

被災者総合支援法の提案

関西大学 山崎栄一



制定の経緯



これまでの経過

2007年度から、被災者総合支援法についての議論がなされてきたが、災害復興基本法の提言が進む中、議論が低迷化してしまった。

2011年の東日本大震災の発生により、そちらの対応でますます議論がなされ無くなってしまった。

2013年の災対法改正により、災害救助法 被災者生活再建支援法 災害弔慰金等法の所管が内閣府に統一され、組織的には被災者支援法制の一本化の兆しが見えてきた。

東日本大震災は、新たな被災者グループが浮き彫りにされ、既存の法令の枠組みを越えた総合的な支援法が必要なのではないかという声が出てきた。



これまでの提案と総合支援法との関係

理念法

実施法

復興基本法

2010年

災害復興
推進法

2006年

被災者総合
支援法

2019年

被災地・地域
コミュニティー
の復興

被災者・個人
の復興

2020年に研究所設立
15周年記念として
これら三法を体系化



全体的な行程



被災者総合支援法の基本方針

目的

- 災害応急から本格的な生活復興にいたるまでの、被災者の支援体制の統合化・体系化を図る。

支援の目標

- 自律(自立)した個人を前提としながら、被災者が自律(自立)を確保できるレベルに達するまで、国家が責任を持って支援を行う。かつ、被災者支援には公平性が確保されることを要求する。
- 憲法13条(個人の尊重)を出発点としつつ、憲法25条(生存権)・憲法29条(財産権)・憲法14条(平等原則)を被災者支援の基本方針とする。

実施主体

- 基本的に、最終的な実施責任は政府が負うこととする。

財源

- 基本的に、自治体による負担を原則とするが、国家が最終的な責任を負う。



被災者総合支援法の全体構成

第1編 総則編

第2編 応急救助編

第3編 生活保障・生活再建編

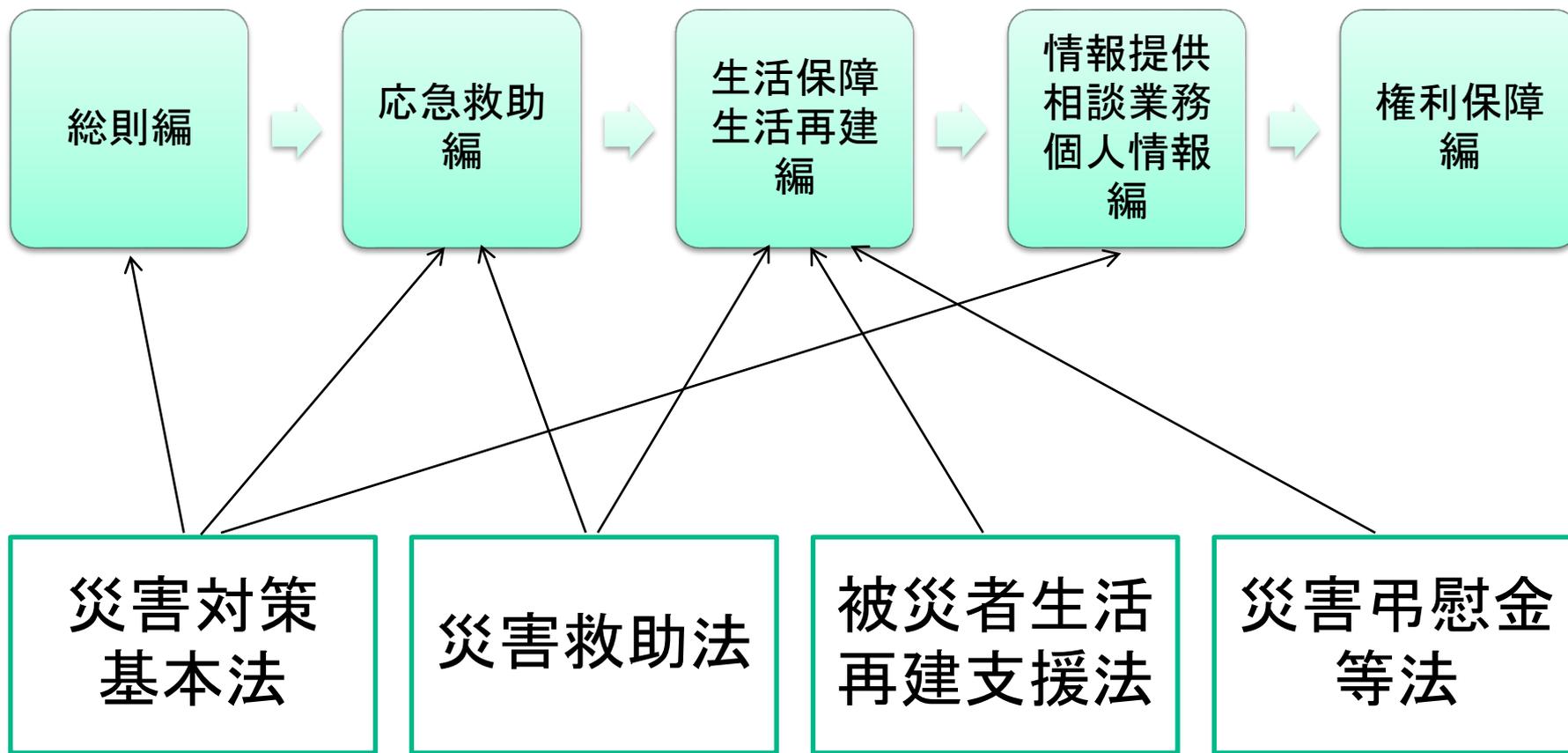
第4編 情報提供・相談業務・個人情報編

第5編 権利保障編

第6編 その他項目 附則



既存の法制度の振り分け



第1編 総則編



災害対策基本法から見た被災者支援のあり方

基本理念

- 2条の2(基本理念) 8条2項(防災上の配慮等)

避難行動

- 名簿作成
- 避難所等指定
- 避難指示等

避難生活

- 避難所
- 在宅避難

生活再建

被災者
台帳

地域防災計画・地区防災計画の策定
(要支援者については全体計画・個別計画)

2条の2(基本理念)

二 ……住民一人一人が自ら行う防災活動及び**自主防災組織**(住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。)その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

四 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであつても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、**人の生命及び身体を最も優先して保護**すること。

五 被災者による**主体的な取組**を阻害することのないよう配慮しつつ、**被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ**、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。

六 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び**被災者の援護**を図り、災害からの復興を図ること。



8条2項(防災上の配慮等)

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

十四 被災者の心身の健康の確保、居住の場所の確保その他被災者の保護に関する事項(新設)

十五 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者(以下「要配慮者」という。)に対する防災上必要な措置に関する事項

十七 被災者に対する的確な情報提供及び被災者からの相談に関する事項



理念規定

総合支援法の最終目標は、
被災者の生活再建にあるということを明記。
自律的な生活が再び営めるようにすることが最終目標となる。

被災者の尊厳と自己決定権

災害関連死の防止義務

被災者への配慮と支援

配慮と支援の継続性

被災者支援への参画

情報の活用

公助—共助—自助について

防災自治の原則

財源に関する原則

普段の備え・努力・反省



基本方針

- (1) いかなる災害のフェーズにおいても、生命・身体の保護が最優先されること。
- (2) 被災者のニーズに応じた食料・水ならびに生活財の供給が行われること。
- (3) 被災者の居住の確保について、避難生活の場所にかかわらず、生活環境が配慮されなければならない。必要に応じた住居、修理サービスが提供されること。
- (4) 被災者に対する医療・福祉・教育サービスが提供されること。
- (5) 被災者に対する労働・生業の機会が保障されること。
- (6) 被災者の個々の事情に応じた合理的な配慮がなされること。特に、災害時要配慮者に対しては、合理的な配慮が要求され、インクルーシブ的な対応が実施されること。



(7) 被災者支援の実施に際して、差別的な取扱いし排除的な取扱いをしてはならない。

(8) 常に、被災者のニーズを調査し、新たな被災者ニーズが現れたときは、柔軟な措置により対応を図ること。

(9) 被災者を単なる被災者支援の客体として捉えてはならない。法解釈・運用の方針として、被災者支援に当たっては、被災者の尊厳を最優先すること。

(10) 被災者の自己決定を尊重すべく、これらの支援が、多彩な支援手法によって実現されるべきこと。現物支給に硬直することなく、柔軟な支援方法を検討すること。

(11) 自律的な避難行動、避難生活、生活再建が行えるように、十分かつ適切な形で情報が提供され、必要に応じて相談援助を受けることができること。

(12) ケースマネジメントに基づく生活再建に向けた体系的かつ継続的な被災者支援を受けることができること。

(13) 被災者の裁判を受ける権利・不服申立ての権利が認められること。

(14) 被災者支援の実施につき、被災者の意見を反映させるようにすべきこと。

(15) 公助—共助—自助の役割分担について、適切な役割分担と連携がなされるべきこと。公助の放棄になるような共助・自助の押しつけが行われないようにすること。

(16) 被災者支援の実施につき、防災自治の原則を確認すると共に、被災地(=市町村)中心主義を採用すること。

(17) 被災者支援の計画等の策定につき、さまざまな災害リスクの可能性を考慮するとともに、複数の政策の選択肢を検討すること。

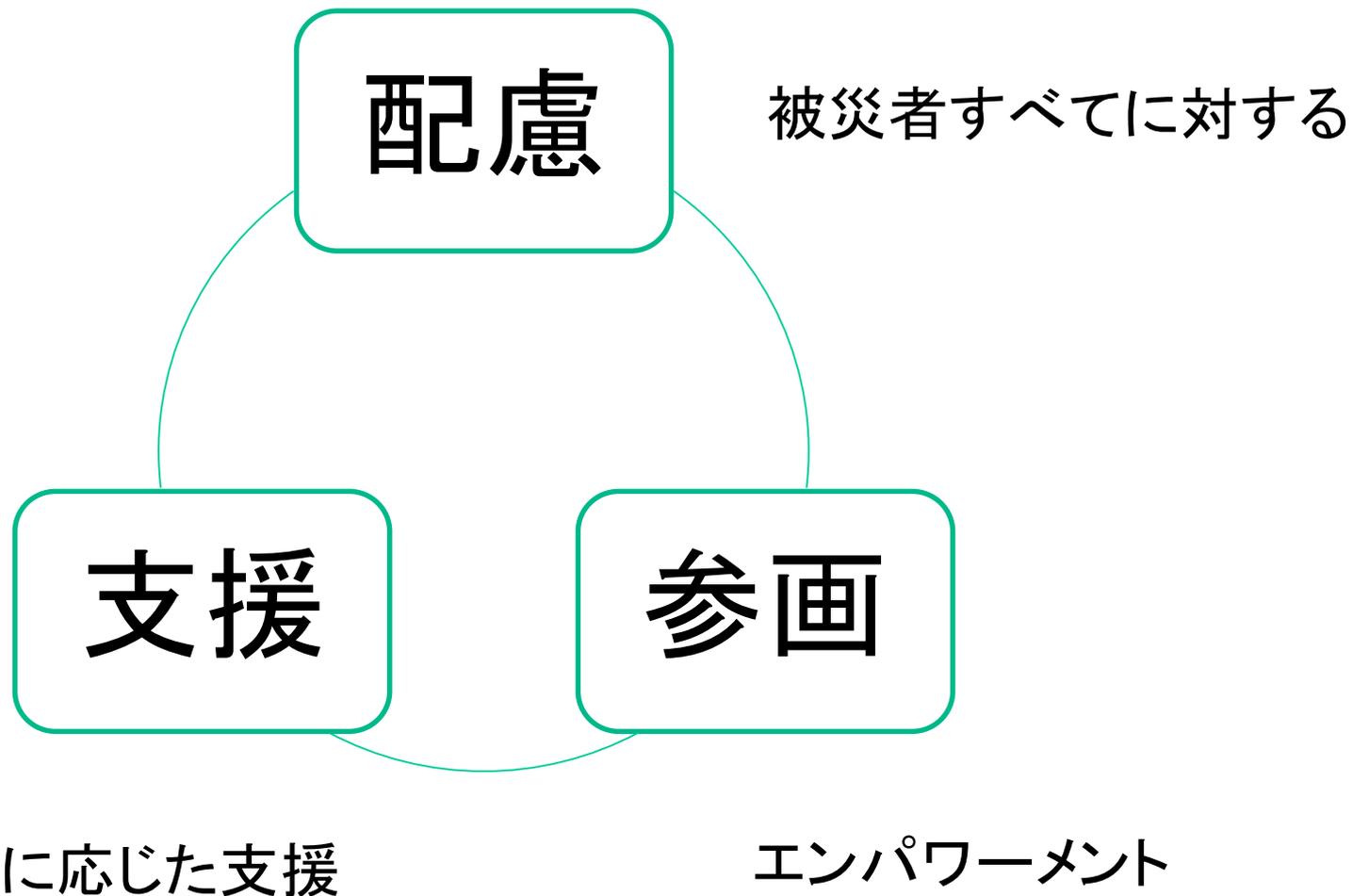
(18) 被災者支援の実施状況につき、常に報告・監督がなされ、事後的な検証と評価が行われるべきこと。

(19) 被災者支援の実施に当たっては、安定かつ持続的な財源が確保されるべきこと。

(20) 被災者支援の担い手は、災害に備え、備蓄を行い、常日頃から自らの研修・訓練に取り組むべきこと。



被災者支援の三要素



被災者支援の担い手—被災者支援運営協議会

構成単位

- 全国—都道府県—市町村—地区

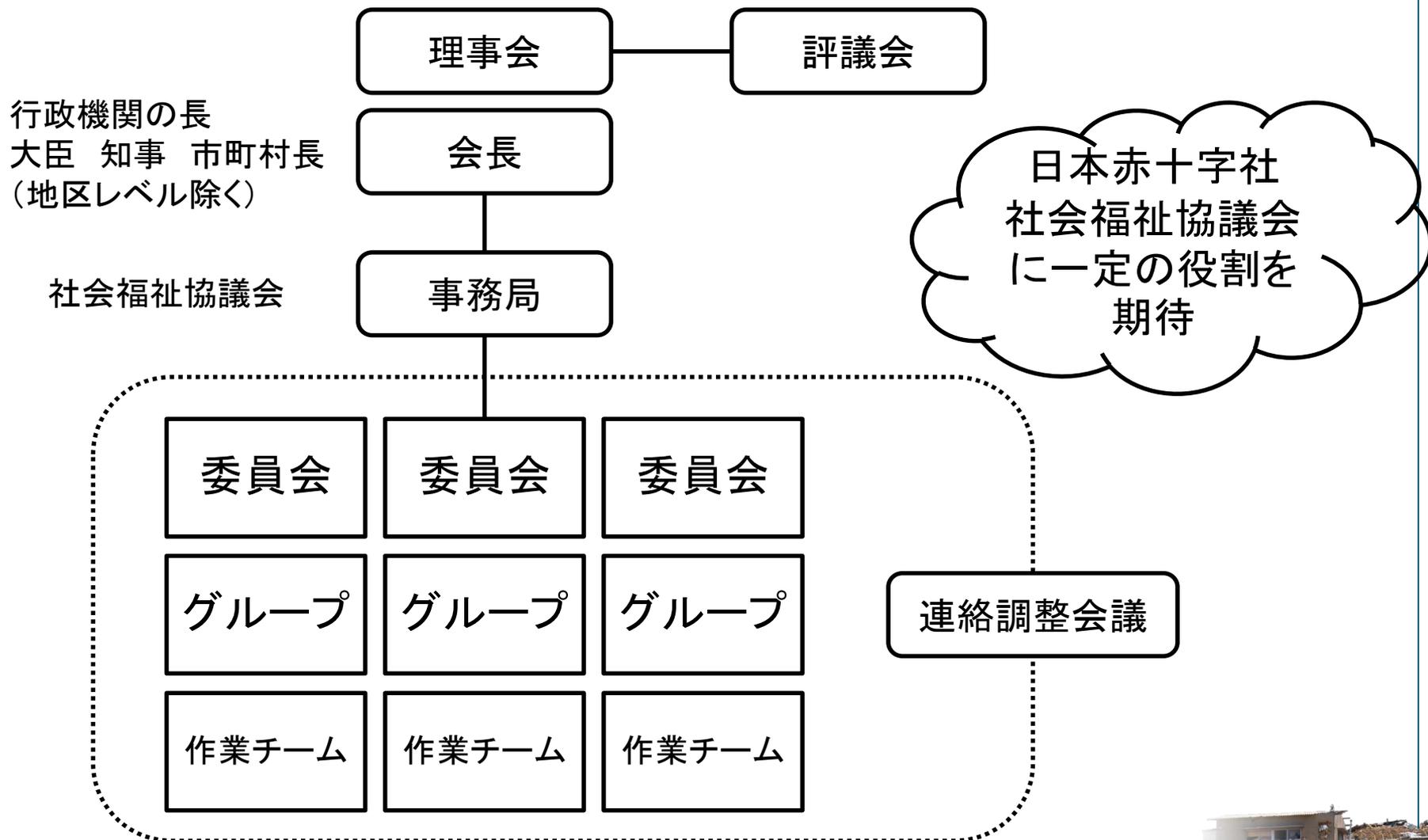
メンバー 計画の策定

- 行政機関(警察 消防 自衛隊を含む)、日本赤十字社、社会福祉協議会、民生委員、被災者支援団体、要配慮者団体、専門職・士業団体、自主防災組織など
- 災害前に「被災者支援計画」、災害後に「被災者支援実施方針」を策定する。

被災者支援の実施主体として「被災者支援運営協議会」を設け、公助と共助組織が共同して被災者支援に取り組むようにした。



被災者支援運営協議会の構造



想定される委員会・グループ・作業チーム

被災者の把握 (安否確認含む)	要配慮者への 配慮	被災状況の調 査	被災者ニーズ アセスメント
被災者支援の 状況調査	居所の提供・ 維持	食事・生活物 資の供給	医療・福祉 サービスの提 供
収入・雇用保 障	精神ケア	情報提供・相 談業務体制	支援金の支給
	義援金の分配	基金の運用	



第2編 応急救助編



災害救助法の支援メニュー

- ① 避難所、応急仮設住宅の供与
- ② 炊き出しその他による食品及び飲料水の供給
- ③ 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ④ 医療及び助産
- ⑤ 被災者の救出
- ⑥ 被災した住宅の応急修理
- ⑦ 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
(災害援護貸付金等の各種貸付制度の充実により現在運用されていない)
- ⑧ 学用品の給与
- ⑨ 埋葬
- ⑩ 死体の搜索及び処理
- ⑪ 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で日常に著しい支障を及ぼしているものの除去



東日本大震災における各種通知 特別基準 弾力的運用

- 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について(その8)
- 県域を越えた避難者の旅館ホテル等への受入れについて
- 避難所の生活環境の整備について
- 東日本大震災に係る応急仮設住宅について(その4)
 1. 被災地以外の都道府県による積極的受入れを促進
 2. 民間旅館・ホテル等について 1人1日5000円(食事込み)
 3. 避難所の開設期間／食事については7日以内→2ヶ月まで(さらに延長可)
 4. 応急仮設住宅は寒冷地仕様
 5. 民間賃貸、空き家の借り上げ 1戸月額6万円
 6. パーティション 冷暖房 仮設洗濯場／風呂／シャワー／トイレ
 7. 食事については、高齢者・病弱者に対する配慮
 8. 福祉避難所の設置



このような運用が可能であることを、
行政の職員が知らないこともある！！
そのために、住民は過酷な避難生活を
強いられることもある！！
最悪の場合は、「震災関連死」につな
がることになる！！
「人災」以外の何者でもない！！
「人災」から被災者を守れ！！



応急救助編の支援メニュー

- ① 安全な場所への避難行動、被災者の救出
- ② 避難所および宿泊支援ならびに居所における生活環境の確保
- ③ 食品の給与および飲料水の供給
- ④ 生活必需品の給与または貸与
- ⑤ 医療(予防含む)・助産および福祉サービスの提供
- ⑥ 埋葬(死体の捜索・処理含む)
- ⑦ 不明者の捜索
- ⑧ 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

支援メニューを応急救助の場面のものに限定
かつ、支援内容の拡充を目指した



応急救助編の構造

これからの災害救助

特別基準の柔軟な運用による
応急救助のレベルアップ

避難行動
宿泊支援
生活環境
予防医療
福祉

避難所 炊き出し・飲料水
生活必需品 医療・助産
救出 死体の搜索・処理
埋葬

仮設住宅
がれき
学用品

これまでの災害救助

新たに追加

第3編に
移行



一般基準・特別基準に関する規定

一般基準

- ・救助の方法、程度および期間については、内閣総理大臣が設定した基準に従い災害前に市町村長がこれを定める(以下「一般基準」と称する)。

特別基準

- ・過去に採用された特別基準については「協議」を要することなく「届出」だけで実施可能とする。同様に過去に採用された特別基準については「公表」を義務付ける。

一般基準は、その時の社会経済状況ならびに過去に採用された特別基準を配慮しながら、定期的に見直しを図るものとする。



第3編 生活保障・生活再建編



支援法の歴史

制定期
1998年5月
(施行11月)

- 生活再建支援金100万円 **家財等の購入に限定(品目も限定)**
- 全壊あるいは半壊取り壊し 年齢制限・所得制限あり 一定以上の被災世帯

第一次改正
2004年3月
(施行4月)

- 生活再建経費100万円 家財等の購入
- 居住関係経費200万円 **住宅の再建・補修には使えない**
- **全壊 大規模半壊** 年齢制限・所得制限あり 一定以上の被災世帯

第二次改正
2007年11月
(施行12月)

- 基礎支援金100万円 被害の程度に応じて
- 加算支援金200万円 再建方法に応じて
- **使い道は限定せず** 年齢制限・所得制限を撤廃
- 全壊 大規模半壊 一定以上の被災世帯



支援金の支給額

区分	住宅の再建方法	基礎支援金	加算支援金	合計 (単位:万円)
全壊 解体 長期避難	建設・購入	100	200	300
	補修	100	100	200
	賃借	100	50	150
大規模半壊	建設・購入	50	200	250
	補修	50	100	150
	賃借	50	50	100

半壊ぐらいまで要件緩和
できないのか？

(単身世帯の場合は3/4)



支援法の抱えている問題点

- 財源の問題

都道府県が設立した基金に対して国が補助をする

22年度末 約536億円＋国が同額の補助＝約1072億円

現在の基金では支払いが不可能 **東日本では特例で対応**

- 発動要件

同一災害であるのに関わらず、適用されない場合がある

熊本地震でも考えられる(熊本隣県の市町村)

- 支援対象 内容

半壊世帯／一部損壊世帯に対する救済 地盤災害

住宅再建のみに支援を限定 **被災者の生活保障は？**

300万円で住宅再建が可能なのか？



被災者の死亡・障害

災害遺族給付金

- 被災者の死亡に対して、遺族に一時金ならびに定期給付金を支給する(残された遺族の構成によって支給金額を変える)

災害障害給付金

- 被災者の障害に対して、本人に定期給付金あるいは一時金を支給する。障害等級の7級(50%の能力喪失)までは、支給措置を行う

遺族や障害者の状況に応じた給付を目指した。
定期給付金の導入 支給対象(障害等級)の拡大



生活財の保障

家屋の損壊度を基準に、生活財の購入に対する支給を行う。

全壊世帯に対して

$$100\text{万円} + 10\text{万円} \times (\text{世帯人数} - 1)$$

半壊世帯に対して

$$50\text{万円} + 5\text{万円} \times (\text{世帯人数} - 1)$$

もともとの支援法が、家具什器の購入に対する支援であった。
生活財に着目した支援 世帯人数を反映した支給とする。

住宅の修理

目的に応じて、住宅の修理にかかる費用を支給する。

在宅避難を可能にする程度の

「居住応急修理」 100万円(上限)

一部損壊世帯以上の世帯に支給

安定した居住空間の確保を目指した

「居住安定修理」 300万円(上限)

半壊世帯以上の世帯に支給

救助法と支援法にある修理制度を統合したもの。
居住応急修理 居住安定修理ともに上限額を上乗せした。

家賃補助 仮設住宅・災害公営住宅

・家屋の損壊等により居住が困難な世帯に対して、世帯人数に応じて家賃補助を行う。家賃補助は、被災地の状況により最大5年程度とする。公営住宅については入居要件を緩和する。

・家屋の損壊等により居住が困難な世帯に対して、世帯人数に応じた仮設住宅の提供を行う。

・仮設住宅は買い取りを可能とし、恒久住宅(災害公営住宅)として提供してもかまわないこととする。

借上げ型による住居提供を廃止し家賃補助方式にする。
公営住宅・仮設住宅の入居要件緩和 仮設住宅の恒久化を容認。



住宅の再建・購入

- ・住宅の再建・購入に対しては、最大600万円を支給する。
- ・全壊世帯、半壊世帯を対象とする。
- ・仮設住宅の買い取りに用いてもかまわない。
- ・宿泊補助制度や家賃補助制度との併用も可能とする。

全体スキーム

- ・ 支援金600万円＋強制付帯保険600万円＋自己調達600万円＝1800万円というスキーム



その他

生活支援金

- 世帯における収入の減少により、収入が政令で定める基準額を下回った場合、生活支援金を支給する。
- 災害時の収入保障制度として、詳細な制度設計は今後行う。

土砂・がれきの撤去

- 住居の復旧ないしは修理・建て直しに伴う、土砂・がれきの撤去については、公費で行われることとする。

その他支援メニュー

- 「就業支援プログラム・生業支援プログラム、コミュニティ再生支援プログラム」「教育サービスの保障」「債務整理」「融資・ローン」など



第4編 情報提供・相談業務・個人情報 編



その他の論点—自然災害と個人情報

災害前

災害

災害後

災害時要配慮者の
情報共有
〔従来の議論〕

新たな問題の発生
〔検討すべき事柄〕

- ・要配慮者の支援体制をどのように整えるか？
- ・避難行動要支援者名簿の作成
- ・要支援者と避難支援等関係者との結びつけ

- ・要配慮者の安否確認
- ・**県外・市外避難者**（みなし仮設）の把握
- ・被災者台帳の作成
- ・これらの支援団体との**結びつけ**

信頼関係

災対法と個人情報

災害前 災害時要配慮者個人情報の共有

- 避難行動要支援者名簿
- 災対法 49条の10～13

災害後 安否情報

- 被災者の安否情報
- 災対法 89条の15

災害後 被災者支援

- 被災者台帳
- 災対法 90条の3～4



Disaster

総合支援法においても同様の区分に基づいて、規定をした。
個人情報の共有がなされやすいようにしている。
「必要がある場合」「必要な限度」に要件を緩和している。

情報提供・相談業務に関する規定

・被災者が適切に避難行動、避難生活、生活再建を行えるように、迅速かつ的確な情報が提供されなければならない。

・同様に、被災者が適切に避難行動、避難生活、生活再建を行えるように、相談窓口を設けるとともに、相談員を配置しなければならない。

・個々の被災者に対する避難支援・生活再建支援を促進するために、ケースマネジメント業務を展開する。



アセスメントに関する規定

事前アセスメント

- 被災者支援運営協議会は、円滑かつ適切な事前準備、被災者支援を実施するために、被災者ニーズの事前アセスメントを行う。
- 災害想定に加えて、災害時要配慮者に関するアセスメント

被災者ニーズアセスメント

- 災害後において、効率的かつ適切な被災者支援を実施するために、被災者ニーズアセスメントを行う。
- 応急救助の柔軟な対応 追加的支援 義援金の配分などにも活用する

被災者や要配慮者に対する配慮・支援を確実にするために、災害前から災害復興のフェーズにわたってアセスメントを行う。

広域避難者対策

「広域避難者」というカテゴリーを設け、法令(告示)・通知に反映させる。

「広域避難者」に対しては、生活必需品・食料の購入(=最低限の生活に必要な費用)について現金支給を認める。

また、避難所・避難場所までの旅費支給に加え一時帰宅用の旅費を支給する。

「広域避難者」に対して、県外に避難した被災者と元もといた地域との関わりを維持するための「支援員」を確保する。

被災者台帳システムを広域避難に対応できるように構築する。「帰還・定住支援センターの設置」



第5編 権利保障編



被災者支援の歴史は、
「被災者を見捨ててきた
歴史」に他ならない

被災者の権利＝
「見捨てられない権利」



その他の論点—被災者の権利救済制度

制度的な整備が必要

被災者生活再建支援法

- 長期避難世帯の認定（原発関連）
- 被害認定変更後の支援金返還請求訴訟

災害弔慰金等法

- **震災関連死**についての因果関係の存否

り災証明書

- 証明書発行の前提としての建物被害認定調査の結果

災害救助法

- 給付・サービス等の遅滞
- 避難所における差別的取扱（障害者の実質的排除）

司法的救済の可能性あり

司法的救済の可能性あり

司法的救済の可能性あり？
ただし、運用上は申立により再調査が可能

司法的救済の可能性薄い
苦情処理や不服申立の仕組みも存在しない

オンブズマンの設置

・被災者支援の権利利益を擁護し、被災者支援の手続き・行為運用を監視し、被災者支援の改善をはかるために、オンブズマンを設ける。

・オンブズマンは、住民ならびに被災者からの苦情を受け付け迅速に処理するとともに、自主的に被災者支援の実態を調査し、関係機関に是正等の措置を講じるように勧告し、制度の改善を求める意見を表明することができる。

・オンブズマンは、災害ごとの被災者支援の状況について、被災者支援運営協議会からの報告に基づいて、事後的な検証を行う。

・オンブズマンは、都道府県の議会を事務局として、議員、専門家などから構成される。



権利保障に関する規定

- ・本法に基づく支援措置の中で、申請に基づく支援措置についてはすべて「行政処分」とし、不服申立ての対象とする。

- ・建物被害調査の結果も、不服申立ての対象とする。

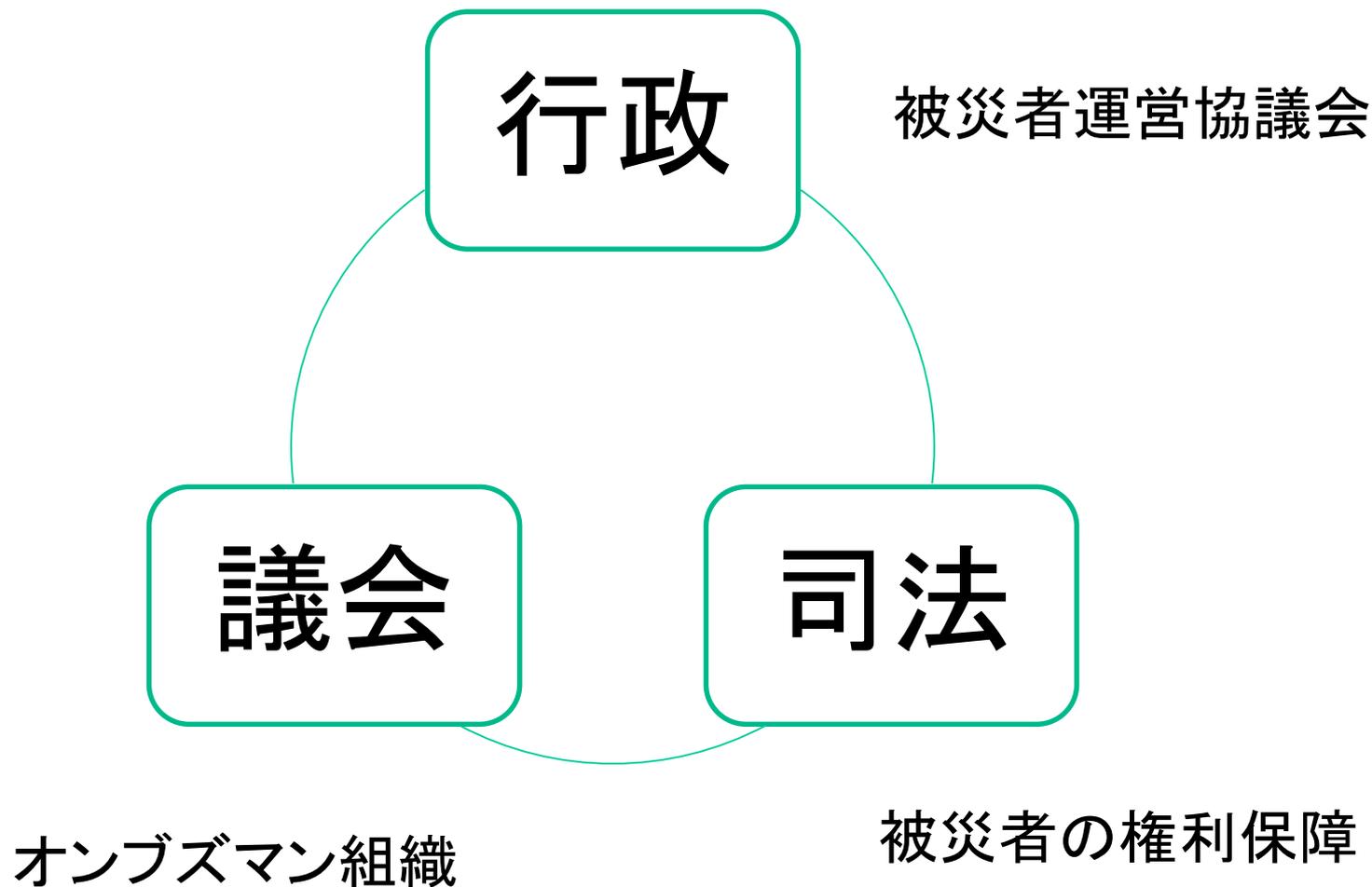
- ・本法に基づく支援措置の中で「継続的事実行為」と判断できるものも行政不服審査法における不服申立ての対象とする。

上記の例としては、長期的な避難所生活における処遇に対する不服申立
が考えられる。

- ・不服申立ての相手方は、オンブズマン組織とする。



三権のそれぞれの役割



第6編 その他の項目 附則



盛り込んでおく条項

罰則

- 秘密保持義務違反 従事命令、保管命令に従わない場合 立入検査に応じない場合
- 偽りその他不正の手段により支援を受けまたは受けさせた者

経過措置

- 災害救助法、被災者生活再建支援法、災害弔慰金支給等法の廃止、災対法等の一部改正 財源の移行措置 被災者支援基金管理法の創設



その他の論点

大規模災害について

- 当初は、第6編は大規模災害編の設定を検討したが、国家緊急権的な権力集中や一時的な人権停止（たとえば強制的な疎開など）、一時的な自治権の剥奪が想定された。被災者の人権や被災地自治がかえって阻害されかねないということから、大規模災害編の設定は見送ることにした。

財源・負担割合について

- 財源編の設定も検討したが、詳細な制度設計は見送ることにして、総則編で原則を述べるに留めた。
- 原則＝被災者支援に係る費用は、市町村による負担を原則とする。国および都道府県は、市町村が財政的に十分な被災者支援が実施できるように財政的な拠出をしなければならない。



全体的な行程

2016年度

- 第一クール
- 論点・課題の抽出

2017年度

- 第二クール
- 要綱の作成

2018～2019年度前半

- 第三クール
- 内容の確定・条文化

2019年度後半

- 被災者総合支援法の発表
- 支援法案に照らし合わせた政策提言



災害法全般

既存制度の
棚卸し

山中
ガバナンス
研究会

復興の理念

震災後の見直し

津久井

復興基本法

山崎
法制度研究会

被災者総合支援法
の提案

三法+災対法
= 四法の見直し

2016年4月9日(土)
被災者総合支援法WS

一枚目

総論的な検討

フレームワークの抽出 概念の整理など

二枚目

課題抽出

Human centered approach

命 人 すまい 暮らし 仕事

三枚目

作業工程の明確化

ニーズを満たす四要素

人 モノ 情報・知識 カネ・財源

WS成果の公表
&
研究会メンバーによる追加記入

被災者総合支援法のバックグラウンド

