

月刊『税』2020年1月号掲載

災害税務を考える －被災・応援自治体の税務の対応と継続性－

キヤノングローバル戦略研究所 研究主幹 柏木恵

はじめに

2019（平成31年・令和元）年も「令和元年佐賀豪雨」、「令和元年台風第15号」、「令和元年台風第19号」などの災害が発生し、東北、関東、中部、九州など多くの地域が被災した。まずは、被災された方々や自治体にお見舞いを申し上げる。

2011（平成23）年3月の「東日本大震災」、広島市で土砂災害となった「平成26年8月豪雨」、鬼怒川の堤防が決壊した「平成27年9月関東・東北豪雨」、2016（平成28）年4月の「熊本地震」、福岡県朝倉市が孤立した「平成29年7月九州北部豪雨」、2018（平成30）年6月の「大阪府北部地震」、広島県、岡山県、愛媛県が甚大な被害を受けた「平成30年7月豪雨」、2018（平成30）年9月には「北海道胆振東部地震」と記憶に残る地震や豪雨が頻繁に発生している。この10年間は災害に次ぐ災害に見舞われた10年間といっても過言ではないだろう。

日本は、財政難により、長らく地方公務員の採用を控えていた時期があり、どの自治体も余剰な人員は抱えていない。災害の度合いによっては、被災自治体が業務を継続するために、他自治体に応援を求めることになるが、毎年のように大規模災害が発生する昨今においては、応援自治体も度重なる職員派遣に応じることが難しくなっている。災害支援を検討するには、被災自治体の業務の継続性だけでなく、応援自治体の業務の継続も考える必要がある。

「復旧は罹災証明がないと始まらない」と言われる。罹災証明書は、被災者生活再建支援金・災害義援金の請求、税金・保険料・公共料金の減免・猶予、災害援護資金、災害復興住宅融資などに必要となる。被災住宅の応急修理、仮設住宅への入居など被災者に対する支援措置の適用の判断材料として幅広く活用されている。罹災証明書を迅速かつ的確に交付できるかが、被災者の生活再建のスピードを左右する。

2011（平成23）年3月の東日本大震災の経験をふまえて、2013（平成25）年6月に災害対策基本法が改正され、罹災証明書を遅滞なく交付することが市町村長の義務となった。災害対策基本法第90条の2第1項では「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者から申請があったときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面を交付しなければならない」と規定されている。第2項では、「市町村長は災害の発生に備え、罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保を図るため、前項

の規定による調査について専門的な知識及び経験を有する職員の育成、当該市町村と他の地方公共団体又は民間の団体との連携の確保その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない」と規定されている。

ここ数年の日本は地震災害というよりも風水害に見舞われることが多くなり、住家被害もこれまでとは異なり、複雑化している。住家被害認定要員の確保は重要であるため、被災地から職員派遣要請の際に、住家被害認定調査や罹災証明書発行業務の対応のために、土木・建築技師や固定資産税家屋担当経験のある職員を求むという条件が付与されることが多い。しかし、自治体における土木・建築技師は減少しており、また、固定資産税家屋担当経験のある職員数も決して潤沢ではない。通常の固定資産税業務でも、家屋評価の人手が足りず、県や他自治体との共同作業や民間企業の力を借りないと作業が回っていかない自治体もあるくらい人手不足になっている。

人口減少社会によって、さらなる労働力不足が見込まれる中、大規模災害がこれだけ増えてくると、被災地応援派遣は突発的な業務として捉えるのではなく通常業務の一部と捉えて、人材の適正配置を考えざるを得ないのではないかと考える。通常業務を継続するために、応援派遣を含めた全体の税務業務として捉えていく必要があるのではないかと考える。被災自治体と応援自治体だけでなく国全体で、通常業務を継続しながら、被災者支援と応援派遣も行える仕組みを検討する必要があるのではないかと考える。

最近では、被災自治体は、災害対応で忙殺される中、被災後概ね1か月を目途に罹災証明書を交付するよう国から求められている。罹災証明書発行業務を効率化するには、これまで以上に、応援自治体職員の適正配置を行い、応援職員を最大限活かす努力も必要だろう。より簡便かつ効率的な方法で調査をできるように運用を見直していく必要もある。また、専門知識を取得するための人材育成も必要である。ほかにもさまざまな課題がある。そして、何よりも重要なのは、税務業務全体の継続性を意識しながら、被災者支援を考えることなのではないかと考える。

本稿では、被災地での住家被害認定調査や罹災証明書発行事務に焦点をあて、被災自治体と応援自治体の税務の対応と継続性について検討する。

第1章では、災害時の職員派遣スキームについて概観する。第2章では、税務職員および家屋評価経験者、住家被害認定調査経験者などの職員派遣の実態を把握する。第3章では、住家被害認定調査や罹災証明書発行業務など初期の被災者支援を効率的に行うための課題について検討する。

第1章 災害時の職員派遣のスキーム

(1) 従来からの相互応援のスキーム

災害時の初動の職員派遣については、災害対策基本法第67条、第68条、第74条で規定されている。中長期派遣は地方自治法第252条の17第1項で規定されている。

日本は従来から災害応援は相互扶助の精神で成り立っており、全国知事会、指定都市市長会、全国市長会、全国町村会、関西広域連合、姉妹都市、友好都市、地縁や所縁のある自治体同士の支援など、さまざまなスキームがある。また、水道の災害派遣は日本

水道協会による体制が敷かれている。

全国知事会では、「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」が締結されている。北海道東北地方知事会、関東地方知事会、中部圏知事会、近畿ブロック知事会、中国地方知事会、四国知事会、九州地方知事会の 7 つの地域ブロックに分け、応援順位が決められており、基本的には被災地が発生した地域ブロックで支援する。指定都市市長会では、20 政令指定都市と東京都で「21 大都市災害時相互応援に関する協定」を締結しており、「指定都市市長会行動計画（コンセプトプラン）」に沿って応援を行っている。中核市では「中核市災害相互応援協定」、特例市では、「全国施行時特例市市長会災害時相互応援に関する協定」が締結されている。また、「全国青年市長会災害相互応援協定」もある。

地域ごとにも災害応援のスキームがある。関西では、阪神・淡路大震災の経験をふまえて、関西広域連合が「近畿圏危機発生時等の相互応援に関する基本協定」（関西広域連合と福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県）を締結している。関東では、九都県市（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市）で「九都県市災害時相互応援等に関する協定」を締結している。首都圏県都（横浜市、水戸市、甲府市、前橋市、宇都宮市、千葉市、さいたま市）の連携もある。中部では、中部 9 県 1 市（富山県、石川県、福井県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、名古屋市）で「災害時等の応援に関する協定」を締結している。県内協定も多く、たとえば千葉県内の市町村では、「災害時における千葉県内市町村間の相互応援に関する基本協定」を締結している。また、静岡県は、熊本県や鹿児島県と相互応援協定を個別に締結しており、自治体間でもさまざまな協定がある。

さらに、所縁による相互応援として、「義士親善友好都市間における災害応急対策活動の相互応援に関する協定」（北海道砂川市、岩手県一関市、茨城県笠間市、茨城県桜川市、栃木県大田原市、群馬県藤岡市、東京都千代田区、東京都港区、東京都新宿区、新潟県新発田市、長野県諏訪市、愛知県西尾市、滋賀県大津市、滋賀県野州市、兵庫県相生市、兵庫県豊岡市、兵庫県赤穂市、兵庫県加西市、兵庫県篠山市、兵庫県加東市、広島県三次市、熊本県山鹿市）や「東海道五十三次市区町災害時相互応援に関する協定」（品川区、大田区、横浜市、大磯町、小田原市、箱根町、函南町、三島市、長泉町、清水町、藤枝市、掛川市、袋井市、豊明市、桑名市、亀山市、甲賀市、湖南市、草津市、大津市）などもある。

国のスキームとしては、消防庁緊急消防援助隊、警察庁警察災害派遣隊、自衛隊災害派遣部隊、国土交通省緊急災害対策派遣隊（TEC-FORCE）、厚生労働省災害派遣医療チーム（DMAT）、厚生労働省災害派遣精神医療チーム（DPAT）、環境省災害廃棄物処理支援ネットワーク（D.Waste-Net）がある。

平成 30 年 7 月豪雨では、広島国税局管内の税務署が雑損控除の説明会を開催する際に、市役所と連携し、説明会場の一角で罹災証明に関する相談ブースが設けられるなどの草の根的な支援も行われた。

（2）総務省「被災市区町村応援職員確保システム」

2016（平成 28）年 4 月の熊本地震の経験をふまえて、総務省では「被災市区町村応援職員確保システム」が設けられた。

「被災市区町村応援職員確保システム」による応援職員の派遣には、①避難所の運営、罹災証明書の交付等の災害対応業務の支援、②被災市区町村が行う災害マネジメントの支援の 2 種類がある。昨今、よく耳にする「対口支援」は①の災害対応業務の支援に係る派遣調整である。都道府県又は政令指定都市を原則として 1 対 1 で被災自治体に割り当てる。②は、災害マネジメント総括支援員を含む「総括支援チーム」を、対口支援に先立ち、都道府県・指定都市が派遣することを基本としており、被災市区町村の長の指揮の下で、被災市区町村が行う災害マネジメントを総括的に支援することを目的としている。具体的には、被災市区町村の長への助言、幹部職員との調整、被災市区町村における応援職員のニーズ等の把握、被災都道府県をはじめとする関係機関及び総務省との連携などを行う。「被災市区町村応援職員確保システムに関する要綱」に掲載されているとおり、地方公共団体の相互の協力によることを旨とするものであること、地方公共団体間の災害時相互応援協定等を妨げるものではないこと、応援職員の派遣の形態は、職務命令による短期の派遣（公務出張）を基本とするものであることとされている。

現在、総務省は、災害マネジメント総括支援員を育成中である。総括支援員は、災害対応に関する知見を有する者、地方公共団体における管理職の経験を有する者、地方公共団体において 5 年以上の勤務経験を有する者の基準をすべて満たすものに限られる。支援員は、避難所運営業務に関する知見を有する者、罹災証明書の交付業務に関する知見を有する者、その他災害対応業務に関する知見を有する者のいずれかを満たすことが基準となる。

総務省の対口支援先は、発災後、支援要請が被災自治体から総務省へあったのち、総務省で、被災自治体の状況やその地域によって、ブロック（関東、近畿、東北など）内で割り振り、指定する。たとえば、令和元年台風第 15 号では、千葉県各市町村からの派遣要請を受け、総務省が関東ブロック内の九都県市で割り振りを検討し、東京都は君津市の対口支援団体として指定された。千葉市に横浜市、館山市に川崎市、南房総市にさいたま市、多古町に栃木県、富里市に茨城県、大網白里市に神奈川県など同時期に指定され、それぞれ派遣を行った。

第 2 章 税務職員および家屋評価経験者、住家被害認定調査経験者の職員派遣の実態

総務省や全国知事会、全国市長会、自治体間の相互応援協定に基づき、職員を派遣する場合は、危機管理部門に連絡が入り、人事課と調整し、税務課や土木部、各課に依頼する形が一般的である。

近年、被災自治体は、被災者支援のため発災後概ね 1 か月を目途に罹災証明書を交付するよう国から求められており、被災自治体からは初期から大人数の応援職員が求められるようになってきている。前述のとおり、その際に、住家被害認定調査や罹災証明書発行業務の対応のために、土木・建築技師や固定資産税家屋担当経験のある職員を求むという条件が付与されることが多い。実際には、税務職員や家屋評価経験者、住家被害認定調査経験者が、どのように派遣が行われているかを 7 自治体の事例から概観する。

(1) 岩手県

岩手県は、県内市町村から派遣要請があった場合、その市町村を所管する広域振興局の県税部署（出先機関）で対応している。東日本大震災では、一関市に対し、一関県税センターが支援し、2011（平成 23）年 5 月 1 日から 7 月 15 日で、延べ 60 名が派遣された。直近では、令和元年台風第 19 号など、沿岸市町村からの要請に対し、宮古、釜石、大船渡の県税室がそれぞれ対応している。

北海道胆振東部地震では、安平町に派遣したが、当初の要請数は 60 名に対し、2018（平成 30）年 9 月 15 日から 10 月 3 日で、岩手県職員延べ 40 名、岩手県内市町村職員延べ 40 名を派遣した。そのうち家屋評価業務経験者は延べ 75 名であった。

(2) 宮城県

宮城県は、平成 30 年 7 月豪雨の際、2018（平成 30）年 7 月 13 日から 8 月 3 日の 22 日間において、広島県府中市に 64 人（宮城県職員 41 人、市町村職員 23 人）を派遣した。うち罹災証明現地調査・窓口対応は 25 人（宮城県職員 11 人、市町村職員 14 人）であった。そのうち、宮城県の税務職員は、2018（平成 30）年 7 月 16 日から 7 月 24 日の 9 日間滞在し、住家被害認定調査に従事した。不動産取得税家屋評価の経験はないが、東日本大震災時に住家被害認定調査を経験し、マネジメント能力に長けている職員として選抜し派遣した。

北海道胆振東部地震の際は、2018（平成 30）年 9 月 14 日から 10 月 8 日の 25 日間、北海道むかわ町に 46 人（宮城県職員 19 人、市町村職員 27 人）を派遣した。うち罹災証明現地調査・窓口対応は 38 人（宮城県職員 11 人、市町村職員 27 人）であった。そのうち、宮城県の税務職員は 9 名で、住家被害認定調査を経験した職員を派遣した。

(3) 埼玉県

埼玉県は、熊本地震の際には、2016（平成 28）年 5 月 1 日から 5 月 24 日の間、熊本県御船町と南阿蘇村に 15 名を派遣した。そのうち税務局職員は 14 名で、11 名は家屋評価経験者であった。

平成 30 年 7 月豪雨には、2018（平成 30）年 7 月 17 日から 8 月 4 日の間、倉敷市に 18 名派遣した。そのうち税務局職員は 3 名で、2 名は家屋評価経験者であった。令和元年台風第 15 号では、2019（令和元）年 9 月 20 日から 10 月 11 日の間、千葉県富津市と南房総市に 36 名派遣した。そのうち税務局職員は南房総市に派遣した 2 名で、1 名が家屋評価経験者であった。

令和元年台風第 19 号では、2019（令和元）年 10 月 16 日から 11 月 8 日の間、川越市、東松山市、坂戸市に 37 名派遣した。そのうち税務局職員は、東松山市に派遣した 5 名で、全員が家屋評価経験者であった。

(4) さいたま市

さいたま市は、熊本地震では、熊本市に対して、2016（平成 28）年 5 月 2 日から 5 月 31 日の間、罹災証明書発行業務のため、7 名（うち家屋評価経験者 2 名）を派遣した。住家被害認定調査については、2016（平成 28）年 5 月 9 日から 5 月 31 日、6 月 8 日から 6 月 30 日、7 月 15 日から 8 月 31 日の 3 回に分けて、67 名（うち家屋評価経験者 42 名）

を派遣した。

平成 30 年 7 月豪雨では、岡山県倉敷市に対して、2018（平成 30）年 7 月 18 日から 7 月 21 日の間、住家被害認定調査のため、4 名（うち家屋評価経験者 4 名）を派遣した。

令和元年台風第 15 号では、被災市区町村応援職員確保システム及び指定都市市長会行動計画により、2019（令和元）年 9 月 13 日から 9 月 19 日の間、千葉県南房総市に、総括支援チームとして、災害マネジメント総括支援員、災害マネジメント支援員、連絡調整要員の 3 名を派遣した。2019（令和元）年 9 月 20 日から 10 月 11 日の間、同じく千葉県南房総市に対して、住家被害認定調査のため、40 名（うち家屋評価経験者 34 名）を派遣した。

（5）浜松市

浜松市は、熊本地震の際、2016（平成 28）年 4 月 28 日から 8 月 10 日までの間、熊本市に対して、住家被害認定調査のために、60 名を派遣している。うち 26 名が資産税課の職員である。同じく熊本市に対して、2016（平成 28）年 5 月 3 日から 6 月 1 日の間、罹災証明発行業務のため、6 名の税務職員（税務総務課 1 名、市民税課 3 名、収納対策課 2 名）を派遣している。

平成 30 年 7 月豪雨では、2018（平成 30）年 7 月 17 日から 8 月 3 日の間、広島県竹原市に対して、住家被害認定調査のため、資産税課職員 20 名を派遣した。

令和元年台風第 19 号では、茨城県城里町に対して、2019（令和元）年 10 月 17 日から 10 月 21 日の間、住家被害認定調査のため、12 名の税務職員（税務総務課、収納対策課、資産税課）を派遣した。また、罹災証明発行業務のため、2 名の市民税課職員を派遣した。

（6）大阪市

大阪市は、熊本地震の際に、2016（平成 28）年 5 月 1 日から 8 月 26 日の間、住家被害認定調査のために、延べ 61 名を派遣している。うち 45 名が税務職員であった。また、5 月 1 日から 28 日の間、罹災証明受付業務のために、延べ 20 名派遣した。

令和元年台風第 19 号の対口支援では、福島県須賀川市に赴き、10 月 27 日から 11 月 2 日の間、住家被害認定調査のために 5 名派遣した。

（7）北九州市

北九州市は、東日本大震災の際に、2011（平成 23）年 6 月 26 日から 7 月 23 日、仙台市に住家被害認定調査のため、8 名の税務職員を派遣した。また、2011（平成 23）年 8 月 31 日から 11 月 5 日の間、釜石市に住民税申告受付業務のため、8 名の税務職員を派遣した。

熊本地震の際には、2016（平成 28）年 4 月 27 日から 8 月 31 日の間、熊本市に住家被害認定調査のために、延べ 156 名を派遣した（うち延べ 51 名が税務職員）。また、2016（平成 28）年 9 月 1 日から 12 月 31 日の間、固定資産税調査業務のために、税務職員 4 名を派遣した（1 か月交替の中期派遣）。

以上、7 自治体の派遣実態をみてきた。被災自治体の要望に応えるべく、できる限りの専門家や経験者を派遣していることがわかる。このほかの自治体へのヒアリングも含めると、土木・建築技師は、応急危険度判定の応援に行くことも多く、固定資産税家屋担当経験者や過去の災害での応援経験者、税務職員が対応していることが多い。また、税務職員も含

めたさまざまな職員を派遣していることが多いが、過去の災害の応援経験者と初めて応援に行く職員を組み合わせるなど、応援の効果が発揮できるような工夫をしている。

第3章 効率的な住家被害認定調査と罹災証明発行業務の課題と解決の方向性

この章では、住家被害認定調査や罹災証明書発行業務など初期の被災者支援を効率的に行うための課題について検討する。

(1) 派遣職員の生活環境の改善と事前の情報把握

被災後概ね1か月を目途に罹災証明書を交付するよう国から求められており、複数の自治体から数多くの応援職員が派遣されるため、宿泊先に関する課題がある。派遣期間は数日から数週間までであるが、1週間程度のサイクルが多い。その間、宿泊先の不足により、集団での共同生活になる場合がある。また、被災地近くの宿泊先がとれず、宿泊先から勤務地まで、車で片道1時間から2時間程度かかることもある。業務内容によっては、夜勤が連続することもある。睡眠不足や知らない土地での長時間の運転によって、疲れやストレスが蓄積すると、被災地での事故やトラブルに繋がる可能性も高まり、また、帰任後はすぐに通常業務に戻るため、職員を派遣する応援自治体は、職員の現地での待遇に力を入れることが重要である。派遣職員は急な要請で初めての土地を訪れることになるかもしれないので、現地の生活環境や業務内容を被災自治体に問い合わせ、派遣職員にできるだけ情報提供する必要がある。応援職員の宿泊先確保のため、平時からホテル・旅館と協定を締結しておくのもよいのではないかと。提携先の宿泊先も被災している可能性もあるので代替案も検討しておくほうがよい。また、応援職員だけでなく、被災自治体職員の宿泊も考慮しておいたほうがよいだろう。

移動方法にも配慮が必要である。派遣職員が移動する際に少しでも費用を節約するため、災害派遣割引が適用される手段を選ぶが、北海道胆振東部地震の際、ある自治体はカーフェリーで22時間かけて北海道まで移動したが、他自治体は飛行機での移動だったそうである。当初はカーフェリーのみ災害派遣割引が設定されていたため、カーフェリーで申し込んだが、後に飛行機も割引が適用されることとなったそうなので、このような情報は周知徹底すべきである。移動手段の確保のため、レンタカー会社と協定を締結するのはどうだろうか。緊急時においては、放置自転車の活用も検討したらどうか。

(2) 対策本部の統制・マネジメントの強化

被災自治体の対策本部や防災部職員、その他の職員との連携が悪く非効率が起きているという声をよく聞く。対策本部から提示される調査内容や調査方法が二転三転し、現場が右往左往したという話もよくある。住家被害認定調査によって、被災者が受ける支援の結果が変わってくるので、首長や対策本部の方針は重要である。公平性を追求するあまり、全棟調査を行う自治体もあるが、限られた人員の中、無駄にしない調査となるように、合理的な意思決定を行い、変更は極力無くすることが必要である。意思決定の遅れや度重なる変更は職員の待機時間が増え、方針変更によって疲労が蓄積されていくので避けた方がよい。意思

決定や方針変更の問題は、被災自治体だけでなく、国にも言えることである。調査実施中に、国において準半壊を適用する通知があり混乱が生じたと聞いたことがある。被害の状況は刻々と変化するため、やむなく方針を変更せざる得ない場合もあると思うが、できる限り最小限にし、方針変更した場合は周知徹底を図ることである。

また、災害派遣の仕組みの向上のため、大学などの研究機関が調査に入ることがあるが、調査協力のため、職員が罹災証明発行業務以外の調査も行うこともある。被災者支援が最も優先されるべきなので、研究機関側の体制を整えてもらうことも必要である。

(3) 調査の運営・手法・手順・体制

被害認定調査は外観目視の1次調査、内部立入の2次調査の順で行われる。自治体の規模や被害状況などにより実態は異なる。1次調査は調査件数も多い。2次調査は、屋内を調査し、調査票に間取り図を描く必要がある。被災自治体によっては、家屋調査のノウハウが全くないことがあり、調査計画の策定や調査方法や調査様式の設定、進捗管理などを応援自治体が行うこともある。また、複数の自治体から応援派遣があるため、これらの調整に苦慮した話をよく聞く。

膨大な被害認定調査に対応するためには、調査対象の絞り込みや、調査の効率化について検討を行う必要がある。1次調査を悉皆（しっかい）調査とするか、申請に基づくものとするのか、また災害の程度や態様によって一定の地域を一括認定するのか検討する必要がある。被災自治体によっては、割り当てられた地域内のすべての建物について調査する方式をとっていたため、被災していない建物も調査しなければならず、非効率も起きている。

調査計画では、必要人数と実施期間を算出するが、調査は3人1組で行われ、1次調査で1班当たり30件/日（地方では10～15件/日）、2次調査で4、5件/日（地方では2、3件/日）と言われている。また、被災者支援システムへの入力に従事する職員も必要となる。被害認定調査職員を全員入れ替えているケースが多いが、引き継ぎの混乱を防ぐには、体制の組み方を工夫したらどうか。また、応援職員だけでは、調査地までの行き方や道路状況等が不案内であるとともに、車両で巡回する際に駐車スペースに困ることが多いので、被災自治体職員と組むことも検討したほうがよい。

業務の効率化のためにも、普段からできるだけ準備が必要である。被災自治体によっては、未登記、評価漏れ、増築などの家屋が多数存在することがあるので、外形図だけでも調査図面に落とし込まれていれば、現地調査がスムーズにできたという声や、調査写真の管理方法が被災自治体によりまちまちで、すぐにデータをまとめられた場合とそうでない場合があったという声、配付されたのは、地図のみだったが、実際は、地図に載っていない附属家や倉庫がたくさんあったという声、屋根の被害状況の確認に、ドローンがあると確認がしやすいという声などもあった。

(4) 情報伝達・情報共有

さまざまな部署の職員が集まり、複数の自治体から数多くの応援職員が派遣されるので、職員が入れ替わりで調査に従事することになる。調査基準の引き継ぎが上手くいかず、調査

済みの家屋に別のチームが再度行ってしまうといったことなどが発生している。調査が混乱することもあり、職員間の情報伝達や情報共有が重要となる。

24 時間体制で業務をしている病院や消防等の手法を参考に、情報共有や引き継ぎの方法を検討するべきではないか。特に、応援派遣職員間の情報の引き継ぎや、1 次調査から 2 次調査への情報の引き継ぎについては、留意する必要がある。応援職員向けのミーティングを実施し連携を強化したほうがよい。1 次調査から 2 次調査への引き継ぎ・経過管理が重要で、調査票の記載事項や資料について、漏れなく有効な情報を掲載できる工夫をしたほうがよい。優先順位などもしっかり引き継ぐ必要がある。

情報共有手法については、被害認定調査に従事する被災自治体職員、応援派遣職員全員がリアルタイムに情報共有できるよう、SNS やアプリ等の活用が必要である。

被害認定調査の本部機能を持つ基地・拠点と各地域拠点を設ける場合、その間の情報伝達の形を明確化しておく必要がある。また、各基地・拠点と避難所を含めた住民対応施設との情報伝達についても同様である。

(5) 住家被害認定調査方法や調査様式の統一化

罹災証明書は、被災者にとって重要な書類である。自治体は被害認定調査を行う際に、全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊などの区分で認定していく。被災自治体と応援自治体の間で、住家被害認定調査方法が異なっていて、現場が混乱したという声をよく聞く。標準的な被害認定基準は、内閣府が『災害に係る住家の被害認定基準運用指針』を示しており、それを活用していても、調査者の考えや解釈によって結果に差が出ている。また、効率化・迅速化手法についても、令和元年台風第 19 号の対応においては、「一部損壊」の区分が、仮称「一部損壊（準半壊）」と仮称「一部損壊（10%未満）」に分かれるなど、その判定や取扱いに変更が生じているので、全国的に調査の視点を合わせていく必要がある。調査方法の統一性を検討するとともに、迅速化手法については、風害調査の簡素化も望まれる。調査様式も自治体によって異なるため、応援自治体が戸惑うことも多いので、様式を統一したほうがよい。

(6) 地域に合った実務マニュアルの整備

調査方法や様式の統一化を進める一方で、自治体ごとに事情が異なるので、家屋の地域特性や自治体の調査体制、調査員の知識の程度に応じたマニュアルの作成を検討する必要がある。業務経験のない職員や応援職員による判定の程度に差がでないように、被害認定の簡潔で実用的なマニュアルが必要である。

(7) 人材確保・人材育成

大規模災害が頻繁に発生する昨今では、業務の継続性を考えて、職員に対するケアが重要である。被災自治体では、被災者支援業務と通常業務が発生する。職員は自身が被災しているケースもあるため、業務分担と労務管理、衛生管理が重要である。

住家被害認定調査を行うにあたり、家屋業務経験者で体制が組めるに越したことはない

が、さまざまな職員が従事する可能性が高い。被害認定調査が、固定資産税の減免や翌年度課税のための損耗程度の調査と密接に関連することを踏まえ、家屋業務経験者以外の者でも対応可能なよう、事前の研修やマニュアルの整備を検討する必要がある。

また、家屋業務経験者についても、現在、家屋評価業務に従事している者だけではなく、過去に家屋業務に携わっており他所属へ異動した職員についても、調査業務に従事できるよう、事前に名簿を作成しておく必要がある。調査に従事する職員の候補数については、実際には職員も災害被害者になることや、通常業務も行っていく必要があることを踏まえて、想定しておく必要がある。

1次調査に関しては、外部委託も選択肢のひとつである。不動産鑑定士や建築士、土地家屋調査士への委託はすでに行われているが、国税庁の支援も考えられるのではないかと。ただし、応援職員を率いる場合や、新築家屋など、後の固定資産税業務に繋がるものなら家屋担当者が担当した方がよい。1次調査、2次調査には、OB職員の活用も検討するべきではないかと。

研修については、住家被害認定調査研修を実施しているところもすでにあるが、今年から開始したところもある。都道府県によっては、市町が実施する研修について財政支援するところもある。地域によっては、不動産鑑定士協会で行っているところもあり、自治体職員が自発的に研修に参加した話もある。国や自治体の研修のみならず、さまざまな研修に参加する機会を設けるのも一考である。

また、災害マネジメント総括支援員については、14名を抱えている自治体があったが、平均的には、1～3名の自治体が多い。現地でのマネジメントは重要であるため、さらに支援員を増やしていく必要があるだろう。

(8) 応援派遣ノウハウの形式知化

応援派遣ノウハウはどこに蓄積されているかという点については、数多く派遣している大都市を中心に蓄積されている。ただし、蓄積しているノウハウの形式知化は完全にはできていない。自治体へのヒアリングによると、派遣後に派遣職員の心身の健康管理は行っているが、知見を形式知化し、研修に活かしている自治体はまだ少ない。ノウハウの形式知化は、客観的に整理された方がいいので、派遣人数が多い大規模応援自治体で構築するのが望ましい。大阪市税務部は熊本地震後に検証を行い、それを研修や派遣体制に活かしているため、参考になるのではないかと。また、南海トラフ巨大地震が懸念されている自治体も意識が高いと思われる。

(9) 備品・装備の導入・確保

被害認定調査を行うに際しては、防災服から下げ振りやカメラといった調査用品まで、さまざまな物品が必要となる。必要物品の確保と管理について検討を行う必要がある。

防災服も安全靴もサイズが合わないと使えないので、すべての担当者に使えるものを用意しておく必要がある。下げ振りは不足がないよう用意すべきではないかと。雨対策用に防水の書類入れ・合羽・長靴なども便利である。遠くから屋根等を確認するためのオペラ

グラス、狭い箇所を見るための鏡付スティック、基礎を確認するための懐中電灯が必要ではないか。デジタルカメラも電池式だと便利である。道路や橋が寸断されている場合を想定し、ドローンの導入を検討するべきではないか。

特に調査をスムーズに進めるためには、統合型 GIS を用いたシステムを利用することが効果的である。GIS に家形図を入れ、そこに申請人の情報も入れて情報把握していた被災自治体があったが、調査内容等の保有データが活用できるといいのではないか。

(10) 被災者台帳と罹災証明発行システム

被災者支援は長期間続くため、被災者台帳の整備が重要となる。阪神・淡路大震災の経験を活かした「被災者支援システム」が J-LIS ホームページから無償でダウンロードできる。このシステムで住家被害認定と罹災証明書の業務がサポートできる。

しかし、昨今では、各種被災者生活再建支援業務が管理できる被災者台帳の重要性が注目されるように、住家被害認定調査と罹災証明書のみならず、各種被災者生活再建支援業務を一元管理できる IT システム（被災者生活再建支援システム）が導入されるようになってきている。都道府県によっては、市町村へ財政支援を実施し、導入を促している。

(11) コスト負担

派遣費用はいったん応援自治体の負担として支出される。後日、以下の求償が行われる。

① 災害救助法による求償

災害救助法の救助業務（避難所の設置、応急仮設住宅の供与、炊き出しその他による食品の給与、飲料水の供給、被服・寝具その他生活必需品の給与・貸与、医療・助産、被災者の救出、住宅の応急処理、学用品の給与、埋葬、死体の捜索・処理、障害物の除去）に従事した場合、被災自治体が属する都道府県から求償措置がある。被災都道府県は応援に要した費用のうち、5割から9割の交付金を受けることができ、負担は1割から5割となる。

② 相互応援協定に基づく求償

災害時相互応援協定に基づく派遣を行った場合は、災害救助法の適用となるものについては、災害救助法の枠で支弁してもらい、その他の経費は被災自治体との協議により支弁してもらおう額を決める。

③ 特別交付税措置

上記に該当しない応援経費については、特別交付税措置を受けられる。応援自治体は国から経費の8割を特別交付税として措置される。残りの2割については、被災自治体へ請求を行う。ただし、被災自治体へ請求しない応援自治体も多数ある。

おわりに

本稿を執筆するにあたり、総務省、全国知事会、多数の自治体に多大なるご協力をいただいた。御礼を申し上げます。令和元年台風第19号では、筆者が想像していた以上に多くの自治体が被災していた。自分たちが被災自治体であるのに、応援職員を派遣している

自治体も多かった。

応援派遣は相互扶助や善意によって成り立っているが、応援自治体職員が残業し、被災自治体職員は定時で帰る話や応援自治体職員が復旧作業している横で、地元住民はテニスしていたという話も聞いた。応援自治体職員が被災住民に囲まれて文句を言われた話も聞く。こういう状況が続くと、応援自治体側のモチベーションが下がってしまうことが懸念される。被災自治体の姿勢が試されているとともに、応援自治体への手当ても考える必要があるだろう。

日本は従来から災害応援は相互扶助の精神で成り立っているため、現在ではさまざまな災害応援スキームがある。しかし、もう 1 段上がって俯瞰するため全体を把握できる体制を作った方がいいのではないかと。その際、内閣府防災か総務省もしくは全国知事会が適任なのではないかと思われる。

また、すべての自治体が、被災自治体にも応援自治体にもなりうる昨今、特別交付税や災害援助法などのスキームで双方の自治体が費用を賄っているが、国全体でみたときに、結果的に多大な支出を招かないように、費用負担の仕組みを見直すことも必要ではないか。被災するたびに自治体が疲弊しないように、たとえば、被災者への支給ではなく自治体を使うための全自治体が参加する災害ファンドを作ったほうがいいのではないかと。

業務の継続性は何よりも重要なので、被災自治体だけでなく応援自治体も念頭にいれ、被災地支援の仕組みをさらに検討する必要があるだろう。

【参考文献】

宇城市（2018）『「平成 28 年熊本地震」の対応に係る検証』

大阪府市町村課税制グループ 木村元紀『罹災証明書交付に係る現状・課題の考察及びそれに対する提言～大阪北部地震での被害調査経験を踏まえて～』

柏木恵（2018）「災害時調査における税務職員の役割」『税』2018 年 12 月号。

熊本県（2017）『熊本地震の概ね 3 カ月間の対応に関する検証報告書』

総務省（2017）『大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会報告書』

総務省九州管区行政評価局（2018）『大規模災害時における罹災証明書の交付等に関する実態調査－平成 28 年熊本地震を中心として－結果報告書』

内閣府（防災担当）（2017）『地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドラン』

内閣府（防災担当）（2019）『災害に係る住家の被害認定基準運用指針』