

# その時、 現場は何を考え、 どう動いたのか

— 仙台市職員の震災の記憶・復興の記録 —



罹災証明  
発行業務 編





# その時、 現場は何を考え、 どう動いたのか

— 仙台市職員の震災の記憶・復興の記録 —



罹災証明  
発行業務 編

本誌の内容は、2021年8月実施  
の調査記録資料を再構成した  
ものです。



「あこぎ」

遠藤 理

(発災当時 財政局資産税課長)



早いもので、大震災  
発生から15年が経とう  
としています。

私も既に現役を退い  
た感のあるところで  
が、長かった役所人生の  
中で、最も覚悟と信念  
を試された場面の1つ  
であったと、折々振り  
返っています。心持の面  
でも、偶然だけに左右  
されない備えをするこ  
との重要性を今でも思  
い知らされます。

1 3・11以前のこと …… 3

- 1. 建物認定調査マニュアルを作ったあの日から

2 初動 …… 3

- 1. 人手が足りず、考える時間を失ったあの日
- 2. 罹災証明を税部門が担うことに
- 3. 混乱の中で見えた限界と教訓

3 罹災証明発行業務開始 …… 6

- 1. 不足する調査要員、支援を求めて動いた日々
- 2. 罹災証明の発行とシステム構築の裏側
- 3. 業務の集約と分散をめぐる葛藤

4 発行業務での課題と幾多の困難 …… 8

- 1. 罹災証明業務の庁内理解と制度的課題
- 2. 「罹災証明」「届出証明」「被災証明」の定義の壁
- 3. 宅地被害をどう扱うか、現場での判断
- 4. 中央集権的な基準の必要性と高速道路無料化

8 次世代へ、他地域へ、伝承すること …… 21

- 1. 被災地の罹災証明応援に全庁公募をかける
- 2. 制度は変わる、みんなで登る山
- 3. 災害対応の人づくりと仕組みづくり

7 見えた課題と改善策 …… 19

- 1. 自己判定方式導入の可能性
- 2. 平成30年7月豪雨で見えた転換点
- 3. 「越災」―災害を乗り越えていくこと
- 4. コーディネーターの重要性和民間委託の現実

6 外部機関との連携を探る …… 17

- 1. 罹災証明と固定資産税の減免をどうつなげるか
- 2. 特に難しかったマンション被害判定
- 3. 被害認定調査の簡素化をずっと求め続けてきた
- 4. 制度が細くなるほど、現場は動きづらくなる
- 5. 現場実感の反省とローテクの強み

1 3・11以前のこと

1. 建物認定調査マニュアルを作ったあの日から

私の原点は、区役所で建物被害認定調査のマニュアルを作った経験にあります。罹災証明書(注釈①)や建物被害認定調査(注釈②)の仕事が自分に回ってくるかもしれないと思い始めたのは、平成16、17年頃でした。それまで固定資産税、特に家屋の評価に長く携わってきましたが、建物の専門家というわけではありません。それでも、災害が起きたら、内閣府が出す指針や基準をどう使うのかという話題は職場でもよく出ていました。

私は当時、若林区の課税課家屋係で係長をしていたのですが、ある日、防災に對し熱心に取り組んでおられた区長から「行動マニュアルを作ってほしい」という指示を受けました。どの班に属するのかも曖昧な中、「建物被害調査班だろう」と

なり、私が担当することになりました。先例を求めて、まずは消防局に問い合わせましたが、該当する資料はなく、困り果てたことを覚えています。そこで思い切って東京都や静岡市の防災担当にメールを送り、資料を分けてもらったんですね。そうしたら、送られてきたマニュアルは非常に精緻で、避難所運営や罹災証明の流れ、資機材の備え方まで詳細に書かれていました。それを参考に、春から夏にかけて自分なりのマニュアルを作成していた矢先、平成17年8月16日に宮城県沖の地震が起きました。忘れもしません。

お昼休みにぐらぐらっと強い揺れがあり、最初はそこまで大きな被害ではないと思っていましたが、夕方には早くも罹災証明の調査依頼が入りました。実際に現場へ行ってみると、瓦が数枚落ちただけの家が多かったのですが、その後は次々と申請が増え、調査件数は3カ月のうちに30、40件ほどに上りました。

あの時、「もし本当にマニュアルで想定しているような大規模地震が起きたら、大変なことになる」と思いました。異動で本庁に移っても、まだ未完成のままだ

ったマニュアルを手放すことができませんでした。自分の中で、これが次の災害対応の出発点になるという、何か予感めいたものがあつたのかもしれない。

2 初動

1. 人手が足りず、考える時間を失ったあの日

東日本大震災が発生した瞬間、私は区の固定資産税課長たちと会議の最中でした。大きな揺れが収まり外に避難したとき、「あれだけの揺れにしては建物の被害は少ないようだ」と思いましたが、頭の片隅には関東大震災のイメージがあり、「もし火災が起きてしまったらどうなるんだろう」と不安がよぎっていました。寒さと暗さが増す中、課に戻って片づけをしながら「次に自分たちは何をすべきか」と考えていましたが、津波が発

(注釈①) 災害対策基本法第90条の2第1項に規定する災害による被害の程度を証明する書面をいう。仙台市においては、住家又は非住家(以下あわせて「住家等」という。)を対象としている。なお、同法に罹災証明書に関する規定が設けられたのは、平成25年6月であり、それ以前においては「り災証明書」と呼称していたが、本稿においては便宜上、「罹災証明書」に記載を統一している。

(注釈②) 内閣府が定める「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」(平成30年3月 内閣府(防災担当)。以下「運用指針」という。)を参考として財政局長が定める「建物被害認定調査のポイント」に基づき実施する災害による住家等の被害の程度を認定するための調査をいう。なお、仙台市においては、非住家も罹災証明書の対象としている(要綱第4条)ことから、運用指針は参考とするにとども(要領第2条)、罹災証明等事務の一環として実施する被害状況の調査を「建物被害認定調査」と呼称している。

生していることはその時まで知る由もありませんでした。その後押し寄せる怒涛の日々を誰も想像していなかったと思います。

今振り返ると、反省点が多くあります。震災直後から1、2日、人員が物資輸送に割られました。罹災証明の今後の方向性を考えなければならぬ係長や職員までも現場に出てしまい、戦略を立てる人がいなくなってしまうんです。あの時こそ、役職者が集まって次の一手を話し合うべきだったと思います。

物資輸送が落ち着くと、今度は避難所支援の依頼が次々と入り、人がどんどん減っていきました。当時は今のようなBCP(業務継続計画)もなく、3人で24時間を8時間ずつ交代するような状態。係長たちは優しくて、部下にだけ行かせることができず、自ら応援に向かってしまっただけです。その結果、部署に残るのは半分ほどで、重要な判断を下す人がいないという事態に陥りました。この「優しさゆえの空白」は、後の平成27年に発生した9・11豪雨でも同じように現れました。今思えば、係長こそ現場に残って全

める権限もありませんでした。区と折衝する中で一番苦心した点は、誰がやるのか決まっていな「未分化な業務」をどう割り振るかということです。行司役のように整理してくれる人が必要でしたが、それがいなかったのでね。

災害対策本部会議の後に副区長や次長が集まる「次長級会議」が開かれ、組織間調整を行っていました。私は次長ではありませんでしたが、何度も参加して自分たちの立場を伝えました。けれど、なかなか結論は出ませんでした。最終的に市長判断による調整がなされたのも、こうした混乱の中のことだったと思います。誰もが寝不足で、冷静な判断ができない状態でした。だからこそ、理屈よりも感情や立場が先に出てしまい、合理的な調整が難しかった。今になって思えば、ああすればよかったのに、という場面も多々あります。

3月14日に、市役所と区役所の窓口を全面的に再開するという判断が下されました。私は、さすがにまだ早すぎるだろうと感じていました。静岡市からもらっていたマニュアルには、「不要不急の業務

体を見る役割を果たすべきだったと感じています。短期的には部下を思いやる優しさでも、長期的には組織が動けなくなってしまうからです。

## 2. 罹災証明を税部門が担うことに

振り返ってみると、東日本大震災の罹災証明申請は最終的に26万件近くにのぼりました。罹災届出証明(注釈③)は、高速道路の無料化を目的としたものも含め、実に56万件ほど。あの規模を事前に予想できた人は、私を含めて誰もいなかったと思います。仙台市の人口を100万人とすれば、約4人に1人が申請した計算です。熊本地震でも十数%だったと聞きますが、私は10%を超えた時点で、もはや一自治体だけで対応するのは不可能だと感じています。あのときは、そうした科学的な想定も十分ではなく、長期戦になることを誰も分かっていませんでした。そのため、職員の心や体への配慮が行き届かず、今でも反省しています。

震災前にも、罹災証明発行に関する分

は一時的に止めるべき」と明確に書かれていたからです。「今は開けるべきじゃない」と進言もしたんです。けれど市長の方針で開けることになり、正直なところ納得できませんでした。誰も耳を貸してくれず、歯がゆい思いでした。

私は、何かを立て直す時には、まず一度しっかり縮む「準備期間」が必要だと思っています。筋肉と同じで、ストレッチ

掌はありましたが、実際には曖昧な部分が多く、どこが担当するのか決められない状況でした。消防局も救助で手いっぱい、区役所も避難所対応で手が回らない。結果として、「罹災証明は税部門で頼む」という話になったのです。建物の被害調査を税部門が担うこと自体には覚悟はしていましたが、当時、罹災証明制度の主管は消防局防災所管部署だったので、すべてを引き受けることには正直、違和感もありました。

それでも最終的には、市長の「罹災証明も被害調査も、税部門で担うように」という一言で決まりました。その瞬間から、私たちは長い道のりを重い荷物を背負って歩き出すことになったのです。震災から1週間もしないうちに、仙台市の罹災証明対応の日々が始まりました。

## 3. 混乱の中で見えた限界と教訓

当時としては意外と早めに手を打っていた方だと思います。ただ、課長の立場で全てを決めることはできませんし、決

前に縮み込む時間がないと、結局はうまく伸びません。あの時も、急いで動くより、少し立ち止まる勇気が必要だったのではないかと、今でも感じています。

第1号様式		受付番号	
<b>罹災(届出)証明申請書</b>			
(あて先) 仙 台 市 長		年 月 日	
申請者	氏名	フリガナ	日中の連絡先 ( )
	住所	〒	
代理	氏名	フリガナ	日中の連絡先 ( )
	住所	〒	
申請者との関係		<input type="checkbox"/> 配偶者 <input type="checkbox"/> 同居の親族(特約) <input type="checkbox"/> 二親等内の親族(特約) <input type="checkbox"/> ビル管理会社 <input type="checkbox"/> その他( )	
次の表のとおり、罹災したことを届け出ます。			
1 罹災場所	仙台市.....区..... (アパート等の場合、名称)		
2 罹災原因			
3 罹災年月日	年 月 日		
4 建物の被害	※建物被害認定調査があります。		
罹災建物の区分	申請者と罹災建物との関係	6 土地(敷地)の被害	
<input type="checkbox"/> 住家	<input type="checkbox"/> 所有者 <input type="checkbox"/> 借家人 <input type="checkbox"/> 居住者	<input type="checkbox"/> 地割れ <input type="checkbox"/> 斜面崩壊 <input type="checkbox"/> 土砂堆積	
<input type="checkbox"/> 全住居用	<input type="checkbox"/> その他	<input type="checkbox"/> その他( )	
<input type="checkbox"/> 一部非住家		7 動産(家財等)の被害	
<input type="checkbox"/> 非住家		<input type="checkbox"/> 車両(台損傷・台使用不能)	
建物の被害 ※具体的な被害の状況を記入してください。		車両NO. { }	
		<input type="checkbox"/> 家財 <input type="checkbox"/> 事業用資産 <input type="checkbox"/> その他	
※浸水被害があった場合 浸水の深さ( <input type="checkbox"/> 床下浸水 <input type="checkbox"/> 床上浸水)			
5 罹災証明書必要枚数	枚	8 罹災届出証明書必要枚数	枚
9 罹災証明内容の提供及び交付制限確認	①各種支援制度の所管課に対し、罹災証明内容を提供することに同意しますか。 はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/> ②申請者本人以外の者による罹災証明書及び罹災届出証明書の再交付の代理申請を可能とすることに同意しますか。 ※法人は記入不要。 はい <input type="checkbox"/> いいえ <input type="checkbox"/>		
<b>罹災届出証明書</b>			
上記の表のとおり、災害により住家等以外の不動産又は動産に係る被害が生じた旨の届出があったこと又は罹災証明書の交付に係る申請を受け付けたことを証明します。 なお、この証明は、民事上の権利義務関係に効力を有するものではありません。			
年 月 日		印	
仙 台 市 長			

罹災(届出)証明申請書 ※令和8年2月現在の様式

(注釈③) 災害により住家等以外の不動産又は動産に係る被害が生じた旨の届出があったこと及び罹災証明書の交付に係る申請を受け付けたことを証明する書面をいう。

## 罹災証明 発行業務開始

### 1. 不足する調査要員、 支援を求めて動いた日々

先にも言いましたが、市長の「税部門で頼む」という一言で、最終的に罹災証明や被害調査は、私たち財政局資産税課と区・総合支所の固定資産税担当課が担うことになりました。けれども、どう考えても調査要員が足りませんでした。そのため早い段階で、庁内職員だけでなく他都市の職員に応援をお願いする方針が決まりました。結果的には庁内からの応援も入りましたが、今振り返ると、「この部署が手すきになったら応援に回る」というような事前の取り決めをしておけば良かったと感じています。実際、5月から6月にかけて忙しさのピークを迎え、現場は本当に大変でしたから。

当時、罹災証明の発行をめぐっては、本庁の資産税課と区の税務課での役割分

担もはっきりしていませんでした。誰が建物被害の認定調査を行うのか、誰が証明書を発行するのか、線引きが曖昧だったんです。人事部門が他都市への応援要請を一元的に行う仕組みはありましたが、初動時には十分な応援体制が組めず、現場は人手不足のままでした。宮城野区からも「人が足りない」との声が上がり、



宮城野区役所、罹災証明申請手続きを待つ市民

私は主幹と相談して「それなら自分たちで動こう」と決めました。そして、つながりのある指定都市や核市の税担当に、片っ端から電話をかけました。高崎市は応援に来てくれましたし、大学の同期がいた北陸の県庁にも「頼みます、助けてください」と連絡しました。しかし、その行動は途中で庁内からストップをかけられました。応援依頼を一元化していないのかと他都市から問い合わせが入り、混乱を招くことをしてしまつたとしてお詫びをお伝えするようになると言われました。ただ現場を助けたいという思いでやっていたんですけど、正直、少し悲しかったですね。

あの時ほど、公平で合理的に業務を再配分できる中立的な調整部門の必要性を痛感したことはありません。危機管理監のポストはありましたが、今のような体制はまだありませんでした。もし当時、組織全体を見渡して差配できる部署があれば、もっとスムーズに、もっと的確に人を動かせたのではないかと思います。

### 2. 罹災証明の発行と システム構築の裏側

私が最初に着手したのは、罹災証明の管理と発行をどういった目に見える仕組みにするかということでした。被害調査の対象となる家屋をきちんと把握するには、住居表示ではなく、固定資産税台帳と連動した「地番」で管理するのが確実だと考えたんです。もともと固定資産税業務では地図情報システムを使っていたので、それを基に新しいシステムを構築することにしました。

とにかくすぐに作ってほしいと依頼したのが3月17日、最初のシステムをインストールできたのは3月28日でした。本当はシステムに乗せてから発行したいから、もう少し待ってくださいと各区役所にお願ひしたのですが、津波被害を受けた区などでは待てる状況ではなく、4月1日から本格的な申請受付を開始しました。各区の判断で手書き発行も始まり、現場の切迫感を感じました。本庁としては統一システムで処理したかったのですが、現実的にはそれを待つ余裕がなかったんです。

システム設計でも苦労の連続でした。わずか1〜2時間でファイルレイアウトを決めなければならなかったのです。とにかく地番情報と住居表示を入れ、後から項目を追加できるようにしました。システム業務に長く携わっていた経験から、最初に仕組みさえ整えば、きつと全体が仕組みに沿って動いていくだろうと、そう信じていました。

調査の方法についても、初期段階でさまざまなパターンを検討しました。被害が集中していれば全件調査（悉皆調査）が望ましいし、被害が広範で多量なら申請調査と併用すべき。被害が散在している地域では、申請に基づく調査しか現実的ではありません。結局、申請に応じて行う方式を採用しました。人員の確保が難しい以上、悉皆調査を行うのは実質不可能でした。

### 自治体職員の受け入れ

4/15～ H24/3/31	埼玉県、新潟県、兵庫県、札幌市、さいたま市、横浜市、川崎市、相模原市、新潟市、浜松市、静岡市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、福岡市、北九州市、東京都特別区長会、東京都市長会、愛知県市長会、愛知県町村会、兵庫県内各市、(北海道)函館市、(青森県)青森市、十和田市、(岩手県)二戸市、(秋田県)秋田市、(山形県)酒田市、山形市、鶴岡市、(茨城県)古河市、(群馬県)高崎市、(埼玉県)川口市、所沢市、川越市、上尾市、幸手市、(神奈川県)大和市、鎌倉市、三浦市、南足柄市、(石川県)七尾市、(山梨県)富士吉田市、(岐阜県)各務原市、(愛知県)一宮市、扶桑町、長久手町、飛鳥村、豊山町、蟹江町、大口町、東栄町、美浜町、(長野県)長野市、(三重県)四日市市、(京都府)京田辺市、木津川市、(奈良県)橿原市、(岡山県)総社市、(広島県)廿日市市、三原市、竹原市、神石高原町、世羅町、(徳島県)徳島市、(香川県)綾川町、高松市、三豊市、坂出市、(高知県)津野町、日高村、宿毛市、(福岡県)みやま市、柳川市、飯塚市、筑紫野市、宗像市、筑後市、大牟田市、中間市、大川市、春日市、福津市、宮若市、八女市、(熊本県)熊本市、(大分県)	り災証明交付に係る事務
-------------------	---	-------------

※出典：『東日本大震災 仙台市震災記録誌～発災から1年間の活動記録～』（平成25年3月）  
525ページより抜粋

### 3. 業務の集約と 分散をめぐる葛藤

被害が拡大していく中で、区役所からは「罹災業務を全体的に外部化してほしい」という声が何度も上がりました。現場は避難所や物資対応などで手一杯で、

「業務を集約して市本庁で対応してほしい」という切実な要望だったと思います。他都市の状況も踏まえつつ、申請窓口の体制を構築したところですが、どのような窓口開設のあり方が正しかったかはわかりません。ただ、もし業務を集約して区の負担を軽減できていたら、浮いた人員を他の支援に回すこともできたのではないかと、そんな思いも残っています。同じ頃、罹災調査業務そのものを、選挙の開票作業のように一つの大きな施設に集約して行う案も出ていました。私自身も、そのほうが効率的ではと提案した一人です。ですが、当時は応援職員を含めると500人近い規模になり、その人数を収容できる拠点がなく、移動や交通手段の確保も大きな課題でした。結果として「現実的ではない」として早々に見送られました。平成28年の熊本地震では、市民会館を拠点にして調査を集中実施し、システムや通信回線の整備まで整えていたことをこの眼で見ました。正直、「凄い」と思いました。今になってみると、仙台市でも工夫次第で実現できたのかもしれない(注釈④)。

重要性は変わらないと感じています。

被害認定の結果に納得できないという住民の方からの声が、最終的に訴訟にまで発展したケースもありました。私自身も東日本大震災の罹災証明に関する訴訟で証人として二度出廷しました。当時は明確な規定が整っていなかったため、法的整理には非常に時間がかかりました。当時は区長あてに訴訟が提起され、区が被告となることもありました。あの経験は、今の制度設計を考えるうえでの大きな教訓となっています。

## 2. 「罹災証明」「届出証明」「被災証明」の定義の壁

当時は、「罹災証明」「届出証明」、そして「被災証明」といった証明書の定義をどう整理するかに非常に苦労しました。対象とする建物の範囲も自治体によって異なり、仙台市では木造・非木造を問わず住宅の調査を行っていましたが、他市町村では非木造住宅を対象外としているところも多く、その違いに戸惑いました。さらに、自動車などの動産の被害について

また、3月から4月にかけて他都市からの応援職員も入りましたが、正直なところ、彼らへの受け入れ体制は十分とは言えなかったと思います。お客さまを迎えるときのような対応などをする余裕はありませんでしたが、せめて広いスペースでの朝夕のミーティングや申し送りがあれば、もっと連携できたのではないかと感じています。各区がそれぞれで対応していましたが、私は全体を十分フォローできず、現場の実情を把握しきれませんでした。

## 4 発行業務での課題と幾多の困難

### 1. 罹災証明業務の庁内理解と制度的課題

若林区で経験した8・16地震の際、同じ課内でも連携が不十分だったことがありました。東日本大震災のときは私が課長の立場でしたが、部全体として協力し

ても求めがあれば届出証明で対応していましたが、6月頃になると「仙台市は被災証明を出さないのか」という問い合わせが相次ぎました。

調べてみると、岩手県内では停電のみでも「被災証明」を出している自治体があり、内容としては仙台市の「届出証明」に近いものでした。ところが、その後始まった高速道路の無料化措置で、必要とされたのは「被災証明」(仙台市という「罹災届出証明」だったんです。「届出証明」はだめなのか」と内閣府の職員に何度も掛け合いましたが、「だめです」との回答。けれども、どちらも現地確認は行っていない。同じ内容で名称だけが違う書類なのに、片方は受け付けて片方は受け付けないという状況に、正直、強い疑問を感じました。私たち自治体には停電の範囲などを正確に把握する手段がありませんからね。本来は実際の事実を知っている機関が証明するのが筋ではないか——そんな思いがありました。

この出来事は当時の支援政策が罹災証明や届出証明といった書類に過度に依存していたことを象徴していますね。結果

合えていたかというところ、正直なところ足りない部分もあったと思います。だからこそ、後に自分が部長になってからは、「税部門で人材を横断的に活用する」ことを強く意識し、部内の連携体制を整えてきました。

結局は、罹災証明や被害調査の重要性に対する庁内の理解が十分ではないんじゃないかという点が、本市だけでなく、どこも最初につまずく根本原因ですよ。初動段階では、罹災業務の担当職員が避難所支援など他の業務に動員されることもありました。本来は慎重に扱うべき部署です。庁内で、罹災証明の意義と重みをもっと少し認識してくれていれば、業務全体をよりの確にマネジメントできたのではないかと思います。

他都市から応援に来た職員が昼夜を問わず働く中で、庁内には定時で退庁していた所もあり、その姿勢に他自治体からも不満の声が上がりました。こうしたことを防ぐためには、災害発生前に事務分掌を明確にしておくことが何より大切です。途中からの軌道修正は難しいものです。今でも、危機管理を一元的に担う部門の

として、被災自治体の復旧業務を遅らせってしまった側面もありません。後になって、高速道路の無料化と証明制度の関連については、新聞などでも多くの批判記事が出ました。災害対策基本法には当時、証明の定義や範囲の定めがなかったので、「自治体の判断で対応すればいい」といった空気があったのだと思います。ですが、現場ではそう簡単にはいきません。隣接する多賀城や名取、岩沼などの市町と足並みをそろえるために、毎日のように電話で調整を重ねていた記憶があります。

### 3. 宅地被害をどう扱うか、現場での判断

気になっていたのが、動産と宅地の被害でした。仙台では丘陵地に造成された団地が多く、法面の崩落や地盤の亀裂、住宅の基礎下が空洞化してしまうといった宅地被害が数多く発生しました。今では内閣府の基準に「地盤被害」という項目が設けられていますが、当時は建物被害にどのように反映させるかの明確な基準がなかったんです。

(注釈④) 平成24年度に実施した税務事務の集約化に伴い、罹災証明等事務の集約化も実現する形となった(申請受付のみは、各区に分散)。

地盤の損壊が原因で建物に影響が出ているケースをどう評価するか。国からは東日本大震災特有の判断基準が断片的に示されましたが、通知を待っているだけでは支援を必要とする被災者の皆さんへの対応が滞ってしまいます。現場では毎日問い合わせがあり、状況は逼迫している。そのため、独自に方針を定めざるを得ませんでした。その後、国の新たな方針が示されたことで、途中から上書きされる形になりました。一部では判定の



広範囲に及ぶ動産と宅地の被害

やり直しなども生じてしまいました。国と自治体の基準が前後して出されると、「どちらが手厚いか」という比較が起きてしまう。そのため、非常に慎重な対応が必要でした。4月7日の最大余震の際にも、一度発行した罹災証明をどう扱うか、新たに被害を受けた方とどう区別するかなど、課題が次々に出てきました。制度の位置づけを整理しながら現場で判断を迫られ、5月の連休ごろまでの私は、まさに頭を

フル回転させ続けた状態でした。宅地被害については、「土地の罹災証明を発行してほしい」という要請が非常に多く寄せられました。宅地とは、建物の敷地として利用される土地のことです。罹災証明は家屋被害等について地方自治体が被害程度の証明を行うもので、土地に関しては範囲外でした。ですから、当時も今も、仙台市としては宅地そのものに対する罹災証明は発行していません。後に国会の災害対策特別委員会で「自治体の判断で発行は可能」とする答弁もありましたが、実際にそれを行うとなれば、全国的な混乱を引き起こすこととなります。内閣府の説明でも、「家屋にダメージが入った理由が土地の被害であれば、その影響度を建物被害の一部として上乗せして判断する（あくまで土地自体の被害としては見ない）」という整理がなされてきました。なので、土地そのものを独立して証明するという考え方にはなりません。一部では届出証明の形で、自己申告に近い対応をした自治体もあったようですが、仙台市ではあくまで冷静に制度の枠内で判断しました。

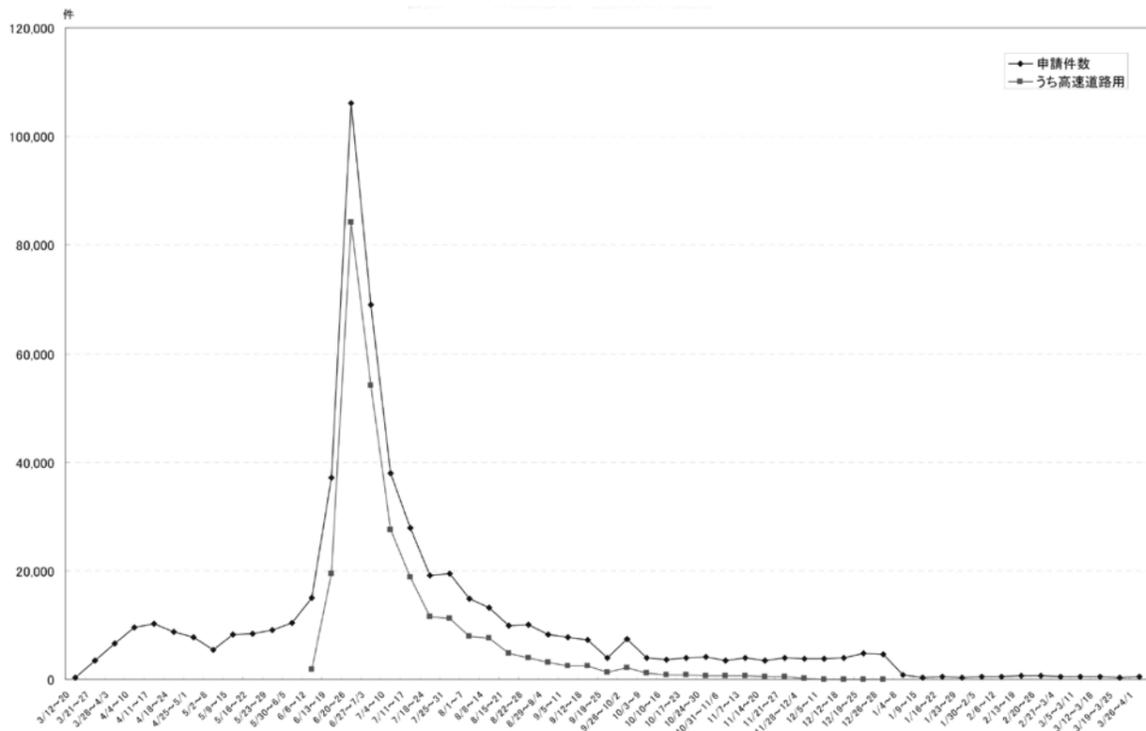
差し迫った状況の中では、「他の自治体がやっているからうちも」という見えない圧力が次々にかかります。しかし、安易に前例のない証明を出してしまえば、後々の整合性を保てなくなります。それだけは食い止めたいという思いでした。

#### 4. 中央集権的な基準の必要性和高速道路無料化

地盤被害によって建物が全壊とみなされるケースについては、内閣府の基準が示される前に、仙台市として暫定的な判断基準を設けていたんです。「補修による再使用が困難な建物」と定義して、たとえば基礎と宅地の間に空洞が生じている場合や、地割れ・浮き上がり確認される場合などが対象でした。ですが、その基準も1〜2週間で取り止めになり、結局は国の方針に置き換えられてしまったんですけどね。

当時は災害対策基本法に明確な規定がなく、何を罹災証明の対象とするのかを誰が決めるのか、その責任の所在が曖昧でした。自治体ごとに判断せざるを得な

■ 罹災届出証明1週あたりの件数推移



※出典：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌～発災から1年間の活動記録～』（平成25年3月）219ページより抜粋  
6月開始の高速道路無料化措置の影響により、申請件数が急増した

■ 固定資産税・都市計画税に関する東日本大震災に係る減免規則

減免事由		減免割合	
土地	震災により所有する土地に損害を受けた場合	損害割合80%以上	100%
		損害割合60%以上80%未満	80%
		損害割合40%以上60%未満	60%
		損害割合20%以上40%未満	40%
家屋	震災により所有する家屋の価値を減じた場合	損害割合50%以上	100%
		損害割合40%以上50%未満	60%
		損害割合20%以上40%未満	40%
償却資産	震災により所有する償却資産に損害を受けた場合	原型をとどめないときまたは復旧不能のとき	100%
		損害割合60%以上	80%
		損害割合40%以上60%未満	60%
		損害割合20%以上40%未満	40%

※出典：『東日本大震災 仙台市 復興五年記録誌』（平成29年3月）309ページより抜粋

かったのですが、それは非常に難しいことでした。「A市では認められているのに、なぜB市では出ないのか」という問い合わせも来て、現場は混乱しました。こうした制度は、ある程度は中央集権的に統一してもらわないと、自治体だけでは対応しきれません。現在も「市長が必要と認める種類」として扱われていますが、私は疑問に思いますね。

実は当時の議論は、液化化被害をめぐるものでした。仙台では被害が少なかつたものの、浦安市などの事例を踏まえて、仙台の地盤被害にも考え方を準用できるのではないかと内閣府と何度も電話でやり取りをしました。

業務を進める上で「高速道路の無料化」は、やはり実には大きな負担になりました。

無料化措置を受けるために罹災証明書等が必要となり、申請件数は一気に約50万件に達しました。発行体制が整う前に申請が殺到したことで、全体の進捗が数カ月単位で遅れたのは間違いありません。当時の私は、5月はシステム設計や方針づくりに没頭する日々だったのですが、そのような立場にあった自分にも、

若林区の発行応援に行くよう指示がありました。ゴールデンウィークもずっと職場に詰めていて、その最中に国土交通省や内閣府にも「この制度は一度止めるべきだ」と電話で訴えましたが、制度はそのまま続行されました。やがて年末近くになってようやく、証明書が不要となる方向に変わりましたが、それまでに現場はかなりの負担を強いられました。

5

家屋調査と判定

1. 罹災証明と固定資産税の減免をどうつなげるか

罹災証明と固定資産税の減免をどうリンクさせるかという点については、震災前から課題意識を持っていました。多くの自治体では、火災などによって家屋に損害が発生した場合、その損害割合に応じて減免を行う仕組みを条例や規

則で定めています。ただし、その「損害割合」の基準は、内閣府が定める罹災証明の基準（当時、全壊50%・大規模半壊40%・半壊20%）とは微妙に異なっています。

ですが、東日本大震災のような大規模災害では、罹災証明を膨大に発行しながら、その判定とは別基準で税の減免を行うのは、なかなか被災者の方々の理解が得られません。私たち税担当としても、せっかくの被害調査データを減免処理に活かすことで、事務を効率化したいという思いがありました。

そこで、私は中越地震の際に長岡市がとった対応を参考にしました。震災に限っては、罹災証明の損害割合をそのまま固定資産税の減免に適用できるよう、条例規則を改正したのです。結果として、この対応はうまく機能しました。被災者の理解も得られやすく、調査データの再利用で業務も円滑に進みました。税に関心の高い人ほど、「先行被災自治体での前例があるのなら」と納得してくれたのも印象的でした。

ただ一方で、土地被害の上物への影響

は難題でした。特に地盤の亀裂などは後から出てくる被害なので、それをどう見るか。それらが正式に内閣府の運用指針に明記されたのは平成30年3月のことですが、それ以前から個別災害ごとに通知レベルの考え方は示されていたと記憶しています。そのたびに内閣府へ確認を重ねましたが、「まだ指針として発表できるほど普遍化できていない」と返されることも多く、現場では慎重な対応が続きました。

2. 特に難しかったマンション被害判定

被害調査の中で特に難しかったのが、マンションなどの集合住宅の判定でした。仙台市では木造以外の非木造建物も罹災証明の対象として調査していましたが、分譲マンションのように共用部分と専有部分の区別がある建物は、「区分所有」という概念を理解していないと判断がとて難しいんです。共用部分とはどこを指すのかと聞かれて、建物を支えているコンクリートの躯体も共用部分なんですよ

と説明しても、なかなか伝わりませんでした。常葉大学の先生方が提言されていたように、管理組合や管理会社が主体となって罹災証明を申請する形にするという考え方には、私も賛成ですね。

実際、1次調査（運用指針に定める外観目視調査）・2次調査（運用指針に定める外観目視調査及び内部立入調査（注釈⑤））に関係なく、建物全体を見て判断するという点は変わらないのですが、「棟全体での判定」と「戸別での判定」という二元的な調査手法のように誤解されてしまうこともあるですね。内閣府の方々も、報道などで誤解が広まっていることに悩まれていました。

また、住民の方から「自分の部屋はなぜ一部損壊なんですか」と質問されることもありました。その際には、「建物の躯体（柱や梁、構造壁、基礎など）は法定共用部分となっていて、専用部分の内壁のひびや帳壁（非耐力壁）の剥がれがあっても、建物の構造的に問題がなければ一部損壊の判定になります」と、内閣府が定める建物に係る被害認定基準やその運用指針に基づき説明しましたが、目に見える被

害の印象はとても強いので、納得していたくのは容易ではありませんでした。

日本では、罹災証明制度そのものがどうしても戸建て住宅を前提に設計されています。そのため、非木造建物、特にマンションの扱いが十分に整理されていないと感じています。もしマンションが戸建てとは異なる構造・所有形態であることが明確に認識されていれば、たとえば101号室から505号室までの居住者が個別に申請するようなことも避けられます。法人格を持つ管理組合などが代表して申請を行う方が、行政としても対応しやすいですね。

ただ、日本ではヨーロッパのように、マンションで長く暮らし、「共同体」として共に建物を運営するという意識・文化が十分に根付いていません。震災では、マンション1棟を「ひとつの建物」としてどう評価し、どう扱うべきかという課題が、改めて浮き彫りになったと感じています。

マンションを「一つのコミュニティ」として捉える方向に進めば、将来的にマンション特有の被害判定のあり方や制度

るかもしれませんが、それでは「誰も登れない山」になってしまう。

もし被害認定調査に携わる人たち、たとえば固定資産税の家屋調査担当者が全国的に連携できれば、みんなきつと「簡素化を」と声を上げるでしょう。だからこそ、研究機関や内閣府、総務省がもっと横でつながって動いてほしい。上京のたびに私はそのことを伝えていきます。

私が求めたいのは、もう少し「遠観」に近い見方。全体を見渡し要点をつかむ調査のあり方です。平成23年以降、被害認定調査は「一見性」、例えば浸水深のようない見目から損壊の程度を判断する方向へ、徐々に進んでいます。平成30年の改正でもその傾向が強まり、私は非常に良い流れだと感じています。大災害で大量の被害が発生した際、自治体が的確かつ迅速に判断するには、この一見性重視の手法こそ現実的だと思うのです。

今後は、現代の建築事情に即した形で被害認定の手法を見直す必要があります。そして、税の評価の簡素化が進めば、被害認定調査もそれに呼応して変わっていくはずですよ。

#### 4. 制度が細かくなるほど、現場は動きづらくなる

もし罹災証明が制度として存在しなかったとしても、固定資産税の減免は行わなければなりません。被害が少ない場合は、建物を部分ごとに見て損耗の程度を判断する従来の方法で対応します。ただ、大量の被害を伴う災害への経験はなく、東日本大震災の際、上司から「宮城県沖地震ではどう対応したのか調べてほしい」と指示され、当時の先輩方に聞き取りをしました。その時は、より簡易的な方式で対応していたようです。

中越地震での長岡市の対応も参考に制度設計を進めましたが、罹災証明がこれほど重い業務になったのは、阪神・淡路大震災後に詳細な運用指針が作られてからだと思えます。本来は「○（一部損壊）」「×（全壊）」「△（半壊）」程度の簡潔な区分で十分だったのではないのでしょうか。

一方、現在の指針では調査票に間取図を描くことが求められています。初めて見たとき、「ここまで精密にする必要があるのか」と感じました。間取図を描ける

的整理も進むでしょうし、マンションに住む方々にとっても、それが安心につながる仕組みになると思います。

#### 3. 被害認定調査の簡素化をずっと求め続けてきた

内閣府の運用指針の前文には、阪神・淡路大震災の際、指針が存在せず基準本文だけでは現場運用が難しかったと記されています。その際、固定資産評価基準にある「損耗の程度の補正」という、建物を部分ごとに評価する手法を応用して被害を判定したことが、今の指針につながっています。

私自身、総務省が関わる家屋評価の研究会に委員として参加していましたが、当時から一貫して「家屋評価はもっと簡素化すべき」と訴えてきました。防災科学研究所など多くの研究機関があります。罹災証明の被害認定調査も、よりシンプルな方向に進むべきだと感じています。固定資産税の調査も同様で、現場職員は全国共通で「簡素化を」と願っているはずですよ。複雑にするほど精密にはな

職員を育てるのはどの自治体でも難しく、テクニカルな部分だけが強調されると「専門家でないといけない仕事」という印象を与え、職員がためらう。仕事のハードルを上げれば、緊急時に人が集まりません。もちろん、間取図を描く理由も理解しています。俯瞰図として壊れた範囲を坪数で数量的に把握し、損害割合を正確に算出できるためです。昔の日本家屋は畳や柱の寸法が目安になり、「ここは二間だね」とすぐ分かりました。真壁づくりで構造が見えやすく図面も取りやすかったのです。しかし現代住宅はメーターモジュール化が進み、柱が壁内に隠れて間取りの把握が難しくなっています。

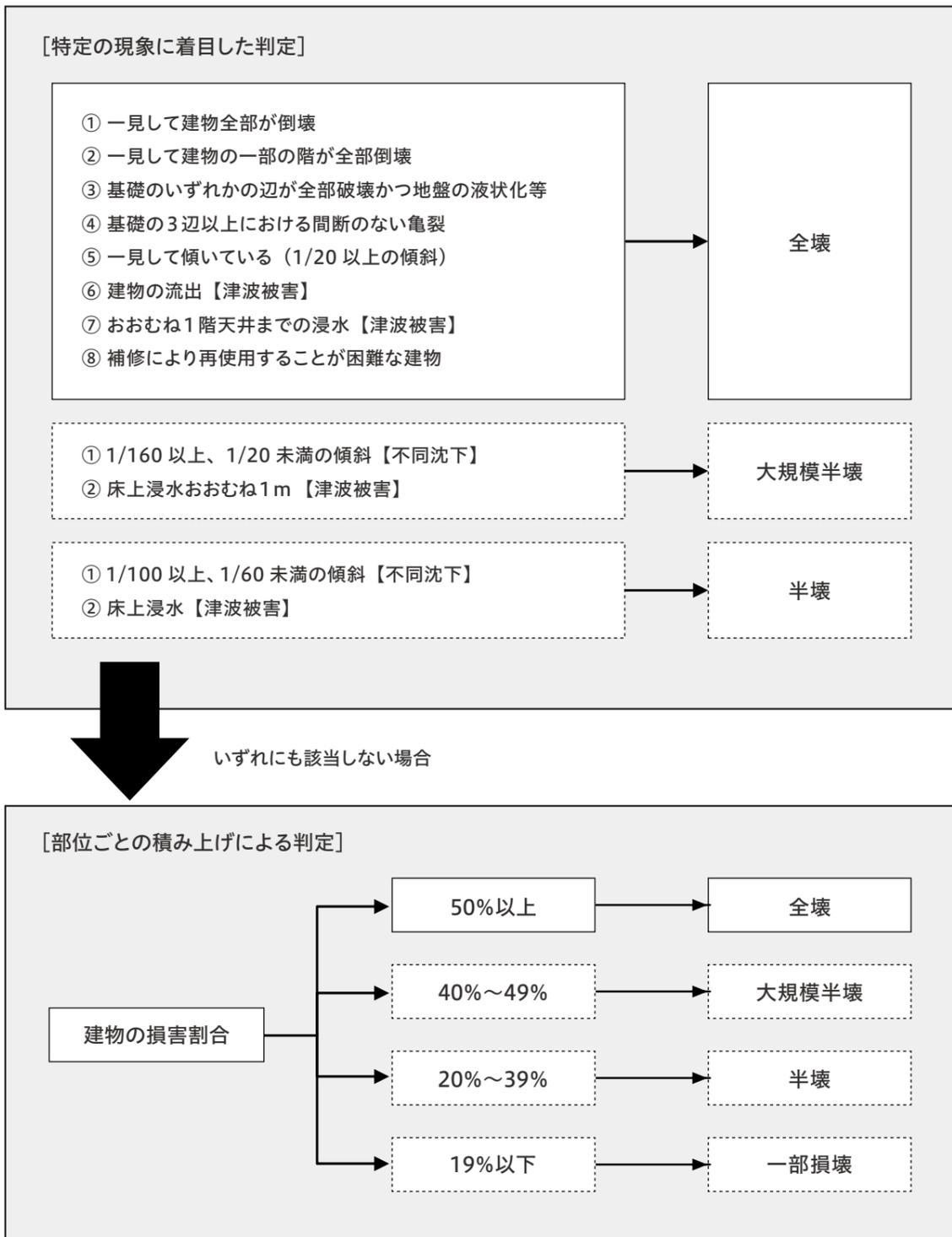
近年は大都市を中心に、固定資産税の家屋調査で建築図面を事前に取り寄せる例が増えました。量をこなす必要やシステム化の流れからCADを活用した評価手法も進んでいます。反面、手描きの技術が失われつつあります。私は職員の「目勘」を養うためにも、できる限り現場に出て、自らの手で描いてほしいと思っています。

（注釈⑤）「仙台市罹災証明等事務マニュアル」（令和7年3月28日改正）P.2

第1次調査 運用指針に定める外観目視調査（外観の損傷状況の目視による把握、住家等の傾斜の計測及び住家等の主要な構成要素（外観から調査可能な部位に限る。）ごとの損傷程度等について目視による把握を行う調査）による建物被害認定調査をいう。

第2次調査 運用指針に定める外観目視調査及び内部立入調査（住家等の内部の主要な構成要素ごとの損傷程度等について目視による把握を行う調査）による建物被害認定調査をいう。なお、第2次調査の申請は、罹災証明書の交付又は被害が認められなかった旨の通知を受けた日の翌日から起算して3月以内に行わなければならない（要領第11条）。

■ 建物被害認定調査フロー（当時）



※出典：『東日本大震災 仙台市 震災記録誌～発災から1年間の活動記録～』（平成25年3月）212ページより抜粋

5. 現場実感の反省とローテクの強み

先ほどシステムの話をしましたが、ここにも反省点があります。私たちの課税用システムは地番図を基礎にしていたため、後から実際の調査箇所を地図上で特定する際に二重三重の確認が必要となり、時間のロスが生じました。構造上やむを得ない面もあります。課税や評価の立場では1棟ごとの独立性を重んじる仕組みになっていて、申請書に「住所（住居表示）」があっても、それだけでは家を一意に特定できません。「地番や家屋番号は？」と聞いても、住民には分からない場合が多い。ですから、「住所だけ教えていただければ、後から調べます」という対応になります。

熊本地震ではGIS上で地番と住居表示を重ねて確認していたそうですが、それでも課税上の家屋と一致するとは限りません。熊本市では窓口で本人と確認して発行する方式をとり、「後で間違いが出ないよう最初に確認している」とのことでした。つまり、最初に確認する

後で確認するかの違いだけで、根本の課題は残ります。住居表示と地番の完全な一元化は難しく、この問題は今後も続くでしょう。

不一致は減っているものの、「その家が該当するのか」「そこが居宅か」といった確認は依然として必要です。結局、最終的には現場での本人確認が欠かせず、制度やシステムでは担保できない部分が残ります。

もう一つの反省は、当時、技術に頼りすぎていたことです。限られた端末台数や回線で処理が遅れ、切り替えにも時間がかかりました。今思えば、市販の住宅地図に地番図を重ねたローテクな方法のほうが効率的だったかもしれません。災害対応では、最新技術よりも、確実に動く仕組みの方が何倍も重要です。

熊本地震の応援で現地を訪れた際も、業者が新システムをセットアップしているのを見て「本当に動くのか」と感じました。ローテクの利点は、人の手で柔軟に確認や発行を進められることです。支援の多くは建物ではなく人に紐づくため、被害の程度と証明の発行さえ明確に管理

6

外部機関との連携を探る

1. 関係機関との連携を模索して

震災当時、関係機関との協力体制についても、早い段階から動いていました。協力をお願いできたのは日本建築家協会（JIA）でした。JIAの方々には、いわゆる「再調査」や「再々調査」など、判断が難しい案件で専門的なご意見をいただきました。

今後とも、こうした関係を絶やささないよう、関係団体との信頼関係を築いておくことが大切です。

## 2. 民間委託の可能性と、行政の責任

本日は、地元の建築業界や不動産関係の団体などと協力体制を築きたいところであり、当時も、私の中ではいくつか民間委託のアイデアはあったんですが、現実的にはハードルが高いです。

熊本地震でも小規模自治体だと委託していたところもあります。でも仙台市のような都市規模になると、案件の数も複雑さも桁違いです。区分所有や専門的判断を要するケースも多いので、単純に外部委託で対応できる範囲を超えてしまう。ですから、最終的には行政の中で担い手を増やしていくしかないのだろうと。実際、平成30年7月豪雨では、仙台市から総社市へ50人以上の職員を応援派遣しました。

その中で、一人で罹災証明の発行を取り回していた総社市の職員が体調を崩し

たと聞き、私はすぐにテレビ会議で現地へ伝えました。「こういう時こそ庁内で応援を求めなければだめだ」と。結果的に現地本部も人員を手当てしてくれて、何とか立て直すことができました。

今は東日本大震災の時とは違って指定都市の行動計画とか、総務省の応援スキームが整って、他自治体からの支援も受けやすくなりました。ただ、だからといって「他都市に全部頼めばいい」というのは違うと思います。自分たちもできる限りのことをやってこそ、応援してくれる側にも誠意が伝わる。「やっぱり違うな、仙台市は」と感じてもらえるような姿勢でいたいですね。

## 3. 損保会社の迅速な対応と、税務署との協定

4月7日の最大余震のとき、損保会社の「72時間ルール」が話題になりました。72時間を超えると別災害扱いになるというもので、3・11と4月の余震は別の地震として処理されました。

損保会社は、余震による被害も再度査

震災当時は、税務署の方々も応援に駆けつけてくれました。近年では三税務署との間で正式な応援協定を結ぶこともできました。この連携は、とても大きな前進だと思っています。

# 7

## 見えた課題と改善策

### 1. 自己判定方式導入の可能性

自己判定方式(注釈⑥)について、仙台市が特に先進的だったとは言えません。当時は、少しでも現地調査の件数を減らしたいというのが本音でした。ただ、データベース設計を早めに自前で整理したことは、今思えば良かったと思います。

自己診断モデルの導入は当時の状況では難しかったものの、震災前から研究されていた平面図併用型の自己判定方式には注目していました。その発想を踏まえ、

「明らかに一部損壊と判断できる建物」に限定して導入しました。体制維持のためには、軽微な案件を迅速に処理するための対応策を講じる必要がありました。自己判定の開始は7月15日。写真を持って「一部損壊でいいから証明を」と来る方への対応でした。同時期に高速道路無料化の業務も重なり、職員の負担は限界でした。平成30年の大阪北部地震では京都市や高槻市が「一部損壊は自己判定で可」と方針を出しましたが、その文言は私が当時作ったものがベースになっています。

当時最も懸念されたのは「不正が出るのでは」という点でした。研究者からは、近隣住民・自治会・工務店によるクロスチェック案も出しましたが、中立性やトラブル回避の点で現実的ではないと判断しました。今思えば、ごく一部の不正のためには多くの人が楽になる仕組みを止めるのは本末転倒です。自己判定がうまく運用できるなら、それが理想です。誰でも理解できる簡単な仕組みで、ホームページなどで公開され透明性が保たれば十分だと思うのです。そうした「誰でも登

定し直すという動きが早く、私たちの業務にも影響しました。「被害が増えたのだから、判定も上げるべきだ」という声から次々に寄せられ、ゴールデンウィーク前後は対応に追われました。さらに、地震保険の調査員による判定と、罹災証明の結果が異なるケースもあり、訝しがる被災者の方々へ説明を重ねる日々でした。基準が違うので判定にズレが生じてしまうんですね。

私自身、損保の仕組みを正しく理解しておく必要があると感じ、東京の協会に電話して確認しました。驚いたのはその動きの速さです。数千人規模の調査員を全国から派遣して、共同で一斉調査を行っていたのだそうです。どうして自治体では同じことができないのかと、その時は泣きながら思いましたね。

今振り返れば、彼らは民間企業として迅速さと柔軟さを優先できる立場にあり、私たちは公的機関として公平性と法的根拠を重視せざるを得ない。それぞれの立場の違いを知った上で、被災者の方々に説明できるようになったのは、貴重な学びでした。

れる山」のような制度であれば、調査は早まり、行政の混乱も減る。市民が申告し行政が確認する。その形が定着すれば、無駄や信頼損失も防げます。だからこそ、制度のハードルを下げ、市民をもっと信じるのが大切だと思います。

### 2. 平成30年7月豪雨で見えた転換点

平成30年7月豪雨の際、総社市へ職員を派遣したときのことです。2次調査で数量を拾う必要があると聞き、図面を描ける職員を中心に選びました。庁内公募で手を挙げた職員も多く、「これなら大丈夫かな」と思っていた矢先、現地に着いた途端に例の通知(注釈⑦)が出たんです。「今回の災害では、痕跡があれば外力による被害とみなしてよい」ということになりました。だから図面を詳しく書かなくてもよい一次調査だけで済んだのです。

私としては「この通知の内容はおそらく恒久的なルールにはならないだろうが、災害対応としては確実に簡素化の方向へ進んでいるな」と感じていました。例え

(注釈⑥) 被害の程度が明らかに軽微であり、申請者が「準半壊に至らない(一部損壊)」という被害の程度に同意される場合に、建物被害認定調査を省略し、写真等により被害の程度を認定するもの。

(注釈⑦) 平成30年7月豪雨における通知。越水があった地域は「外力あり」とみなして、浸水深による簡易な調査で良いとするもの。(平成30年7月豪雨における住家の被害認定調査(第1次調査)の効率化・迅速化について(平成30年7月12日付))

ば、総社市の人口はおおよそ6万7000人。その規模なら、部分別の詳細な調査をすべて行うより、効率を優先する判断も理解できます。ただ、もしこれが東京のような大都市で起きたらどうするのか、同じ方法で対応できるのかと。

実際、総社市では「越水の痕跡があれば外力被害とみなしてよい」という方針のもと、1800棟の調査が驚くほど早く終わりました。被災者の方々にとって、早期対応は救いになったと思います。その一方で、制度としてどこまで簡素化できるかは、本当に慎重に考えなければならぬと感じました。

最終的にお金の問題に行き着くのであれば、「そもそも何のために被害認定や雇災証明があるのか」という話に戻りますよね。雇災証明書があることで、大学の学費が減免されたり、各種の補助が受けられたりする。そうした制度は確かに有効ですが、同時に雇災証明への過剰な依存を生みやすい。私はそれを危ういことだと思っています。

です。調査データを委託で集め、最終決裁を職員が行う、そんな仕組みを整えれば、民間の参入は現実的になると思います。

とはいえ、委託を広げすぎると、行政が持つコアスキルが失われる恐れもあります。もし仕様書が誤っていても、任せきりにしていたら正職員はリカバリーの仕方が分からない。そうした中心技能を捨ててしまったら、いざという時に判断ができなくなる。委託の拡大は、その点で慎重でなければなりません。もし、他都市で「調査は委託、判断は市が行う」という分担型の方法がうまく機能している事例が増えれば、おそらく自然と広まっていくでしょう。私も熊本市や総社市など、被災地の実践をずっと見てきていますが、まだ決定的な解答は見えていない印象です。

### 3. 「越災」 ―災害を乗り越えていくこと―

「防災」や「減災」という言葉はよく使われますが、私はそれに加えて「越災（えっさい）」という言葉を自分で作りました。「災害を乗り越える」という意味です。

災害は、まずは防ぐこと、起こってしまつたら被害を減らすこと。ですが発災の瞬間をしのいでも、その後には長い雇災の時間が続きます。そこで亡くなってしまつたり、心が折れてしまつたら意味がない。だからこそ、互いに励まし合い、支え合いながら、災害の渦中でもなるべく判断を誤らないように、少しずつ前へ進む「越える力」が必要なんだと思うんです。

### 4. コーディネーターの重要性と 民間委託の現実

震災後の5月の人事異動では、固定資産税の経験があり、さらに現場を調整できるコーディネーター的役割を果たせる人が欲しいとお願いしました。区の税部門の課長たちは退職間際の方から若返り

が進み、その影響で少し時間のロスもありました。

総社市に応援に行った時にも「欲しいのは人手よりもコーディネーター的役割を担える人だ」と言われました。そこで私は、毎回係長クラスを派遣していました。現場では、戦略を考える基地局的な立場の人が不在になることがあり、その最たる例が心の病で離脱してしまうケースです。誰かが欠けると、「あの人がいないなら大変だ」「また自分が行くしかない」といった状況が起きるんですね。

なぜ民間委託の方向に話が進んでいかなかったと言うと、結局のところお金の問題だけではなく、最終判断に伴う「責任」の重さが最大の壁ではないでしょうか。雇災証明はお金に直結する業務であり、訴訟のリスクを理解している人ほど慎重になります。前に触れたように、私自身、証人尋問に二度立った経験がありますが、民間の方に同じ覚悟を求めるのは難しいと思いました。

ただ、行政が最終判断を担い、民間がデータ収集など周辺業務を補う形であれば、リスクを最小化して連携できるはず

## 8

### 次世代へ、他地域へ、 伝承すること

#### 1. 被災地の雇災証明応援に 全庁公募をかける

平成30年7月豪雨で被害を受けた総社市への応援では、仙台市として初めて全庁に公募をかけ、雇災証明業務に職員を派遣しました。それまでにはなかった取り組みです。

熊本地震の際に私も先遣隊として現地入りしました。現地では、健康福祉部門が支援金を中心に全体を仕切り、税部局はその下で建物被害調査を担う形でした。良し悪しは別として、「受付窓口は健康福祉担当局で、調査は税部門で」という分担になっていました。それで良かったんです。被害棟数が人口比で約24%にも上る規模で、これは長期戦になると直感しました。

実際、私たち税部門も2回、3回と派遣が続いて、猛暑の中で職員も疲弊していきました。このままでは現場がもたな

いと思い、危機管理室に「市内で災害が起きた時と同様に、他自治体への災害派遣時にも全庁的な応援体制を整えてくれないか」と話しました。それで総務局を通じて副市長に提案したんです。私は副市長に「これ以上行けというなら、平常業務を止めてでも行かせてください。その方が部下に説明しやすいです」と言ったんです。すると副市長は「平常業務も応援も、どちらも大事だ」とおっしゃった。なので私はそこで、「だったらぜひ全庁公募をかけてください」とお願いしました。それが次に災害が起きた時の貴重な「機縁」にもなるからです。

結果として、100名近い職員が手を挙げてくれました。部局を超えて多くの人が参加したことで、現場の理解も広がり、次の災害対応につながる礎ができた。と今でも感じています。

#### 2. 制度は変わる、みんなで登る山

雇災証明に関する制度は、日々変化しています。私が強く感じているのは、「東

日本の経験があるから大丈夫」と思い込むのは危険だということ。もし私が、その経験だけを頼りに総社市へ行っていたら、おそらく間違っていたでしょう。たとえば、「外力被害があったとみなす」という新たに示された簡易な調査手法ひとつを取っても、浸水深が30センチ、1メートル、1・8メートルなど、細かい基準なんていうのも、私はその実務を経験していないわけですから。必ず最新の指針を確認し、初心に立ち返る必要があります。過去の経験に頼って「自分は知っている」と慢心していると、必ず失敗します。

実際、正しい調査票を使うよう注意を促す通知が、平成30年7月豪雨の時に内閣府から出されていますので、変化し続ける制度に適切に対応するためにも、互いに最新のものを確認し合いながら進まなければなりません。

### 3. 災害対応の人づくりと 仕組みづくり

被災時における罹災証明関係業務を「二度とやりたくない」と思うなら、私たちが面白そうだと思う人、心のある人たちが自然と集まってくる。私はずっと続けていくんでしょうかね。いずれは第二世代、第三世代の職員にも引き継いでいきたいですけど。——これが、育てていく、ということなんじゃないかな。

今後の夢はとてもシンプルで、全庁のみんなが協力し合って、支援や連携が自然にできるようになることです。そうした仕組みや風土が根つき、そのうえで業務の簡素化も進んでくれたら、もう、それ以上は望みません。

今この職にいません。これまで何度も被災地支援に携わってきて、もはや自分の宿命のようにも感じています。願わくば、被害認定や罹災証明の制度がもっと簡素化の方向に進んでほしい。そうなれば、庁内外の人材も関わりやすくなり、「自分にもできる」と思える職員が増えるはず。

今、私が心強く思うのは、東日本大震災を経験した「第一世代」が、まだ課長や係長として残っていることです。当時は主事として上司の激務を支えながら、小さな判断の積み重ねを繰り返してきた職員たちが、今では中堅層となり、的確な判断を下せる存在になっています。その一方で、次の世代になったときのために、何が起ったかを文章で残すようにしています。例えば熊本県や総社市、平成27年の9・11豪雨など、他都市へ応援に行ったときの支援経験についても、タイムライン形式で記録しています。どんな時間に、どんな相談が来たか——ただ、それでも記録だけでは限界がありますよね。

ですからやはり、実際に被災地へ行き、

現場を肌で感じるからこそ最大の人材育成です。災害は起こらないのに越したことはないですが、近年は天候不順で毎年のように風雨水害があります。そういうときに気を引き締めて取り組んでいかなといけません。あとは他都市に応援へ行くときもそうです。しかも、全庁的な応援参加を続けていくことが重要だと思っています。

先ほども言ったように、災害対応の記録は時系列的に残し、庁内で共有できるようにしています。また、財政局内には「罹災証明等事務対応室」も設置しました。きっかけは、平成27年の9・11豪雨の際に、「誰がどう動くのか」をその場から決めざるを得なかった反省からです。次に同じことを繰り返さないため、あらかじめ対応室のメンバーを選出しておく。しかも経験者の中に必ず未経験者も混ぜるようにします。さらに毎年度、別の課長が室長を務める持ち回り制にしています。対応マニュアルも庁内で共有できるようにしています。

研修は、最初は小さくてもいいし、ゲリラ的にやったって良いと思います。や

その時、現場は何を考え、どう動いたのか  
— 仙台市職員の震災の記憶・復興の記録 —

罹災証明発行業務 編

編集	仙台市まちづくり政策局防災環境都市推進室
発行日	2026年3月
発行者・問い合わせ先	仙台市まちづくり政策局防災環境都市推進室 震災メモリアル事業グループ TEL 外線（直通）022-214-1117

本誌の内容は2021年8月に常葉大学、東北大学災害科学国際研究所、仙台市職員有志団体 Team Sendai と仙台市により実施された調査・編集資料を基に再構成したものです。

表紙、扉ページで使用する写真：仙台市提供

