私立学校等の私的団体もある。）が実施する各種被災者支援制度の適用を受けようと、被災者再建支援金等の支給や税金等の減免を申請するにあたっては、各自治体が発行する「り災証明書」が唯一かつ絶対の、被災状況を証明する書類（甲A2）とされており、それ以外の他の被災状況を示す書類による代替や反証は許されていない（甲A2）。また、各種被災者支援制度を実施する各自治体や各種団体においても、各自治体が被災者に交付した「り災証明書」に記載された住家被害の認定を唯一かつ絶対の根拠として、当該被災者への支援金等の交付の有無や金額、税金等の減免の適用の有無やその程度が決定されている。

(3) 「り災証明書」の意義及び法的性質の変容

以上から明らかなとおり、「り災証明書」は、もともとは、消防署をはじめとする関係機関が住家の被害状況を調査した結果を記載した書面に過ぎなかったものの、その後、被災者生活再建支援法をはじめとする被災者支援の各種制度が制定され、その運用が「り災証明書」と結び付けられたことにより、「り災証明書」は、事実の単なる証明にとどまらず、被災者生活再建支援金の支給はもちろん、義援金の支給、災害援護資金の貸付けのほか、被災者支援のための各種支援制度の適用の有無及びその内容と直結する、極めて重要な性質を有するようになった。

被災者は、被災者生活再建支援法をはじめとする災害関係法令に基づき、被災者生活再建支援金や義援金の支給、災害援護資金の貸付けのほか、税金や保険料等の減免を受けることができるという抽象的な地位を与えられているものの、具体的にこれらの支給、減免を受けるためには、各自治体に対し「り災証明書」の交付を申請し、その交付を受けなければならない。すなわち、被災者は、各自治体の「り災証明書」の交付によって初めて、具体的な被災者生活再建支援金等の支給請求権や税金等の減免請求権を取得するという関係にあり、各自治体が被災者に「り災証明書」を交付するということは、いわば「り災証明書」の上に乗っかっている、被災者生活再建支援法をはじめとする、被災者支援のための各種制度において、具体的請求権があるかどうかという、まさにその権利の有無及びその行使しうる内容に直接影響を及ぼす法効果を有する、といえる。

このように「り災証明書」の有する意義や法的性質、その機能は、我が国における災害法制の整備と共に変容し、拡大してきたものであり、少なくとも、東日本大震災の時点においては、「り災証明書」は、被災者が受けられる各種支援制度の適用の有無及びその内容を決定する唯一かつ絶対の基準として既に確立していたといえることができる。これを翻って見れば、各自治体において各被災者に「り災証明書」を交付するという行為は、被災者生活再建支援法をはじめとする災害関係法令の存在を根拠として、当該被災者に対し、各種支援制度の適用の有無及びその内容を唯一かつ絶対の基準として決定するという意味において、被災者の権利に直接の影響を及ぼす法効果を有し、明らかに、それ単体またはそれに続く処分と一体になって、行政行為として個人の権利義務に関わるものであるといえる（なお、通達を直接の根拠とする行政庁の行為について、処分性を認めた判例として、最高裁平成15年9月4日判決がある。）。

2 「内閣府が定める被害認定基準等」の法規範性について

- (1) 前述したとおり、こうした「り災証明書」の交付手続についても、被災者生活再建支援法成立前、あるいは同法成立当初には、統一的な被害認定基準や認定のための調査・判定方法が整備されていなかったために混乱があった。

そのため、これを統一化しなければならないという要請を受けて、遅くとも、内閣府において、内閣府被害認定基準及び運用指針を定めた平成13年6月ころの時点においては、全国的に統一した基準や調査・判定方法の必要性が認識され、各自治体において、これに沿った運用がされなければならないという要請があった。

「り災証明書」の有する意義や法的性質は、我が国における災害法制の整備と共に変容し、拡大してきており、東日本大震災の時点においては、各自治体が各被災者に「り災証明書」を交付する行為は、当該被災者に対し、各種支援制度の適用の有無及びその内容を唯一かつ絶対の基準として決定するという意味において、それ単体またはそれに続く処分と一体になって、被災者の権利に直接の影響を及ぼす重大な法効果を有し、こうした重大な法効果を有するものが、各災害ごと、各自治体ごとに、区々に判断が分かれ、まったくのバラバラでは、適正手続や平等原則の観点からも非常に問題があることは論を待たない。

したがって、「内閣府が定める被害認定基準等」は、各災害ごと、各自治体ごとに、区々、バラバラにならないように、適正手続や平等原則の観点から、その判断を統一化するためのものにほかならない。

- (2) たとえば、「内閣府が定める被害認定基準等」に規定されている、最初の調査の結果に不満がある者の不服申立てがあつて初めて、各自治体は再調査をするというやり方1つをとって考えてみても、各自治体への拘束力を認める必要がある。

災害発生時、各自治体には、「り災証明書」を出来るだけ速やかに交付し、被災者に一日も早く、これを前提とする具体的な支援が受けられるようにすることが求められている。他方、上記要請に比べれば必要性は小さいものの、判断には誤りの可能性もあり、こうした判断の適正の担保と不服申立ての手段についての機会付与の必要性も否定できない。

それゆえ、調査方法や判断基準を統一し、判断の適正の担保を図りつつ、そうした調査方法や判断基準に基づいて行った、被災者から不服申立てのない「り災証明書」については、これを確定したものとして、速やかにそ