

平成25年（行コ）第16号 固定資産税賦課額更正処分等取消請求控訴事件

控訴人

被控訴人 仙 台 市

準 備 書 面 2 (控訴審)

平成26年4月16日

仙台高等裁判所第3民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 草 場 裕 之 外

本書面は、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）の主張を敷衍し、被控訴人による再々調査も、平成24年2月10日付けり災証明書の判定下げも、法が予定していない、本来あり得ないものであったことなどを明らかにする。

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

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。

そこで、平成13年6月28日付けで、「り災証明書」の交付を統一行的に行うため、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）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。

(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る。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、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ず（甲A2）、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た。

(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、これを確定したのものとして、速やかにその「り災証明書」の被害認定に基づく具体的支援を実施する一方、被災者において、自身の住家被害について、より手厚い支援が為されて然るべきであると考えられる場合、すなわち、「り災証明書」による被害認定に不服がある場合に限って、各自治体がさらに被害調査を実施し、その不服が正当な場合に当初の認定を変更するというやり方は、上記要請をいずれも満たすものであり、我が国において整備されている災害関係法令の本来の目的にもまさに合致する。

内閣府被害認定基準及び運用指針は、まさにこのような運用を規定しているものであつて、その内容も極めて合理的かつ合目的的である。

- (3) 以上によれば、東日本大震災の時点において、「内閣府が定める被害認定基準等」は、災害発生時の各自治体がとるべき対応として合理性を有することはもとより、「り災証明書」を発行する各自治体に対して、拘束力を有し、法規範性を有するに至っていたといえる。

その結果、住家の被害調査を実施し、その調査結果に基づき「り災証明書」を交付する各自治体には、「内閣府が定める被害認定基準等」に反しない限度であれば、調査方法等に裁量が認められるものの、これに反する調査方法等は、「迅速かつ的確」ないし「的確かつ円滑」な「り災証

明書」の発行という要請に反し、裁量権の逸脱・濫用として許されない。

さらに、「内閣府が定める被害認定基準等」が、全国的に基準や調査・判定方法を統一・整備し、各自治体には、これに沿った運用が求められている以上、これに反する取り扱い、平等原則ないし適正手続原則違反として許されないものといわなければならない。

第2 上記内閣府が定めた運用指針等に反して行われた被控訴人による第3次調査は、行政による裁量権の逸脱・濫用として違法である

1 「内閣府が定める被害認定基準等」の内容

(1) 「内閣府が定める被害認定基準等」の内容は、本件建物のような、非木造・集合住宅に関する災害による住家被害認定のための調査方法は、次のとおりとなる。

① 地震により被災した住家に対する被害調査は、第1次調査、第2次調査の2段階で実施する。

② 第1次調査は、外観目視調査により、外観の損傷状況の目視による把握、建物の傾斜の計測及び住家の主要な構成要素（外観からの調査可能な部位に限る。）ごとの損傷程度等の目視による把握を行う。調査による把握した住家の外観の損傷状況、住家の傾斜及び部位ごとの損傷程度等により、住家の損害割合を算定し、被害認定基準等に照らして、住家の被害の程度を判定する。

③ 第2次調査は、第1次調査を実施した住家の被災者から申請があった場合に実施する。第2次調査は、外観目視調査及び内部立入調査により、外観の損傷状況の目視による把握、住家の傾斜の計測、部位ごとの損傷程度等の目視による把握を行う。調査により把握した住家の外観、住家の傾斜及び部位ごとの損傷により、住家の損害割合を算定し、被害認定基準等に照らして、住家の被害の程度を判定する。

なお、第2次調査は、原則として申請者の立会いを必要とする。

また、第2次調査は、原則として内部立入検査を行う必要があるが、倒壊の危険がある等、内部立入調査ができない相当の理由がある場合には、外観目視調査のみでも可とする。

④ 第2次調査実施後、被災者からの判定結果に関する不服の申立てがあった場合には、当該被災者の不服の内容を精査し、再調査が必要と

考えられる点があれば、その点について再調査を行う。再調査に基づく住家の被害程度の判定結果については、理由とともに当該被災者に示す。

(2) 以上のとおり、「内閣府の定める被害認定基準等」においては、第2次調査や再調査は、すべて被災者の不服申立てを前提とするものとされ、被災者の不服申立てによらない職権調査に関する規定はまったく存在しない。また、第2次調査の方法として、外観目視調査も予定されている（場合により、内部立入検査をせず、外観目視調査のみで判断されることもあり得る。）。

2 被控訴人における取り扱いは、「内閣府の定める被害認定基準等」に反する

(1) 被控訴人における取り扱い

本件建物のような、非木造・集合住宅に関する災害による住家被害の認定方法について、被控訴人における取り扱いは、次のとおりである。

④ 原則として1棟全体で被害程度を判定し、その判定結果をもって各住戸の被害程度を認定するものの、特定の住戸に著しい被害が生じた場合等、各住戸で明らかに被害程度の異なる場合には、各住戸別に判定し認定する。

⑤ もっとも、区分所有建物の一の所有者等又は管理組合からの申請を受けて行った第1次調査による判定結果をもって、当該区分所有建物の各戸の判定結果とするものの、区分所有建物の一の住戸の所有者等からの申請を受けて行った第2次調査による判定結果については、当該申請者の申請にかかる住戸の判定結果に反映されるに過ぎない。

⑥ 第2次調査は、専有部分を調査対象としていることから、専有部分の所有者等から第1次調査後に発行する罹災証明の損害の程度について第2次調査の申請があった場合についてのみ実施し、第2次調査による判定結果は、当該専有部分の所有者等の申請にかかる住戸の判定結果に反映されるに過ぎない。

⑦ 被災者からの申請、不服申立てによらない職権調査を許容する（被控訴人主張の当然の前提）。

(2) 上記被控訴人における取り扱いの帰結及び問題点

ア 上記「内閣府が定める被害認定基準等」に反する

被控訴人における取り扱いのうち⑩は、上記「内閣府が定める被害認定基準等」の①③④に明確に反する。

イ 上記「内閣府が定める被害認定基準等」の意義（法規範性）再論

この点、前述したとおり、上記「内閣府が定める被害認定基準等」は、各自治体が地震により被災した住家に対する被害調査を実施し、その調査結果に基づき「り災証明書」を発行するに際して法規範性を有し、各自治体による裁量権を羈束している。

したがって、住家被害の調査及びこれに基づく「り災証明書」の発行について、各自治体は、自由な裁量によりこれを運用することは許されない。各自治体において、より具体的な運用方法を定めるにあたって、上記「内閣府が定める被害認定基準等」に基づき、これに沿った方法を定め、実際に運用しなければならない。

しかしながら、上記のとおり、被控訴人における取り扱いの⑩⑪⑫は、上記「内閣府が定める被害認定基準等」に反する。

- 3 以上より、「内閣府が定めた運用指針等」に反して行われた被控訴人による第3次調査は、行政による裁量権の逸脱・濫用として違法である。

第3 被控訴人による第3次調査は、自らの定める「り災証明等取扱要領」にも反しており、平等原則及び適正手続原則に反し違法である

1 被控訴人の定める「り災証明等取扱要領」の内容

被控訴人における「り災証明書」交付手続は、次のとおりである。

⑦ 市長は、り災した住家等の所有者、管理者、占有者（以下、「関係者」という。）及びその他市長が適当と認めるものから、り災証明交付申請があった場合、実地調査等を行い、被害の事実が確認された場合には、「り災証明書」を当該申請者に交付する（仙台市「り災証明等取扱要領」5条、6条）。

⑧ 「り災証明書」の交付を受けた関係者及びその他市長が適当と認める者は、それまでに認定を受けた住家等の被害の程度について相当の理由をもって修正を求めるときは、市長に対し再調査の申請をすることができ、再調査申請があった場合、市長は、その内容を当初の調査資料、り災者台帳及びり災証明申請受付・交付簿と照合し又は再度実地調査を行い、その結果、それまでに認定した住家等の被害の程度に錯誤があること又は当該申請を行った者の責に因らない状況の変化が

当該住家等に生じたことが認められるときは、被害の程度を修正する（同7条，8条）。

2 被控訴人における取り扱いは、上記「り災証明等取扱要領」にも反する

(1) 本件建物についての被控訴人の取り扱い

被控訴人によれば、被控訴人は、本件建物について、「り災証明書」の交付を受けた関係者からの再調査申請が無いにもかかわらず、職権により再調査を実施し、被害の程度を修正した。

また、被控訴人によれば、被控訴人において職権による調査を実施したのは、本件建物についてのみであるという。

(2) 上記被控訴人における取り扱いの帰結及び問題点

再調査申請が無い点について、本件建物における被控訴人の取り扱いは、上記被控訴人の定める「り災証明等取扱要領」8条に反する。

また、被控訴人において、本件建物についてのみ職権による調査を実施したことは、被控訴人が被害調査を実施し、「り災証明書」を発行した他の膨大な被害住家への対応との比較において、平等原則及び適正手続原則に反する。

3 以上より、被控訴人による第3次調査は、自らの定める「り災証明等取扱要領」にも反しており、適正手続及び平等原則に反し違法である。

以 上

(別 紙)

略語の使用

- ① 内閣府被害認定基準…「災害の被害認定基準について」(平成13年6月28日付府政防第518号内閣府政策統括官(防災担当)通知)
- ② 運用指針…「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」(平成21年6月作成)
- ③ 内閣府調査票…「災害に係る住家の被害認定調査票」(平成22年5月14日内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(災害復旧・復興担当)通知)
- ④ 調査方法事務連絡…「平成23年東北地方太平洋沖地震に係る住家被害認定迅速化のための調査方法について」(平成23年3月31日付け内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(災害復旧・復興担当)事務連絡)
- ⑤ これら総称して「内閣府が定める被害認定基準等」とする。