

被災者総合支援法案の策定について

災害復興制度研究所・指定研究員
関西大学社会安全学部教授

山崎 栄一



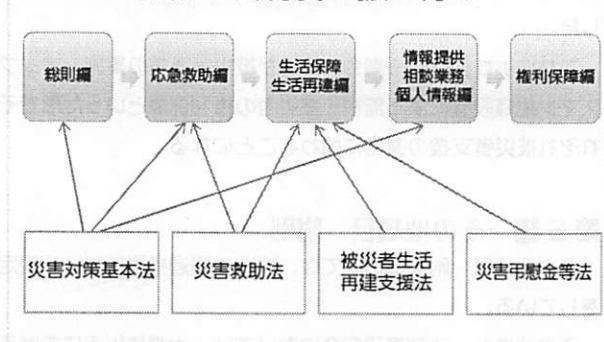
はじめに

災害復興制度研究所は「被災者総合支援法案」をまとめ、2019年8月29日に兵庫県庁の県政記者クラブで記者会見をして発表した。法案策定に向けて2016年度から、研究所に設置する法制度研究会で本格的に議論を進めてきた。筆者は法制度研究会の座長を務めており、ここでは支援法案の概要を記すことにする。

被災者総合支援法案（以下「総合支援法」と略す）は、既存の被災者支援法である災害対策基本法、災害救助法、災害弔慰金支給法等、被災者生活再建支援法を棚卸しして、包括的で体系的な全く新しい法制度として被災者支援法制を再構成するものである。

総合支援法は6編からなり、災害直後の応急救助から本格的な生活再建のフェイズにいたるまでの被災者支援をカバーしつつ、被災者支援にとって重要な基本理念・基本方針や被災者支援の担い手、各種情報の活用、相談業務、権利保障に関する規定を設けている。以下において、それぞれの編についての概要を述べていくことにする。

既存の法制度の振り分け



第1編 総則編

総則編においては、総合支援法を「被災者支援の基本法」として機能させるために、被災者支援のあり方を示すべく、基本理念ならびに基本方針に関する規定を設けている。そこでは、①被災者支援の最終目標が被災者の生活再建にあること、②災害関連死の防止義務、③被災者の個別的事情に応じた配慮と支援、④被災者支援における柔軟な対応、⑤自己決定権の尊重、⑥情報の活用、⑦被災者支援への参画、⑧被災者の権利保障、⑨防災自治の原則、⑩財源に関する原則などが定められている。

総合支援法におけ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。そこでは、被災者支援にとって必要な各種業務が公助—共助組織間において適切に役割分担され、かつ公助—共助組織が互いに連携しあいながらそれぞれの業務に取り組むという仕組み作りを目指すことになる。

被災者支援運営協議会は、全国—都道府県—市町村それぞれのレベルで設置され、それぞれのレベルの行政機関の長が会長となる。運営協議会のメンバーは、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、自主防災組織などから構成される。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。

第2編 応急救助編

応急救助編の部分は、従来は災害救助法がカバーしていたが、総合支援法においては、大幅な見直しを図った。第2編が担当する被災者支援のメニューをまさに災害直後の応急救助に限定し、長期的な避難生活にかかる支援やがれき撤去など応急救助を越える支援メニューを第3編に移行させた。災害直後における居所については「避難所及び宿泊支援ならびに居所における生活環境の確保」と規定し、避難所以外の支援メニューの拡充や避難所に避難できない人たちに対する生活環境の確保を目指すことにした。他方、これまで災害救助法では支援の対象外であった、予防的な医療および福祉サービスの提供も支援メニューとして取り入れた。かつ、避難所に避難するまでに避難行動についても応急救助の対象としている。

災害救助法の最大の問題点はその運用の硬直性にあった。そこで、第1編の理念規定において柔軟な対応を求めるとともに、いわゆる「一般基準」「特別基準」に関する規定を見直し、「一般基準」の質的向上を促進する一方、従来採用されてきた特別基準は「協議」を要することなく「届出」だけで実施可能とした。

第3編 生活保障・生活再建編

生活保障・生活再建編において、まず、支給基準・要件として、既存の被災者支援法における「大規模半壊」という基準を廃止し、半壊に基準を一本化するとともに、災害救助法の支援

の一部に存在していた資力要件を撤廃することで支援対象の拡大を図った。以下において、具体的な支援メニューを紹介することにする。

【被災者の死亡・障害】

- ・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)〔災害遺族給付金〕。
- ・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〔災害障害給付金〕。

【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 100万円+10万円×(世帯人数-1)
半壊世帯に対して 50万円+5万円×(世帯人数-1)

【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」
一部損壊世帯以上の世帯に支給 100万円(上限)
安定した居住空間の確保を目指した「居住安定修理」
半壊世帯以上の世帯に支給 300万円(上限)

【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。

【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。

【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。

【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。

【その他の支援メニュー】

その他の支援メニューとして、「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」などを掲げている。

第4編 情報提供・相談業務・個人情報編

情報提供・相談業務・個人情報編は、災害対策基本法の条文を踏まえつつ、被災者支援を適切に実施するための条項を追加

したものである。

情報提供や相談業務については、情報提供や相談業務が被災者支援の一手法であることを確認するとともに、ケースマネジメントを念頭においた避難支援・生活再建支援が実施されるようにした。

個人情報の積極的活用に向けて、避難行動要支援者名簿や被災者台帳がより整備しやすく、かつ情報共有がしやすいようにした。安否情報の提供についても規定を設けている。

これまでにはない新たな追加項目としては、災害前における「事前アセスメント」と災害後における「被災者ニーズアセスメント」がある。これは、被災者支援が被災者の実態や意見を取り入れないままに実施されがちである事を踏まえ、被災者一人ひとりに配慮や支援が確実に届くような仕組みを探求した結果の産物である。また、広域避難者対策についても、広域避難者の把握と相談支援が重要となるので、第4編で規定することにした。

第5編 権利保障編

権利保障編は、これまでの被災者支援法制にはなかった項目であり、総合支援法案の重点項目の一つである。

被災者支援の権利利益を擁護し、被災者支援を監視し、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こととした。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。

被災者支援として行われる業務について、申請に基づく業務はすべて「行政処分」とし不服申立の対象とするとともに、被災者支援をめぐる訴訟への道を開くこととした。長期的な避難生活に伴うトラブルも不服申立の対象とし訴訟ができるようにした。

これにより、行政―議会―司法が被災者支援の実施―オンブズマン組織設置による監視―被災者の権利保障といった形でそれぞれ被災者支援の運営に関わることになる。

第6編 その他項目 附則

その他項目 附則においては、罰則や経過措置について規定をしている。

その他にも、法制度研究会においては、大規模災害における対応、財源・負担割合の詳細などについても議論をした。ただし、コンセンサスが得られなかったり、議論が未成熟であったりしたため、支援法案に掲載するにはいかなかった。

今後のアクション

総合支援法の策定にいたる過程ならびにバックグラウンドについては、「災害復興研究」において紹介することになっている。そして、総合支援法を社会的に実装するため、「リーフレット」を作成し、議員や関係者に配布する予定となっている。