

申請手続に係る国民負担の軽減等に関する
実態調査結果に基づく勧告
(東日本大震災関連)

平成 25 年 3 月

総 務 省

前 書 き

国民が行政機関に許認可などを申請する場合、申請書や添付書類の作成、手数料の支払など、その手続には一定の負担が伴うものである。

しかし、申請手続に伴う負担は、行政機関の審査に必要不可欠で、かつ、国民にとって必要最小限のものである必要がある。

特に、東日本大震災の被災者は、財産の滅失・損壊、避難、各種書類の亡失等のため、多くの心配事や業務を抱えながら、証明書類の再発行、支援措置の申請などの手続を、同時期に数多く行わなければならなかった。

また、被災地の行政機関は、職員が被災し、庁舎が被害を受ける中、被災者支援のための手続を大量に処理せざるを得なかった。

被災者支援のための手続では、被災者の置かれた状況を踏まえ、可能な限りの負担軽減が求められる。また、手続の処理は、被災者の生活再建、ひいては被災地復興の出発点となるため、迅速かつ的確になされる必要がある。

当省では、平成24年度の行政評価局調査のテーマ選定の柱の一つとして「震災からの復旧・復興への対応」を掲げており、本調査は、その第一弾として、東日本大震災に係るものを中心として、許認可等の申請手続に伴う負担の実態を調査し、国民の負担軽減を図るとともに、関係行政の改善に資することを目的に実施した。

なお、全国共通の一般的な申請手続については、今後、別途、調査結果を取りまとめる予定である。

目 次

1	罹災証明書 of 迅速な発行と信頼性の確保等	1
(1)	罹災証明及び被災証明の概要	1
(2)	罹災証明等の統一的実施	2
(3)	罹災証明書の迅速な発行	4
(4)	被害調査の信頼性の確保	6
2	被災者支援の確実な実施	9
(1)	被災者支援制度の手続	9
(2)	被災者台帳システムの整備状況	9
(3)	被災者支援制度の利用状況	10
3	被災者の手続負担の軽減	14
(1)	被災者生活再建支援金の支給の迅速化	14
(2)	被災者支援制度の申請に係る添付書類の削減	16
(3)	その他	19

1 罹災証明書の迅速な発行と信頼性の確保等

(1) 罹災証明及び被災証明の概要

災害により被害を受けたことを証明する書面には、罹災証明書、被災証明書があり、これらの証明事務は市町村の自治事務として行われる事実の証明である。

罹災証明書は、その交付を明確に規定した法令がなく、その役割が必ずしも明確でない。そのため、所管府省も明確でなく、市町村がそれぞれの判断で発行している。ただし、罹災証明書を、被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）に基づく支援金の支給申請に必要な「被災世帯であることを証する書面」として発行するときは、被害調査を行った上で、「災害の被害認定基準について」（平成13年6月28日付け内閣府政策統括官（防災担当）通知）をよりどころに判定した全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊等の被害区分が記載される。

また、罹災証明は、被災者生活再建支援金の支給、災害援護資金の貸付、税や保険料の減免などの各種の公的支援制度の適用基準とされているほか、民間の支援制度にも利用されている。このため、罹災証明書の発行時期と被害認定結果が、被災者の生活再建のスピードを左右するものともなっている。

次に、被災証明書についても、その交付を明確に規定した法令がなく、その役割が必ずしも明確でない。そのため、所管府省も明確でなく、市町村がそれぞれの判断で発行しており、通常、市町村が被災者の便宜を考慮し、罹災証明が対象としない動産の被害や被災者から被災の届出があったことを証明している。

このような状況を踏まえ、現在、内閣府では、「防災対策推進検討会議最終報告」（平成24年7月31日中央防災会議防災対策推進検討会議）において、「個々の被災者を支援するためにまず必要となる罹災証明について災害対策法制に位置付けるべきである」とされたことを踏まえ、罹災証明の法的な位置付けを検討している。

調査対象とした20市町（被災3県（岩手県、宮城県及び福島県を示す。以下同じ。）の県庁所在地及び浸水範囲人口1万人以上の市町。以下「調査対象20市町」という。）のうち、罹災証明書の発行件数は、集計している19市町の合計

で約76万件、被災証明書の発行件数は、集計している17市町の合計で約90万件である。

(2) 罹災証明等の統一の実施

ア 罹災証明等の対象範囲

罹災証明及び被災証明は、法的位置付けが不明確なため、その対象範囲は市町村によって一様でない。

建物については、調査対象20市町の全てが、被災者生活再建支援金支給の条件である住家用建物の被害を罹災証明の対象としている。

一方、店舗、事務所、工場等の住家用建物以外の建物の被害については、課税台帳記載の有無にかかわらず罹災証明の対象とする市町（10市町）、課税台帳に記載されている建物に限り対象とする市町（10市町）がある。

また、設備、車両、漁船等の動産の被害については、調査対象20市町のうち、18市町が被災証明の対象としている。このうち、4市町は現地調査等で被害を確認し証明しているが、14市町は被害の証明ではなく、申請者が被害を申し出たことについて証明している。

このほか、住民基本台帳を基に被災地の住民であることを証明する市町（3市町）、平成23年6月から11月までの間に行われた高速道路料金の無料措置を利用するための被災証明書を発行している市町（6市町）がある。

このように、罹災証明及び被災証明の対象範囲が市町村によって区々であることに加え、各種の被災者支援制度において、市町村が自治事務として任意に発行する罹災証明書を添付書類として求める運用を行っていることから、調査対象20市町において、以下のとおり、市町によって被災者支援制度を利用できるかどうかには差が生じているものがあるほか、市町に過大な事務負担が生じている例がみられた。

(事例1) 設備を対象とした罹災・被災証明書が発行されていないため特別貸付制度を利用できなかった例

調査対象20市町のうち2市町は、申請者が被害を受けたとする建物や動産が課税台帳に記載されていない場合、被害の証明が困難であるとし

て、罹災・被災証明書を発行していない。

このため、東日本大震災復興特別貸付を受けようとした被災事業者が、申請に必要な市町発行の設備被害の罹災・被災証明書を用意できず、低金利での貸付けを受けられなかった。

(事例2) 高速道路料金の無料措置の利用者の範囲が市町村によって異なる例

東北地方の高速道路の無料措置では、市町村発行の罹災・被災証明書の提示が求められた。

被災証明書について統一的な発行基準が存在しない中で市町村は独自に基準を定めることとなり、調査対象20市町のうち、9市町は「家財などの被害」、6市町は「停電」、5市町は「登録住民（全住民）」とした。

このため、市町によって、無料措置の利用者の範囲に差が生じた。

(事例3) 高速道路料金の無料措置に伴う市町の事務負担

東北地方の高速道路の無料措置では、調査対象20市町のいずれにも大きな事務負担が生じ、通常のコピー証明書の発行に遅れが生じた。

例えば、無料措置の適用基準を「家財などの被害」として高速道路用被災証明書の発行を検討していた1市町では、近隣市町村が「停電」による発行を始めたことを受け、近隣市町村との公平性を確保するため、適用基準を「停電」とした。同市町は全戸が停電したため、対象者は全住民となり、職員30人体制で約10.7万件の被災証明書を発行した。

(事例4) 漁船の罹災・被災証明書を市町が発行している例

東日本大震災における漁船の被害は2万隻を超える。

被災漁業者を対象とした漁船建造のための無利子融資などは、貸付けの条件として漁船被害の罹災・被災証明書を求められているが、市町村は漁船に関するデータを保有していない。

調査対象20市町において、漁船被害の罹災・被災証明書の発行が確認できた5市町のうち、4市町は漁業協同組合（以下「漁協」という。）への問合せ又は漁業被災者の自己申告に基づき市町が罹災・被災証明書を発行した。残る1市町については、漁協が証明書を発行した。

また、市町が罹災・被災証明書を発行していても、市町の発行事務が遅れ、漁業被災者が貸付申請を行えないため、漁協が独自に証明書を発

行した例もみられた。

イ 罹災証明書等の記載事項

罹災証明書及び被災証明書の様式は統一されていない。

調査対象20市町のうち、10市町は罹災証明書の記載事項に世帯員の記載がない。

このため、応急仮設住宅の入居申請、授業料免除申請、登録免許税の減免申請（建物所有者が申請者以外の世帯員の場合）などで、申請者は、別途、住民票を取得し、添付しなければならなかった。

ウ 罹災証明書等の発行部数

罹災証明書及び被災証明書の1回の申請での発行部数は統一されていない。

調査対象20市町のうち3市町は、罹災証明書の発行部数を1部に限定しているため、被災者は必要の都度、再発行を申請している。

(3) 罹災証明書の迅速な発行

ア 市町村における事前準備

内閣府は、阪神淡路大震災及び新潟県中越地震における対応の反省を踏まえ、これまでに被害認定事務に関する各種の資料を市町村に示していた。

しかし、調査対象20市町のうち、内閣府の資料を踏まえた独自の規程やマニュアルを策定するなどの罹災証明事務の事前準備を行っていなかった市町は12市町である。

事前準備が行われていなかった背景には、罹災証明が法的に位置付けられていないこともあると考えられる。

イ 発災から罹災証明書発行までの期間

調査対象20市町の罹災証明書の発行開始日は、それぞれ異なり、発災（平成23年3月11日。以下同じ。）から最も早い市町で7日後、最も遅い市町で48日後である。

また、発災から7日後に罹災証明書を発行した市町における最初の被災者生活再建支援金支給日は発災から48日後であり、発災から48日後に罹災証明

書を発行した市町における最初の同支援金支給日は発災から111日後である。このように、罹災証明書の発行は、被災者の生活再建のスピードを左右するが、居住する市町村によって、発行開始日に大きな差が生じている。

罹災証明書発行の開始時期は、被災した建物の数、庁舎の被災状況、確保できる職員の数などに影響を受けるが、例えば、甚大な被害を受け、被災により庁舎の移転を余儀なくされた市町であっても罹災証明書の発行開始が発災から16日後であることを考えると、罹災証明事務の実施方法にも要因があると考えられる。

ウ 被害調査の方法と罹災証明書の発行時期との関係

罹災証明は、市町村の被害調査を経て決定される。

被害調査には、基本的に、外観目視により建物被害を認定する第1次調査、その認定に対して再調査依頼があった場合に建物内部に立ち入る第2次調査、さらに再調査依頼があった場合に行われる再調査がある。

被害認定は、通常、屋根、柱といった家屋の各部位の損害割合を積み上げて行われるが、東日本大震災では、認定の迅速化を図るため、航空写真等を活用した津波による建物被害の認定、損害割合イメージ図（建物の損害割合を外観図を用いて分かりやすく示したもの）を活用した地震による建物被害の認定が導入された。

調査対象20市町のうち、3市町は、被害認定のための現地調査を行う前に、航空写真等を活用した罹災証明書を、発災から平均10日後に発行している。次いで、7市町は、現地調査開始の日から罹災証明書を発行しており、発災から平均18日間を要している。これに対し、被害認定の統一を図ることなどを行ったために現地調査開始から一定期間経過後に罹災証明書を発行している10市町は、発災から平均35日間を要している。

また、第1次調査を外観目視のみで実施した11市町は、調査開始から最初の罹災証明書を発行するまでに平均8日間を要しているのに対し、第1次調査で建物内部への立入りを併せて行った6市町は、平均24日間を要している。

このように、罹災証明書については、それを迅速に発行するとの方針の下、第1次調査を外観目視のみで行った市町の方が発行時期が早くなっている。建物が全壊した被災世帯への支援の必要性は高いため、認定の判断に困難を

伴うものとはともかく、一見して全壊と認定できる建物については、航空写真等の確認や現地調査後、速やかに罹災証明書を発行することが必要と考えられる。

エ 被害調査における他自治体の応援や民間委託の状況

調査対象20市町のうち、被害調査に他自治体職員の応援を受けたものは13市町、受けなかったものは6市町である（1市町は不明）。また、建築士等の専門家への委託を行ったものは4市町である。

被害調査については、主に固定資産評価を行っている税務担当課の職員が行ったが、大量の調査件数の処理と被害認定に不服を持つ申請者とのやり取りで困難を極めていた。

特に困難な事案の処理には、建築士等の専門家への委託が有効と考えられるが、平時からの協定締結が進んでおらず、発災後には混乱で手続を行う余裕がないため、委託は進んでいない。

このことから、将来発生が懸念されている大規模災害に備え、被害調査について、実務経験者の活用、建築士等の専門家への円滑な委託をあらかじめ行えるようにしておく必要があると考えられる。

（事例1）他自治体職員の応援や民間委託が実施できなかった例

調査対象20市町のうち、罹災証明書の発行が最も遅かった（発災から48日後）市町は、罹災証明書の発行を求めて殺到する住民の対応に追われ、他自治体への応援職員の要請や民間委託を行う準備ができなかった。

（事例2）民間委託の例

関係する4団体に被害調査への協力を依頼した市町では、提示された委託費用が高額だった3団体への委託を断念した。残る1団体は、1人当たりの謝礼1日6,000円で市職員による被害調査への同行を了解した。この協力で、困難事案への迅速な対応が可能となり、円滑な罹災証明事務の実施に役立った。

（4）被害調査の信頼性の確保

ア 市町村における再調査の実施状況

被害認定の結果が各種の被災者支援に反映（例えば、被災者生活再建支援金（基礎支援金）の支給額は、全壊世帯100万円、大規模半壊世帯50万円）されるため、的確な被害認定が求められる。

調査対象20市町では、再調査依頼による調査の実施率（第1次調査件数に対する第2次調査及び再調査件数の対比值）に0.9%から18.3%までの幅がある。また、再調査依頼による被害認定の変更率（第1次調査件数に対する被害認定変更件数の対比值）にも0%から8.2%までの幅がある。

市町によって再調査依頼の発生状況に大きな差が生じている理由を特定することはできないが、平時における被害調査研修の充実、被災自治体に対する応援職員の派遣による調査実務の習熟が、被害調査の信頼性確保のために有効と考えられる。

また、再調査依頼は、全壊、大規模半壊、半壊の境目など認定の判断に困難が伴う事案で起こりやすいと考えられ、建築士等の専門家の活用が有効と考えられる。また、調査対象20市町のうち、建築士に委託している4市町では、困難事案への迅速な対応が可能となり、円滑な罹災証明事務の実施に役立つとしている。

イ 再調査依頼の教示

調査対象20市町では、市町によって、被害調査の再調査依頼に関する教示の方法に違いがあり、再調査の実施率との間に一定の関係性がある。

第1次調査結果に対する再調査依頼が可能なことを、広報誌や罹災証明書の中で説明している7市町の第2次調査の実施率は平均10.2%である。これに対し、職員が口頭で説明している、又は説明していないとする8市町の実施率は平均6.5%である。

なお、第2次調査結果に対する再調査依頼が可能なことを、広報誌や罹災証明書の中で説明している3市町と、職員が口頭で説明している、又は説明していないとする10市町の再調査の実施率は、それぞれ7.8%と6.7%でほぼ同じである。

被害認定の結果が、その後の被災者支援の内容に影響を与えることを踏まえ、被害調査の再調査依頼に関する明確な教示が求められる。

【所見】

したがって、内閣府は、被災者を支援するためにまず必要となる罹災証明の迅速化と信頼性の確保を図るため、遅滞なく交付すべきことについて法的な位置付けを行うとともに、市町村に対し、以下の技術的助言を行う必要がある。

- ① 罹災証明に関する規程やマニュアルの作成などの事前の準備を促進すること。
- ② 罹災証明書の発行時期に関する方針、第1次調査の実施方法を検討し、罹災証明書発行の迅速化を図るとともに、市町村間で発災から証明書発行までの期間に大きな差が生じることを防ぐこと。
- ③ 平時における被害調査研修の充実、被災自治体に対する応援による調査実務の習熟、被害調査の実務経験者の活用、建築士等の専門家との協定締結を促進するなど、調査に対する信頼感を高めることにより、市町村の間で被害認定に対する再調査依頼の発生に大きな差が生じることを防ぐこと。
- ④ 法律の施行通知などにより、被害認定に対する再調査依頼ができることについて、引き続き周知徹底すること。

2 被災者支援の確実な実施

(1) 被災者支援制度の手続

被災者支援制度の手続は、以下のように、申請方式、通知方式及び職権方式により行われている。このうち、通知方式と職権方式は、家屋被害などに関するデータを保有している市町村が主にとり得る方式である。

① 申請方式

通常の申請手続と同じく、申請書を窓口で受け付ける方式である。

② 通知方式

被害に関する情報と既存の制度適用に関する情報を照らし合わせ、支援制度の該当者を選び出し、申請書を送付する方式である。

③ 職権方式

被害に関するデータと既存の制度適用に関するデータを照らし合わせ、支援制度の該当者を選び出し、職権で制度を適用する方式である。

東日本大震災では、被災者の負担を軽減する観点から、職権方式を採用した市町村があるが、職権方式の実施には、被害に関するデータを被災者支援担当部署が利用できるシステムが必要である。

(2) 被災者台帳システムの整備状況

被災者台帳システムは、住所や世帯構成といった基本情報、罹災証明の被害認定区分、各種支援制度の利用状況などの被災者に関する情報を一元的に管理し、各種支援制度における被災者支援の確実な実施を図るとともに、その進捗状況を把握するものである。

総務省は、平成21年1月に、兵庫県西宮市が開発した「被災者支援システム」を全国の地方公共団体にCD-Rで配布した。また、東日本大震災を契機に、全国の地方公共団体に「被災者の支援のためのシステム等の活用について」（平成23年4月28日自治行政局）を発出し、システムの活用などが有効な手段であることを周知している。

調査対象20市町のうち、発災前から被災者台帳システムを整備していた市町はなかった。発災後にシステムを整備した市町は11市町、未整備の市町は9市町である。

なお、現在、内閣府は、「防災対策推進会議最終報告」（平成24年7月31日中央防災会議防災対策推進検討会議）を踏まえ、被災者台帳の法的な位置付けを検討している。

(3) 被災者支援制度の利用状況

ア 被災者生活再建支援金の支給

被災者生活再建支援金は、被災者生活再建支援法に基づき、災害によって住宅が損壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に、住宅の被害程度に応じて支給される基礎支援金（最大100万円）と住宅の再建方法に応じて支給される加算支援金（最大200万円）を支給することで、被災者の生活再建を支援するものである。

東日本大震災では、約17.3万世帯（平成24年3月現在）に同支援金が支給されている。

調査対象20市町では、全壊と大規模半壊の被害世帯約13万世帯、長期避難世帯0.6万世帯、半壊の被害でも家屋を解体した世帯約0.4万世帯の計約14万世帯に同支援金が支給されている。

このうち、全壊と大規模半壊の被害世帯に対する同支援金の支給状況は、以下のとおりであり、市町における支援の進捗管理の方法によって、支給率が異なっている。

- ① 未支給がないかどうかのフォローアップを実施している市町は7市町で、その平均支給率は94.9%である。約900世帯が支給要件に該当しても支給を受けていない。
- ② 一方、フォローアップを実施していない8市町の平均支給率は81.4%であり、この中には支給率70%台の2市町が含まれる。また、未支給の可能性のある世帯数は約22,000世帯である。
- ③ 残る5市町は、支給該当世帯の台帳化を行っていないため、未支給の可能性のある世帯数を把握することができない。

フォローアップを実施していない市町、支給該当世帯の台帳化を行っていない市町では、自らが支給対象者であることを承知していない被災者がいる

可能性があるため、未申請者への支給申請の勧奨が必要と考えられる。また、未申請者を容易に抽出する手段として被災者台帳システムの整備が必要と考えられる。

イ 税・保険料の減免措置

東日本大震災では、震災発生後、各地方公共団体において条例等を整備した上で、各種の税・保険料の減免措置が講じられた。本調査では、このうち、被害に関するデータを保有する市町村が実施し、対象者数の多い5減免措置を調査の対象とした。

調査対象5減免措置と調査対象20市町における適用者数は以下のとおりである。

- ・ 固定資産税・都市計画税（約28.2万人）
- ・ 住民税（約22.5万人）
- ・ 国民健康保険料（約14.9万世帯）
- ・ 後期高齢者医療保険料（約9.7万人）
- ・ 介護保険料（約16.5万人）

調査対象20市町がこれらの5減免措置に用いた手続の方式は、合計100減免措置のうち、職権方式（複数回実施）が43措置、職権方式（1回実施）が32措置、通知方式が4措置、申請方式が21措置である。

税・保険料別では、申請方式をとっている市町は、固定資産税・都市計画税で2市町、住民税で4市町、国民健康保険料で3市町、後期高齢者医療保険料で4市町、介護保険料で8市町である。

減免措置を職権で行うため、東日本大震災の発生後に、職権減免規定を条例等に置いた市町は、固定資産税・都市計画税で16市町、住民税で15市町、国民健康保険料で16市町、介護保険料で13市町である。

職権減免規定があっても、減免措置担当課が被害に関するデータを利用可能なシステムを整備できなかった市町では、申請方式がとられており（国民健康保険料で1市町、後期高齢者医療保険料で4市町、介護保険料で2市町）、システムの整備がより重要な課題であると考えられる。

次に、被害に関するデータの取得方法と減免措置の方式との関係を見ると、

調査対象5減免措置の全てを職権方式で行っている11市町のうち、被害に関するデータを保有している家屋被害認定担当課が全ての減免措置を担当しているものは4市町、減免措置担当課が被災者台帳システムを活用したものは3市町、減免措置担当課が家屋被害認定担当課にデータの提供を依頼して職権減免を行ったものは4市町である。

また、被害認定調査の進捗などにより減免措置の対象者が増加するため、上記の100減免措置のうち、定期的な職権減免が43措置で行われており、このうち31措置は、家屋被害認定担当課と減免措置担当課が同一のため円滑に行うことが可能となっている。

各種減免の実施に際しては、被害に関するデータの関係課による共有が重要であり、調査対象20市町では、人口規模が小さく、課の所掌事務の範囲が広い市町ほど、きめ細かな措置が講じられていた。

一方、人口規模の大きな都市部では、被害に関するデータの関係部局による共有は電子的なシステムでなければ円滑に機能しないため、被災者台帳システムの整備が必要と考えられる。

ウ 国民健康保険及び後期高齢者医療制度の一部負担金等の還付

東日本大震災では、国民健康保険や後期高齢者医療制度の一部負担金等(窓口負担)の免除措置が講じられた。また、免除対象者が発災から「一部負担金等免除証明書」(以下「免除証明書」という。)が交付されるまでの間に一部負担金等を支払った場合、その金額は還付される。

これらの還付は申請方式の手続であり、申請者は医療機関発行の領収書を添付の上、申請書を市町村に提出する。その後、国民健康保険では市町村が、後期高齢者医療制度では後期高齢者医療広域連合が、領収書と診療報酬明細書を確認した上で、還付金を指定の口座に振り込むことなどにより還付する。

調査対象20市町で、一部負担金等の免除対象者と還付を受けた者は、それぞれ国民健康保険で約24.8万人と約8.0万人、後期高齢者医療制度で約9.9万人と約3.5万人である。

一方、発災から免除証明書の発行までに一部負担金等を支払った還付対象

者は、これを把握していない市町が、国民健康保険で18市町、後期高齢者医療制度で14市町あるため、これらの市町においては、還付の対象となるが申請が行われないために支払われていない金額が全体としてどの程度あるかは不明である。

還付対象者を把握している市町のうち、平成24年12月末時点で還付申請の勧奨を行っていない5市町では、一部負担金等の還付率が、国民健康保険（2市町）で15.9%又は67.3%、後期高齢者医療制度（3市町）で13.1%、15.0%又は25.3%であるため、還付されていない金額が大きいおそれがある。

また、一部負担金等の還付申請は、領収書の添付が条件となっているため、領収書を保存していない被災者が申請を行えないことも予想される。

還付対象者の把握、還付申請の勧奨や還付金の支給事務には、相当程度の事務負担が発生するため、まず広報による周知を徹底し、その上で、可能な限り還付対象者の把握、還付申請の勧奨を行うことが適当と考えられる。

【所見】

したがって、内閣府は、将来発生が懸念される大規模災害に備え、被災者支援の施策が必要な被災者に確実に行われるようにするため、被災者台帳の整備が進むよう、これを法的に位置付ける必要がある。

また、内閣府、総務省及び厚生労働省は、市町村に対し、以下の技術的助言を行う必要がある。

- ① 被災者支援のために、市町村の人口規模などを踏まえた情報処理システムの活用や導入準備について一層促進すること。（総務省）
- ② 被災者生活再建支援金に未支給がないかを把握し、該当者に支給申請の勧奨を行うこと。（内閣府）
- ③ 医療費の一部負担金等の還付について、まず、広報による周知を徹底し、その上で、可能な限り還付対象者の把握を行い、申請の勧奨を行うこと。（厚生労働省）

3 被災者の手続負担の軽減

(1) 被災者生活再建支援金の支給の迅速化

被災者生活再建支援法に基づく支援金の支給手続の流れは以下のとおりであり、市町村、都道府県、財団法人都道府県会館（以下「都道府県会館」という。）の三層構造となっている。

- ① 申請者は、支給申請書と罹災証明書、住民票、預金通帳の写しなどの添付書類を市町村に提出する。
- ② 市町村は、関係書類を審査し、都道府県に送付する。
- ③ 都道府県は、関係書類を審査し、支給事務を委託している都道府県会館（被災者生活再建支援法人）に送付する。
- ④ 都道府県会館は、関係書類を審査の上、支給金額を決定し、申請者の預金口座に支援金を振り込む。

東日本大震災では、甚大な被害を受けた地域では、同支援金の支給対象となる損壊住宅が大量に発生したことに加え、申請窓口である市町村の機能が著しく低下した。

これを踏まえ、内閣府は、支給手続の迅速化を図るため、長期避難世帯区域（支援金の支給に世帯別の調査を必要とせず住宅浸水率がおおむね100%の長期にわたり居住することが困難な区域）の設定、県と市町村の合同審査方式の導入、避難所における集中処理の実施などを関係地方自治体に促した。

また、都道府県会館は、各都道府県の協力を得て、審査担当者数を4人から100人に増員した。

調査対象20市町では、申請が最も多かった月における申請から同支援金支給までの平均日数に大きな開きがあり、最も短い市町で平均39日、最も長い市町で平均110日を要している。特に支給までに長期間を要している市町は、関係書類を県に送付する頻度が低く、滞留期間が長い。

この要因には、被害住宅の数、市町村役場の被災状況、処理人数のほか、県の市町村に対する支援の差があると考えられる。

調査対象20市町における申請から支給までの平均日数が60日を超える市町は、岩手県が7市町のうち2市町、宮城県が8市町のうち6市町、福島県が4

市町のうち0市町である（宮城県の1市町は未回答）。

岩手県は、市町村に対する巡回指導、被災の著しい市町村への職員の派遣（他県応援職員を含めピーク時57人）を行ったほか、添付書類の照合による世帯員数確認、被災家屋への居住確認などの内容審査（臨時職員を含めピーク時73人体制）を行い、関係書類を都道府県会館に送付している。同県が審査に要した日数は2日から4日、市町村に返戻した申請は全体の2.2%である。県の段階での関係書類の補正により、支援金支給の迅速化が図られている。

宮城県は、他県と比較して申請件数が多いこともあり、市町村から送付された関係書類の審査は、申請書記載漏れ、添付書類の確認の形式審査にとどまっている。また、同県の審査に要した日数は7日から15日である。

福島県は、添付書類の照合による内容審査を行っており、市町村に返戻した申請は全体の約2.5%である。

一方、最終的に全ての申請書が集まる都道府県会館では、マニュアルを整備するとともに、申請件数の増加に応じ審査担当者数を順次増員し、最大100人体制としたが、申請が累積したため、審査に1か月から1か月半の期間を要したとしている。市町村と都道府県の段階で審査期間を短縮しても、都道府県会館の審査が滞れば、早期支給は望めないため、都道府県会館の審査処理能力の災害発生後速やかな増強が必要である。

【所見】

したがって、内閣府は、将来発生が懸念されている大規模災害に備え、被災者生活再建支援金の迅速な支給と市町村間における申請から支給までの期間に大きな差が生じることを防ぐため、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 巡回指導、職員派遣、都道府県段階での関係書類の補正など、都道府県による被災した市町村に対する支援の充実を図ること。
- ② 大規模災害時において、申請件数の増加が見込まれる時点で、東日本大震災の際に講じたマニュアルの整備を踏まえ、都道府県会館の審査処理能力の速やかな増強を図ること。

(2) 被災者支援制度の申請に係る添付書類の削減

ア 市町村が申請窓口となる被災者支援制度

各種の被災者支援制度では、申請書に市町村が発行する罹災証明書、住民票及び所得証明書の添付を求めるものが多い。

このうち、支援制度の申請窓口が市町村である場合、申請の真実性の裏付けや諾否の判断は、本来、これら証明書の添付を求めることなく、市町村が保有する情報を確認することで行うべきものである。

調査対象20市町において、市町が申請窓口となる被災者生活再建支援金、災害義援金、災害援護資金貸付及び住宅の応急修理に係る申請について、罹災証明書、住民票及び所得証明書の添付状況を調査したところ、以下の状況がみられた。

- ① 被災者生活再建支援金の支給申請では、1市町が罹災証明書、10市町が住民票の添付を省略している。同支援金は、市町村が申請を受け付け、都道府県を經由し、都道府県会館が支給を決定する三層構造の審査を経るため、これらの市町は、申請者に代わり罹災証明書又は住民票を添付している。
- ② 市町村が適用を決定する災害義援金の支給申請、災害援護資金の貸付申請及び住宅の応急修理申請では、次のとおり、一部の市町で証明書の添付が省略されている。
 - i 災害義援金の支給申請では、調査対象20市町のうち、2市町が罹災証明書、13市町が住民票の添付を省略している。
 - ii 災害援護資金の貸付申請では、調査対象20市町のうち、2市町が罹災証明書、7市町が住民票、4市町が所得証明書の添付を省略している。
 - iii 住宅の応急修理申請では、調査対象20市町のうち、5市町が住民票と所得証明書の添付を省略している。

これら証明書の添付を省略している市町は、コンピュータ端末の画面確認、証明書発行課に対する公用請求などにより対応している。公用請求で対応した市町の中には、窓口の混雑緩和のために行ったとする市町、効率的に事務を処理するため全住民の住民票をあらかじめ用意したとする市町がある。

一方、証明書の添付を省略していない市町は、添付の省略がかえって事務処理の遅れにつながることを未実施の理由に挙げている。

なお、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律案」では、都道府県が行う被災者生活再建支援金の支給事務、地方公共団体が条例で定める防災に関する事務について、個人番号の利用が検討されており、添付書類省略の取組が更に推進されると考えられる。

【所見】

したがって、内閣府及び厚生労働省は、被災者支援制度の申請に係る負担を軽減するため、都道府県及び市町村に対し、以下の技術的助言を行う必要がある。

- ① 被災者生活再建支援金の支給申請では、社会保障・税番号制度の動向も踏まえ、可能な限り、罹災証明書及び住民票の添付を省略すること。（内閣府）
- ② 市町村が適用を決定する災害義援金、災害援護資金貸付、住宅の応急修理などの申請では、可能な限り、罹災証明書、住民票及び所得証明書の添付を省略すること。（厚生労働省）

イ マンションの応急修理

住宅の応急修理制度は、災害救助法（昭和22年法律第118号）に基づく応急救助の一環として、住家用建物が半壊以上の被害を受けた世帯に最大52万円を支給するものである。マンションでは、居室などの「専有部分」のほか、外壁や廊下などの「共用部分」の修理を行うことができ、例えば100世帯が申請すれば最大5,200万円の応急修理工事が可能である。宮城県では、101棟計3,521世帯（平成24年3月30日現在）について、マンション共用部分の応急修理が行われている。

マンション共用部分の管理は、通常、管理組合が行っているが、災害救助法の応急救助の対象が被災者であるため、管理組合は自らマンション共用部分の応急修理申請を行うことができない。

このため、管理組合は、関係する世帯全ての申請書と添付書類の罹災証明書などを取りまとめ代理申請を行っているが、マンションの場合、原則として1棟全体の被害認定を各戸の被害認定とする（「災害に係る住家の被害認定

基準運用指針」(平成21年6月内閣府(防災担当)))ため、同一内容の罹災証明書を関係世帯の全てが用意しなければならない。

東日本大震災でマンション共用部分の応急修理の実績がある調査対象13市町のうち3市町では、関係世帯全ての申請書及び罹災証明書を求めるのは実態に合っていないとして、管理組合による申請を実質的に認めている。また、関係世帯全ての申請書及び罹災証明書の提出を求めている市町でも、被災者の負担、市町の事務負担を踏まえ、この取扱いに疑問を呈している。

将来発生が懸念されている大規模災害では、都市部での多数のマンション被害が予想されており、迅速な応急修理の実施が必要になると考えられる。

【所見】

したがって、厚生労働省は、住宅の応急修理の申請手続について、マンションの共用部分の応急修理申請の添付書類を削減する措置を講ずる必要がある。

ウ 登録免許税の免税申請

東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律(平成23年法律第29号)第40条第1項の規定により、被災者が被災した建物の建替えなどのために土地を取得した場合、平成33年3月まで所有権移転登記に係る登録免許税が免税される。

当該免税措置を受けるに当たっては、当該被災代替建物に係る土地の面積要件を疎明するものとして、滅失建物等の登記事項証明書、土地の登記事項証明書などを法務局に提出する必要がある。

しかし、登記事項証明書は、法務局が保有している情報に基づき発行するものであり、登録免許税の免除を受けようとする者は、法務局に証明書の発行を申請し、これを取得した後、再び法務局にこれを提出する形となっている。

【所見】

したがって、法務省は、登録免許税の免税措置に必要な添付書類のうち、法務局が保有する情報と同一のもの(滅失建物等の登記事項証明書、土地の登記事項証明書)については、これを省略する必要がある。

(3) その他

ア 自動車の抹消登録申請

東日本大震災では、津波や地震により多くの自動車が被災し、被災3県で約6.8万台の永久抹消登録（平成24年3月現在）が行われた。

自動車の永久抹消登録は、自動車登録令（昭和26年政令第256号）第10条の規定により、申請者が自動車を登録した運輸支局等に出頭して手続を行わなければならない。これは、手続の真正性を担保するための措置である。

しかし、出頭申請の義務付けは、被災により移動手段を失った申請者にとって大きな負担であり、運輸支局等から離れた地域に避難した者の負担は特に大きい。

国土交通省は、「東北地方太平洋沖地震に伴う抹消登録申請時の特例的取扱について」（平成23年3月25日付け国自情第234号自動車交通局技術安全部自動車情報課長通知）により、自動車登録番号が分からなくても申請者の説明や納税証明書などで自動車を特定できれば申請を受け付ける特例措置を講じたが、出頭申請の緩和は行わなかった。

同省は、出頭申請の負担を軽減するため、平成23年6月から9月までの間、被災3県の18地域に自動車登録官を計32回出張させることにより、計930台の抹消登録を行った。ただし、被災自動車数が約6.8万台であるため、その効果は限定的である。

一方、現在、10都府県で実施されている新車新規登録自動車の電子申請は、出頭申請が不要であるため、これを抹消登録申請にも適用した上で、実施道府県を拡大すれば、災害時における抹消登録申請の負担軽減につながると考えられる。

【所見】

したがって、国土交通省は、大規模災害における被災者の申請手続の負担を軽減する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 自動車の抹消登録申請に係る自動車登録官の出張受付について、開始時期を早めるとともに、回数、期間を拡充すること。
- ② 自動車の抹消登録申請について、自動車登録の電子申請の対象に抹消登録を加え、実施道府県を拡大すること。

イ 広域避難者に対する民間賃貸住宅の借上げ供与の円滑な実施

災害救助法第23条第1項の規定に基づく応急仮設住宅の供与は、民間賃貸住宅の借上げによることでも差し支えないとされている。

東日本大震災では、都道府県の区域を越える広域避難者に対して、初めて民間賃貸住宅の借上げ供与が行われ、その入居者は平成24年12月現在約1.2万人である。

広域避難者に対する民間賃貸住宅の借上げ供与は、被災3県がそれぞれ、全国の都道府県に協力を依頼して行っている。

厚生労働省は、平成23年4月30日、被災3県に「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱について」（平成23年4月30日付け社援発0430第1号社会・援護局長通知）を通知した。この通知は、民間賃貸住宅の借上げ供与が国庫負担の対象であること、国庫負担の対象は敷金等の入居費用、家賃、共益費及び管理費であること、家賃の参考金額は一戸当たり月額6万円であることなどを示している。

被災3県は、県外に避難している被災者の不安の軽減と生活環境の安定を早急に図るため、厚生労働省に対し、この通知を被災3県だけでなく全国の都道府県に行うよう要請したが、行われなかった。

このため、被災3県はそれぞれ、通知があったことを各都道府県に連絡するとともに、対象世帯、対象経費、入居期間、事務手続などを定めた取扱要領の参考例を作成し、5月中旬、各都道府県に送付した。また、宅地建物取引業界の全国組織にも協力を依頼した。

厚生労働省の通知から、協力依頼を受けた各都道府県が準備を開始するまでに約1か月を要し、さらに各都道府県が、被災3県との個別の質疑応答を経て、予算を措置し、取扱要領を作成した上で、広域避難者に対する入居受付が開始された。

被災3県から依頼を受けた各都道府県による民間賃貸住宅借上げ供与の開始時期は、最も早い県で平成23年4月から、最も遅い県で24年1月からであり、開始時期に大きな差が生じた。また、民間賃貸住宅の借上げ供与を実施していない県は10県である。

将来発生が懸念されている大規模災害では、多数の都道府県が被災するこ

とが予想されており、今回のように各被災県が他の都道府県にそれぞれ協力を依頼する方式では、迅速な対応が望めず、混乱が生じるおそれもある。

【所見】

したがって、厚生労働省は、都道府県の区域を越えた広域避難者の民間賃貸住宅の借上げ供与については、多数の都道府県が被災することを前提に、国があらかじめ実施方法を定める必要がある。

ウ 母子寡婦福祉資金貸付の条件

母子寡婦福祉資金貸付は、母子及び寡婦福祉法（昭和39年法律第129号）第13条の規定に基づき、母子家庭や寡婦を対象に経済的自立と生活の安定を図るため、修学資金、生活資金、住宅資金、事業開始資金などを都道府県が貸し付ける制度である。貸付金の利率は、保証人を立てる場合は無利子、保証人を立てない場合は年1.5%である。被災3県では、平成24年3月現在、計1,854人（無利子貸付1,780人、有利子貸付74人）が貸付を受けている。

母子寡婦福祉資金貸付の保証人については、被災3県のうち2県が「母子寡婦貸付金は、母子の自立を目指すものであり、孤立しがちな母子に対し、身近な親族等を保証人とすることにより、より多くの者による支援を受けているという実感がわき、母子の自立にもつながる」という理由から保証人を県内居住者とすることを原則的な取扱いとし、両県のホームページに記載しているが、例外も認めており、実際に県外の連帯保証人である場合でも貸付を行っている。

【所見】

したがって、厚生労働省は、母子寡婦福祉資金貸付の条件について、被災した母子家庭や寡婦を支援する観点から、都道府県に対し、大規模災害時において、母子寡婦福祉資金貸付の保証人の地域要件の取扱いを正確に周知するよう技術的助言を行う必要がある。

エ 大学授業料の免除

東日本大震災では、被災した学生の修学の機会を確保する観点から、奨学

金の貸与、授業料の免除などの支援措置が講じられている。

文部科学省は、「東北地方太平洋沖地震により被災した学生等への配慮等について（通知）」（平成23年3月14日付け22文科高第1254号文部科学副大臣）により、各大学に対し、授業料の納付が困難となった学生に対する各大学の経済的支援に関する制度の活用、納付時期の猶予等の弾力的な取扱い及び相談体制の充実を求めている。

授業料の免除に当たり、各大学の多くは、申請者が免除の要件に該当するかどうかを判断するため、罹災証明書の添付を求めているが、東日本大震災では、被災家屋が多い上に、市町村の機能が著しく低下したため、罹災証明書の発行が遅れた。

一方、大学の中には、罹災証明書の発行状況を考慮せずに授業料免除申請の受付期間を設定しているものがあり、以下のような授業料の免除が受けられなかった例が発生している。

（事例）

宮城県内の実家が被災した兄妹は異なる国立大学の学生であり、両大学の授業料免除申請の期限は平成23年5月末であった。兄妹はボランティア活動などを行っていたこと、罹災証明書の発行が遅れていたことから、期限を徒過した同年6月に取りあえず被害認定区分のない被災証明書を添付の上、免除申請を行った。その後、罹災証明書は同年8月上旬に発行された。

免除申請を受けた一方の大学は、申請期間を過ぎたことを理由に申請を受け付けなかった。

他方の大学は、申請を受け付け、罹災証明書の提出を待って、同年11月に授業料免除を決定した。

【所見】

したがって、文部科学省は、各大学が授業料を免除するに当たり、市町村の罹災証明書の発行状況を踏まえた弾力的な申請受付を行うよう要請する必要がある。

オ 公営住宅の一時使用

被災者の公営住宅への一時的な入居は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第238条の4第7項の規定に基づく目的外使用許可により行われている。平成24年9月現在の入居決定戸数は8,895戸である。

国土交通省は、技術的助言(注)として行った「大規模災害時における公営住宅等の一時使用に係る標準許可申請書について」(平成19年8月9日付け国住備第38号住宅局住宅総合整備課長通知)及び「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震等に伴う公営住宅等への入居の取扱いについて」(平成23年3月12日付け国住整第168号住宅局住宅総合整備課長通知)で、ファクシミリ等の利用による迅速な入居決定が図られることを念頭に置いた標準許可申請書を示すとともに、被災者の負担の軽減に最大限の配慮を求めている。

このため、調査対象の8都道府県及び9市町村では、被災者に負担を課している例はみられるものの、多くはこの通知に沿って被災者の負担の軽減を図っていた。

(注) 国が地方公共団体に行う技術的助言(地方自治法第245条の4第1項)

は、必要な最小限度のもので、規範性や拘束性を有していないものである必要がある。

カ 死亡届記載事項証明書の公用請求

津波や建物の倒壊などの直接的な原因ではなく、避難生活での体調悪化や過労などの間接的な原因で被災者が死亡し、市町村が災害関連死と判定した場合、遺族に災害弔慰金が支給される(死亡者が主たる生計維持者の場合は500万円、それ以外の場合は250万円)。

市町村が災害関連死の判定を行う際、法務局の発行する死亡届記載事項証明書(死亡診断書の写し)を資料として用いる場合があり、遺族の心情や負担を考慮して、市町村が遺族に代わって証明書を取得することも少なくない。

調査対象20市町のうち、災害関連死の判定に死亡届記載事項証明書を用いている市町は11市町である。このうち、3市町は法務局から証明書を公用請求により取得しているが、残る8市町は遺族が法務局に証明申請を行っている。この8市町のうち4市町は、法務局が公用請求を認めなかったとしており、法務局によって取扱いが異なっている。

この点について、法務省は、戸籍法（昭和22年法律第224号）第48条第2項の規定に基づき、公用請求する法令上の根拠と理由が明らかとされている場合には、死亡届記載事項証明書の公用請求は認められるとし、本調査の途上、当省の指摘を踏まえ、各法務局にこれを周知徹底した。

キ 中小企業の協働による国内外販路開拓等支援事業

経済産業省が所管する「中小企業の協働による国内外販路開拓等支援事業」は、東日本大震災の影響を受けている中小企業などが協働して行う商品の開発や販路開拓に係る取組を支援するため、補助金を交付する事業である。

本事業は平成24年度で終了するものであるが、申請に事業計画書6部と電子媒体（CD-R）の添付を求めており、申請者から負担軽減を求める意見があったことから、今後の課題として受け止める必要がある。

ク 東日本大震災に伴う免許証等の再交付手数料に係る特例措置の実施状況

当省は、平成23年8月、国の資格制度73制度を抽出し、東日本大震災における資格試験や免許証等の再交付手数料に係る特例措置の実施状況を把握し、これを参考に必要な特例措置が実施されるよう各府省に要請した。

また、平成24年5月、調査対象を国の資格制度313制度のうち取得方法が試験によるもの全て（158制度）に拡大し、特例措置の実施状況を把握した。

本調査では、このうち免許証等の再交付手数料に係る特例措置（免除措置）の実施状況のフォローアップを併せて行った。

その結果は以下のとおりであるが、今後とも、各府省がこれらを参考に取組むことが適切と考えられる。

- ① 免許証等の再交付の根拠が「条例」の場合、免除による減収額を地方債の発行によって補うことができるため、26制度の全てについて免除措置が講じられた。
- ② 一方、免許証等の再交付の根拠が「法令」の場合、手数料免除による減収額を補う措置が講じられないため、88制度のうち免除措置が講じられたのは10制度である。これらは、申請先の団体が独自の事業として無料で再交付を行っているものなどである。

- ③ 手数料免除による減収額を補う措置が講じられない場合、免除に代え、一定期間有効な登録済証明書などを無料で発行した制度が36制度ある。
- ④ 平成25年1月、独立行政法人国民生活センターの内部規則を改正し、「消費生活専門相談員資格認定」について、受験料、認定証交付手数料、再交付手数料などに関し特例措置を講ずることを可能とした。