

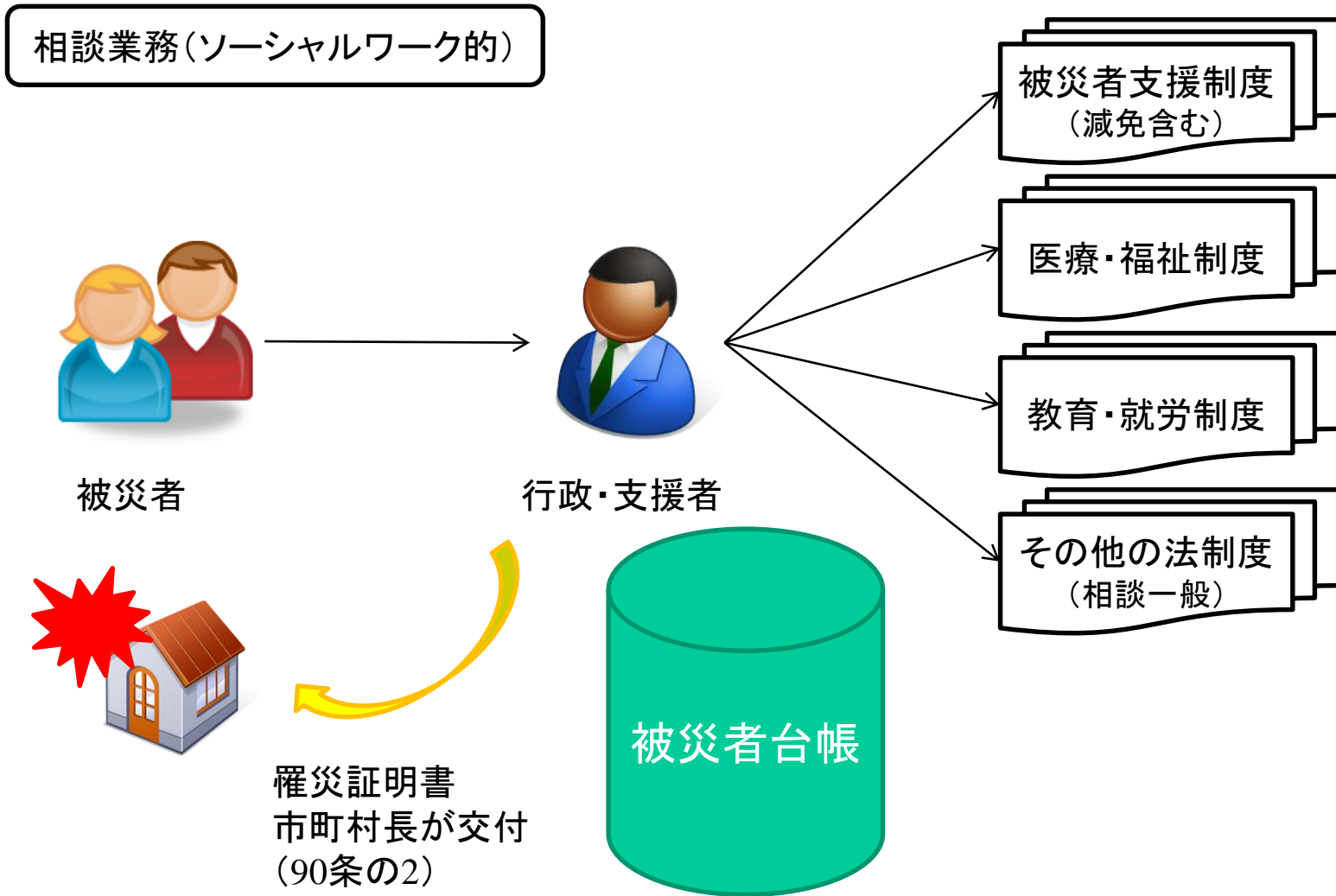
法制度から見た災害時要配慮者への支援 のあり方

関西大学 山崎 栄一

2019年11月11日



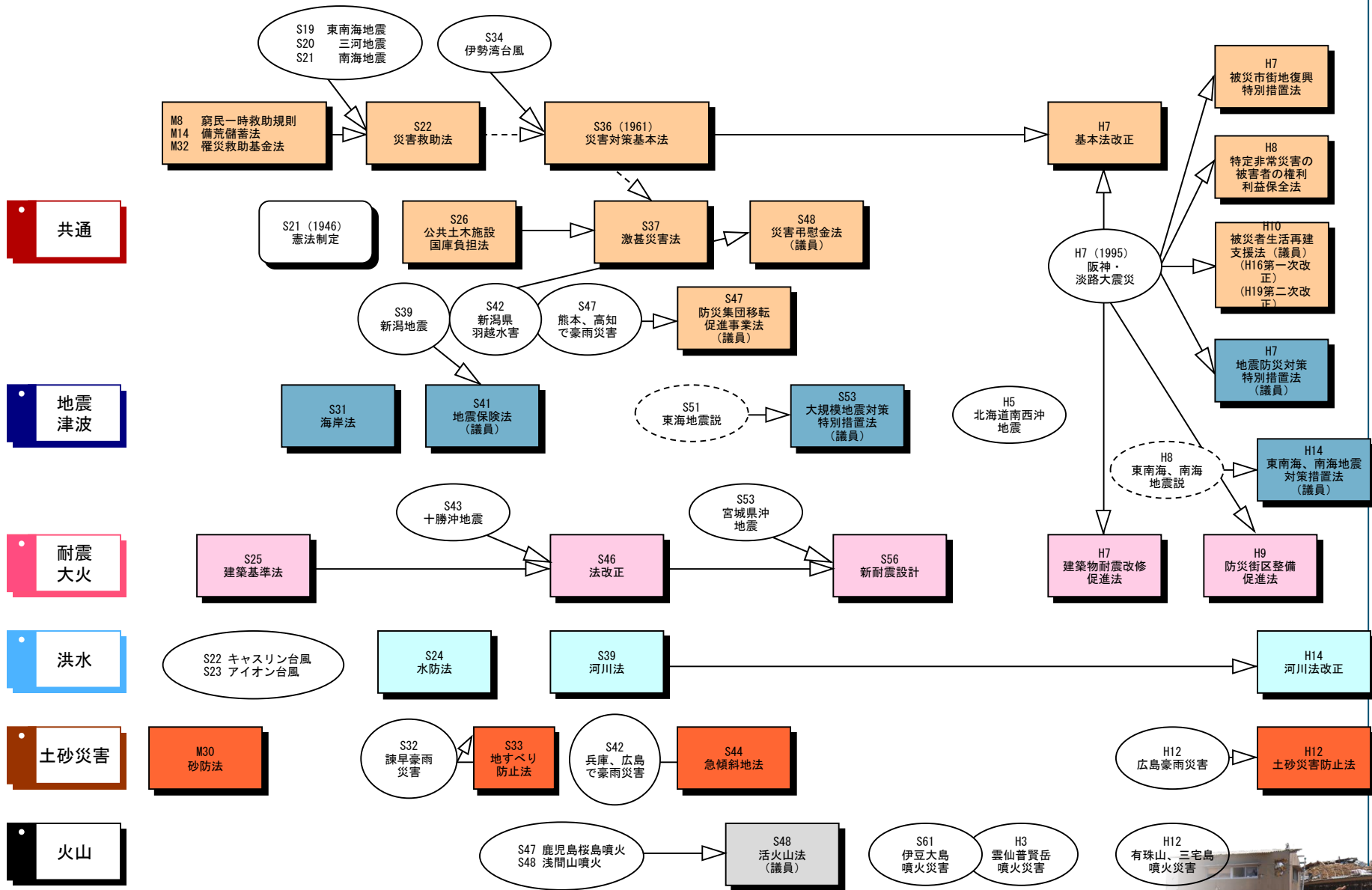
災害ソーシャルワークのイメージ

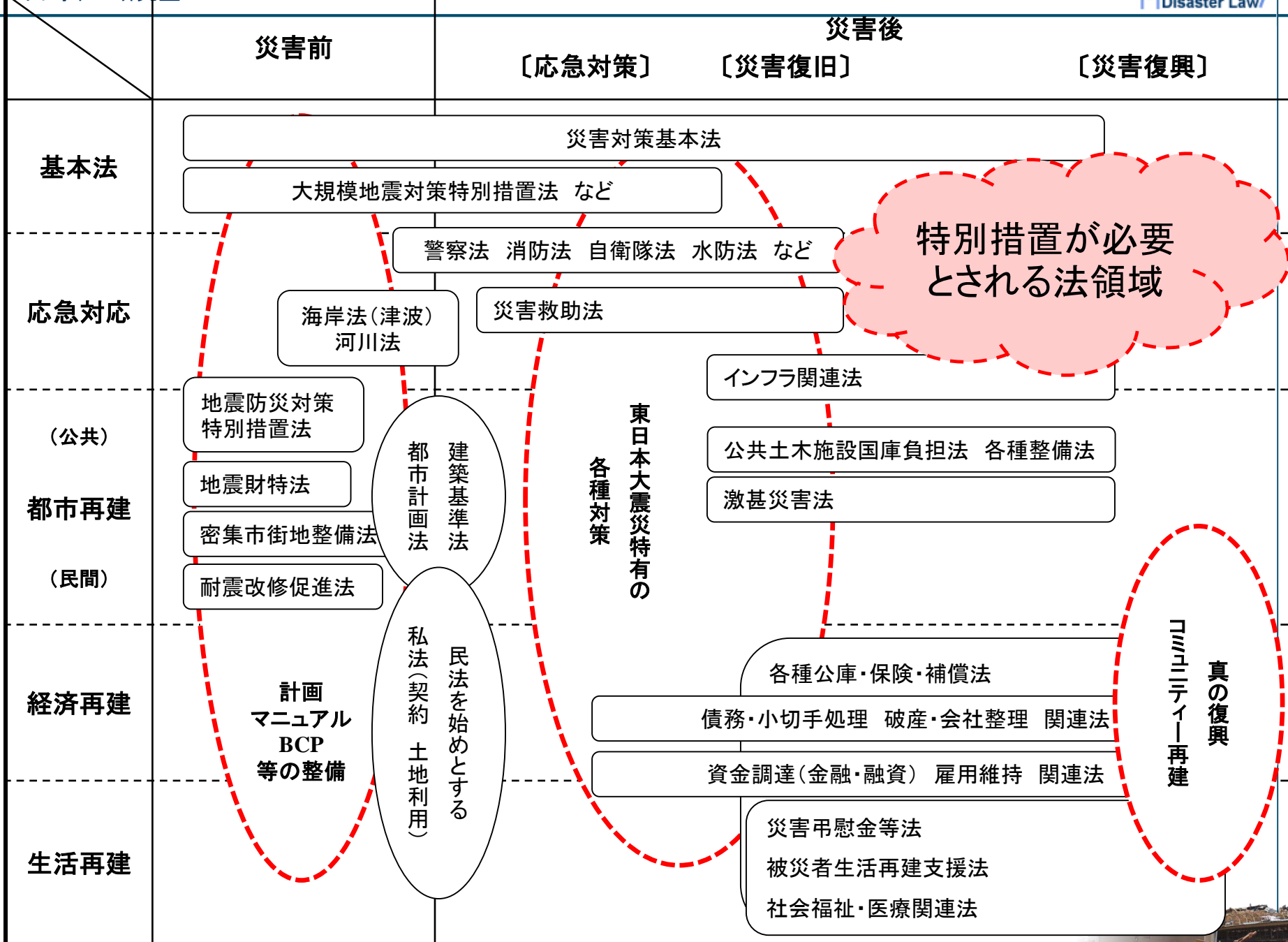


災害法制の概観



防災対策法制度の流れ (H16. 社会安全研究所)





特別措置が必要とされる法領域

コミュニティ再建
真の復興

災害対策基本法

被災者支援のあり方を示すヒント



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



避難支援・生活に関する災対法改正箇所—その1

市町村長は、**防災マップ**の作成等周知に努めること(49条の9)
避難準備情報・避難勧告・避難指示等を出す際、インターネット
等の**通信設備の優先利用**(57条・61条の3)

避難準備情報について法定化(56条1項)
避難準備情報を出す場合の要配慮者に対する配慮(56条2項)

「屋内での待避等の安全確保措置」(いわゆる「**垂直避難**」)を指示することもできる(60条3項)。これは、避難＝避難所への立退きだけではないことを教示する効果がある。



避難支援・生活に関する災対法改正箇所—その2

市町村長は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する**避難所**について、**その生活環境等を確保**するための一定の基準を満たす施設を、あらかじめ**指定**すること(49条の7)

災害応急対策責任者は、避難所を提供するとともに、避難所ないし**その他の場所**に滞在している**被災者の生活環境の整備に必要な措置**を講ずること(89条の6～89条の7)

著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合における、避難所等(86条の2)、臨時の医療施設(86条の3)、埋葬及び火葬(86条の4)ならびに廃棄物処理(86条の5)についての特例



災対法改正の意義

災対法に基本的人権という憲法価値が注入された

これらの規定は、被災者支援の法制度の立法・運用指針として機能することが期待される

もちろん、災害救助法の法制度の立法・運用指針としても機能することが期待される

「行政の行政による行政のための災対法」から「国民の国民による国民のための災対法」へ



被災者支援の内容
や質が、戦後直後と
比べると大幅に変容
していることが分かる

絶対的な平等から個々人の特性への配慮へ
避難生活の安定に向けた、健康、居所への配慮
モノや金だけではなく、情報提供や相談業務も被災者支援の一部に



災対法改正（2013年）によって、
全員に平等におにぎりを配っ
て、雨風を凌げたらいいという
旧来の被災者支援観が払拭
され、新たな被災者支援観が
提示された。



基本的な視点
被災者支援＝福祉
である



災害救助法



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



災害救助法の実施体制 適用基準

(実施体制)

災害救助法による救助は、都道府県知事が行い(法定受託事務)、市町村長がこれを補助する。

必要な場合は、救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととすることができる。

ただし、内閣総理大臣の指定を受けた市町村(「救助実施市」)は直接に救助が実施できるようになった(2条の2)。

(適用基準)

災害救助法による救助は、災害により市町村の人口に応じた一定数以上の住家の滅失がある場合等(例人口5,000人未満住家全壊30世帯以上)に行う。

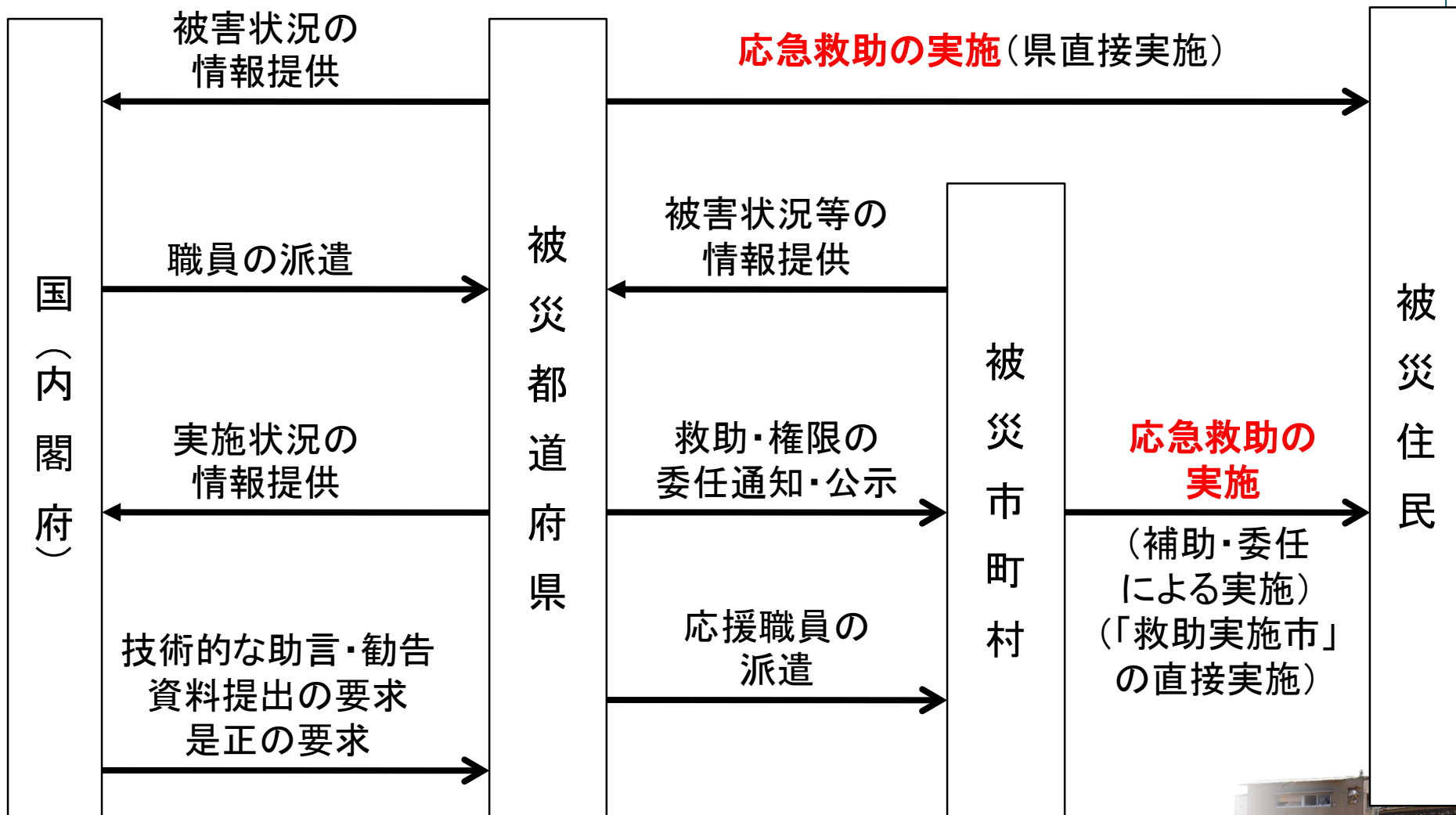


災害救助法の意義

- 実際には、**救助の多くは市町村が実施**している。
- 救助に要する費用が100万円以上になる場合、その額の都道府県の普通税収入見込額に応じ、国が負担することになっている(災害救助法36条)。**通常 都道府県と国が1/2ずつ負担**
最大9割まで国費負担 残りの負担分も地方財政措置で対応
- 災害救助法が適用されることによって、**被災をした市町村長は費用の心配をすることなく災害救助に専念**することができる。
- 災害救助法は、**被災者の救助に要する財源に関する法律**であるという位置づけができる。



災害救助の実施体制



災害救助の実務の流れ

被害状況の把握と情報提供（市町村）

災害救助法の適用を決定（都道府県）

市町村長への救助の委任（都道府県）

応急救助の実施

救助実施状況等の報告

〔必要に応じ〕**特別基準**の設定

救助完了についての情報提供

災害救助費国庫負担金の申請



被災状況の把握と災害救助法の適用

被害が大きいほど市町村は対応で人材が割かれるので、被害状況を把握・報告する余裕がない。

そのため、被害状況が報告されないとなると、怒濤府県が地震で被害状況の把握に努めなければならない。



災害救助法の適用

住家被害(1～3号基準)による判断は、客観的な判断がしやすいが、被害状況が報告されるまでに時間がかかる。

生命・身体への危害(おそれを含む)(4号基準)を活用した、迅速な適用が望ましい。

多数の者が生命又は身体に危害を受け又は受けるおそれが生じた場合であって、内閣府令で定める基準に該当するとき(施行令1条1項4号)

- 災害が発生し又は発生するおそれのある地域に所在する多数の者が、避難して継続的に救助を必要とすること。(内閣府令2条1号)
- 被災者について、食品の給与等に特殊の補給方法を必要とし、又は救出に特殊の技術を必要とすること。(内閣府令2条2号)



災害救助法の
迅速な提供に
努めなければ
ならない



一般基準

救助の程度、方法及び期間は、応急救助の必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事又は救助実施市の長（以下「都道府県知事等」という。）がこれを定めることになっている（災害救助法施行令3条1項）。

災害救助法による救助の程度、方法及び期間ならびに実費弁償の基準（平成25年10月1日内閣府告示第228号）

→ 毎年、費用等が見直されている。



一般基準の具体例(2019年10月現在)

- 避難所 1人1日当たり 330円以内
- 応急仮設住宅 1戸当たり 571万4000円以内
(建設型仮設住宅と借上型仮設住宅)
- 炊き出し等 1人1日当たり 1160円以内
- 住宅の応急修理 59万5000円以内
- 学用品の給与 小学校児童 1人当たり 4500円以内

具体的に何を支給できるのかについても、
一般基準に記載されている
現場でどのような支給がされているのか？



特別基準の存在

- 内閣総理大臣が定めた**一般基準**によっては**救助の適切な実施が困難な場合**には、都道府県知事等は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定めることができることになっている(災害救助法施行令3条2項)。
- 特別基準については、文書を持って協議することとなっているが、**緊急やむを得ない場合**には、**電話やファクシミリにより申請し、事後速やかに文書を持って処理すること**となっている。



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



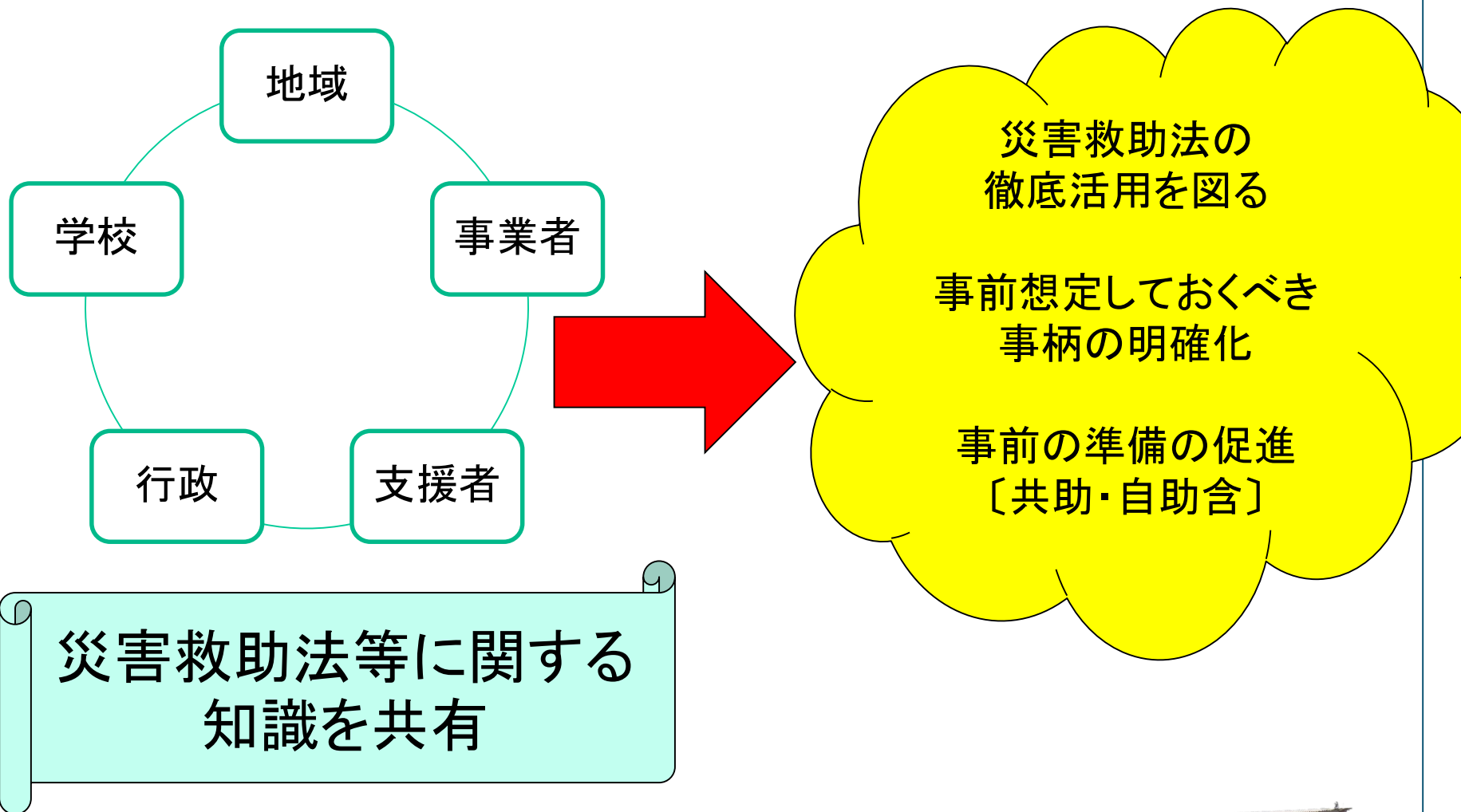
このような運用が可能であることを、
行政の職員が知らないこともある！！
そのために、住民は過酷な避難生活を
強いられることもある！！
最悪の場合は、「震災関連死」につな
がることになる！！
「人災」以外の何者でもない！！
「人災」から被災者を守れ！！



被災者のニーズをいかにして把握するか
ニーズが何なのかを常に意識して被災者と接することが重要



知識の共有のイメージ



災害救助の運用と実務

— 平成 26 年版 —

災害救助実務研究会 編著

第一法規



災害救助事務取扱要領

平成29年4月

内閣府政策統括官（防災担当）付
参事官（被災者行政担当）



目 次

	頁
第 1 法による救助に関する基本的事項	1
1 法による救助の原則	1
2 法による救助の性格	2
3 法による救助を実施する災害	3
第 2 実施体制等の整備に関する事項	10
1 平常時からの取組み	10
2 人的体制の整備	10
3 被害情報の収集・連絡体制の整備	11
4 市町村長に対する救助の委任（法第13条）	12
5 都道府県相互の救助の応援	13
6 事業者団体等との協定	14
7 住民に対する啓発	14
8 救助の実施体制に関する事項	14
9 災害救助基金の取扱いに関する事項	22
第 3 法による救助の実施に関する事項	24
1 被害状況の確認・把握	24
2 被害の認定	24
3 情報提供	26
4 救助の実施時期と公示年月日	30
5 委任された救助の実施	30
6 応援による救助の実施	31
7 関係職員の派遣	33
8 国の機関の派遣費用	33
9 救助に要した機器・備品等の取扱い	33
第 4 救助の程度、方法及び期間に関する事項	35
1 避難所の設置	35
2 応急仮設住宅の供与	46



3	炊き出しその他による食品の給与	55
4	飲料水の供給	58
5	被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与	59
6	医療	61
7	助産	67
8	被災者の救出	68
9	被災した住宅の応急修理	70
10	学用品の給与	77
11	埋葬	79
12	死体の捜索	82
13	死体の処理	83
14	障害物の除去	85
15	輸送費及び賃金職員等雇上費	88
16	実費弁償について	95
17	特別基準に関する処理について	95
第5	救助事務費に関する事項	97
1	救助事務費の範囲	97
2	救助事務の処理に必要な帳簿書式に関する事項	102
第6	応急救助に当たっての留意事項	103
1	情報提供	103
2	ボランティア活動との連携	104
3	救援物資	105
【参考】		106
別添1	新潟県中越地震時における協定書	107
別添2	災害発生時における福祉避難所の設置運営に関する協定（例）	108
別添3	（災害名）における住宅の応急修理実施要領（例）	110
別添4	平成29年度災害救助基準	119



3. 災害救助法の運用 ②各救助項目ごとの概要(令和元年度)

(1) - 1 避難所の設置

	一 般 基 準	備 考
対 象 者	災害により現に被害を受け、又は受けるおそれのある者	
費用の限度額	1人 1日当たり <u>330円</u> 以内	
救 助 期 間	災害発生の日から <u>7日</u> 以内	
対 象 経 費	避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員雇上費、消耗器材費、建物等の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費	

※ 下線部は特別基準の設定が可能なもの。

主 な 留 意 事 項

- あらかじめ指定した避難所でなくても、被災者が避難して実質的に避難所としての機能を果たした場合は対象。
- 原則として、学校、公民館、福祉センター等の公共施設等を避難所に指定すること。
- 要配慮者向けに福祉避難所(次頁参照)を設置することも可能であること。
- 避難の長期化が見込まれる場合や要配慮者を対象に旅館やホテルを借り上げて、避難所とすることも可能。
- 設置期間の長期化が予測されるときには、その期間、既存の設備の状況及びその利用状況等を勘案し、衛生管理対策を含めた生活環境の改善策等を速やかに講じること。
- 応急仮設住宅等、被災者の住まいの確保の進捗状況に応じ、避難所の計画的な解消についても、検討すること。

※ 「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」(平成25年8月策定、平成28年4月改定)

「避難所運営ガイドライン」(平成28年4月策定)、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」(平成28年4月策)

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/index.html>



(1) - 2 福祉避難所の設置

	一般の避難所	福祉避難所
対象者	災害により現に被害を受け、又は受けるおそれのある者	左のうち、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所において何らかの特別な配慮を必要とする者
費用の限度額	1人 1日当たり <u>330円</u> 以内	左に加えて、下記対象経費の通常の実費を加算
救助期間	災害発生の日から <u>7日</u> 以内	同左
対象経費	避難所の設置、維持及び管理のための賃金 職員雇上費、消耗器材費、建物等の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費	左に加えて、 ① おおむね10人の対象者に1人の生活に関する相談等に当たる職員等の配置経費 ② 高齢者、障害者等に配慮した簡易洋式トイレ等の器物の費用 ③ 日常生活上の支援を行うために必要な消耗器材費 などを加算できる。

※ 下線部は特別基準の設定が可能なもの。

主 な 留 意 事 項

- 一般の避難所と同様に、あらかじめ指定した福祉避難所でなくても、要配慮者を避難させて実質的に福祉避難所としての機能を果たした場合は対象。
- 公的な宿泊施設又は旅館、ホテル等も、発災後に福祉避難所として利用できること。
- 特養、老健等の入所対象者は、緊急入所等介護保険の枠組みで対応し、法の対象ではないこと。
- 福祉避難所を指定したときは公示し、その施設の情報について、要配慮者を含む関係者等に周知するとともに、周辺の福祉関係者の十分な理解を得ておくこと。

※「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」(平成28年4月策定)

<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/index.html>

((1) の参考) 避難所でできること (災害救助法の対象となるもの)

避難所の運営等について、災害救助法に基づく国庫負担の対象となる一例を以下に紹介する。
 なお、各市町村において、判断に困った時は、災害救助法に基づく救助の実施主体である都道府県または救助実施市に相談願いたい。

主に食事に関すること (温かく栄養バランスのとれた食事のために)

- 保健師、栄養士、調理師等の炊き出しスタッフの雇い上げ
- 炊き出しのための食材、調味料、調理器具の購入、炊事場の確保や簡易調理室の設置 (一つの調達先に頼って食材が偏ることがないように注意)
- 被災者用の弁当などの購入

主に衛生及び暑さ対策に関すること

- 被災者用の仮設風呂、簡易シャワー室の設置、仮設ランドリー (洗濯機、乾燥機) 仮設トイレ、授乳室
- 仮設風呂等ができるまでの間、入浴施設への送迎と入浴料の支払い
- 暑さ対策として、エアコン、扇風機等のレンタル (レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない)、氷柱や氷の購入

主に生活環境の整備に関すること

- 緩衝材としての畳、カーペットのレンタル (レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない)、プライバシー保護のため等の間仕切り設備、環境整備のための段ボールベット等の購入
- 避難所環境整備のための冷蔵庫、洗濯機、乾燥機、掃除機等のレンタル (レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない)
- 被災者のための毛布、タオル、下着類、歯ブラシ、消毒液、石鹸、市販薬などの購入、携帯電話の充電器などの貸与

主に避難所の設置に関すること

- 障害者、高齢者等のためのスロープ仮設置
- 情報収集等のためのテレビ、テレビ等のレンタル (レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない)

震災関連死の状況

震災関連死の認定そのものについても疑問が投げかけられている

復興庁『東日本大震災における震災関連死に関する報告(2012.8.21)』

震災関連死は2012年3月31日現在で1632人であった。

そのうち、66歳以上が約9割、発災から1ヶ月以内で約5割の方がなくなっている。

さらに、震災関連死の死者数が多い市町村と、原発事故で避難指示が出された市町村の1263人について死亡原因について調査を行った。

死亡原因としては、約3割が避難所等における生活の肉体・身体的疲労によるものであった。熊本地震ではエコノミークラス症候群等が心配



避難所に避難して
いる風景を見て、
私たちは安心しては
いないだろうか？



災害弔慰金等法



災害弔慰金の支給

(支給遺族)

配偶者、子、父母、孫、祖父母 (今回、兄弟姉妹にも拡大)

(支給金額)

生計維持者が死亡した場合 500万円

その他の者が死亡した場合 250万円

**災害関連死と認定されると
支給される！！**



厚生省社会局長通知「災害弔慰金の支給および災害援護資金の貸付けに関する法律の一部を改正する法律等の施行について」(昭和50年1月29日)

「生計を主として維持していた場合」とは、社会通念上、死亡者が受給遺族の主たる扶養者であったと見られる場合で、かつ、受給遺族に収入がない場合又は受給遺族の収入が所得税法(昭和40年法律第33号)第2条第1項33号口に規定する控除対象配偶者にかかる所得金額の制限を受けられる程度(昭和50年1月現在、この額は、70万円である。)以内の場合をいうこと(所得税法第2条第1項第33号口及び第28条第3項第1号参照)。

なお、ここでいう収入とは、当該死亡者の死亡当時における受給遺族の恒常的な収入をいうものであること。

103万円を超える収入があると、
250万円しか支給されない運用だった



内閣府政策統括官(防災担当)通知「災害弔慰金等の支給の取扱いについて」(平成28年6月1日)

1 「生計を主として維持していた場合」について

世帯の生活実態等を考慮し、収入額の比較を行うなどにより市町村において状況を確認し、死亡者が死亡当時において、その死亡に関し災害弔慰金を受けることができることとなる者の生計を主として維持していた場合か、その他の場合かを判断する。

2 「恒常的な収入」について

従前どおり、一定期間継続的に収入がある場合をいい、一時的な所得は含まないこととする。

3 災害障害見舞金について

上記1の取扱いを準用することとする。

熊本地震以降
の災害から適用



災害弔慰金等関係 法令通知集

— 平成 26 年版 —

災害救助実務研究会 編集

第一法規



震災関連死をめぐる裁判—原告勝訴

2015年3月13日盛岡地裁(確定)

- 男性は震災後に持病の高血圧症が悪化、**2011年12月に心筋梗塞の合併症で死亡**。
- 遺族は震災関連死の弔慰金を申請したが、市は県審査会の判断に基づき「高血圧治療のための定期通院を怠っていた」などとして2012年5月に不支給を決め、再申請も却下。
- 判決で、男性は失業続きで金銭的不安を抱えていた経緯を挙げ「継続的な強いストレスがあった」と判断。潜在的疾病を誘発する可能性を指摘した医学的知見を示し「**震災のストレスが、死亡原因となった疾病を発症させた**と推認するのが合理的」と結論付けた
- 河北新報3月14日「<陸前高田弔慰金訴訟>不支給取り消し 震災関連死認める」

震災関連死をめぐる裁判—原告敗訴

2015年4月24日盛岡地裁

- 原告側は「震災による過度のストレスが原因で罹患(りかん)した重度の認知症により、胆のう腫瘍の進行に伴う身体的変化を訴えられずに死亡した」などと訴え、震災と死亡の因果関係があると主張。
- 裁判長は「ストレスで認知症が悪化した可能性は否定できない」としたが「認知症の悪化と胆のう腫瘍による死亡との因果関係を認める証拠はない」と結論付けた。
- 「証拠がそろわず、医学的に突き詰めていけなかった。その部分の立証が足りないと判断されたと思う」(原告代理人)
- 岩手日報4月25日「震災との関連認めず 釜石・弔慰金訴訟で盛岡地裁」

震災関連死の予防
のために災害救助法
は何ができるのか？



被災者生活再建支援法



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？



支給の対象外にいる
半壊世帯や一部損壊
世帯は、大丈夫だろう
と勝手に思い込んで
いないだろうか？



その他の制度

災害救助法を補完する制度



自治体による独自施策の意義

大震災以前から、自治体は独自施策を展開している

独自施策が支援法の発展を促していったといえる。

独自施策を見ることで、被災者支援制度の展開を占うことができる。



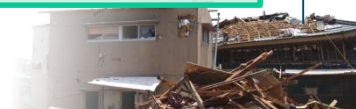
東日本大震災における独自施策

住宅再建に対する「上乘せ」「横出し」的な独自施策

- 住宅被害について、岩手県が100万円、宮古市さらに200万
- 宅地被害について、岩手県が200万円
- 液状化被害について、千葉県が100万円、浦安市がさらに100万円
- 居住地移転について、仙台市が災害危険区域を対象に78万円
- 応急修理に対して、宮古市が災害救助法に加え18万円

県外避難者への独自施策の実例

- 徳島県：世帯30万円の生活資金ならびに県民から届けられた生活用品を供与（県外避難者への支援）
- 島根県：自宅が全半壊した世帯などに1世帯30万円の生活資金を支援する（県外避難者への支援）
- 青森市：生活必需品や学用品・教科書等に現金支給



熊本地震と独自施策

大分県災害被災者住宅再建支援制度 **熊本県にはこのような制度はない**

	基礎支給支援金	加算支給支援金		合計額
全壊	1000	再建・購入	2000	3000
		補修	1000	2000
		賃借	500	1500
半壊	500	再建・購入・補修	800	1300
		賃借	500	1000
床上浸水	50	-	-	50
		-	-	

**熊本県は同レベルの独自施策を実施すべき
復興基金が創設されるなら可能か？
ならば、東日本なみの独自施策も可能**



復興基金・義援金

名称	設置期間	設置者	基金規模（及び財源）	事業（メニュー）数	事業費総額
①雲仙岳災害対策基金	H3.9～H.14.8	長崎県	1090億円（地方交付税補填＋義援金）	73	275億円
②島原市義援金基金	H3.12～H17.5	島原市	44億円（義援金）	56	約76億円
③奥尻町南西沖地震災害復興基金	H6.1～H10.3	奥尻町	133億円（義援金）	73	約140億円
④阪神・淡路大震災復興基金	H7.7～継続中	兵庫県・神戸市	9000億円（地方交付税補填）	113	3550億円
⑤中越大震災復興基金	H17.3～継続中	新潟県	3050億円（地方交付税補填）	130	600億円
⑥能登半島地震復興基金	H19.8～継続中	石川県	500億円（地方交付税補填）	23	34億円
⑦能登半島地震被災中小企業復興支援基金	H19.7～継続中	石川県	300億円（中小企業近代化資金貸付金＋石川県）	16	非公表
⑧中越沖地震復興基金	H19.10～継続中	新潟県	1200億円（地方交付税）		90億円
⑨中越沖地震被災中小企業復興支援基金	H19.10～継続中	新潟県	400億円（中小企業近代化資金貸付金＋新潟県）	53	30億円

青田良介「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」災害復興研究Vol.3(2011年)89頁より

義援金もまた、住宅再建／生活再建支援に加え、コミュニティー／ボランティア支援、事業所支援、農業支援を行った事例がある。

**東日本大震災では「取崩型復興基金」「復興交付金」
熊本地震においても創設される！！**



熊本地震における義援金配分状況(2017年7月現在)

対象被害		配分額 (13次分まで)
人的被害 (1人あたり)	死亡者	100万円
	重傷者	10万円
住家被害 (1世帯あたり)	全壊	80万円
	半壊	40万円
	一部損壊 (修理費用を100万円以上支出した世帯)	10万円



熊本地震における独自施策

— 支援法ではカバーできない世帯への支援

義援金

- 半壊世帯にも41万円
- 一部損壊世帯にも10万円（100万円以上の支出が要件）

熊本地震復興基金

- 熊本市宅地復旧支援事業
- 熊本地震により被災した、のり面・擁壁の復旧、地盤の復旧、地盤改良、住宅基礎の傾斜修復工事費の一部を補助
- 工事費から50万円を控除した額の2/3 ※ 工事費が1,000万円以上の場合、補助額は633万3千円を限度とする。

様々な支援があるが
公的な支援だけでは
住宅再建は不可能で
あるという現実を知っ
ておく必要がある



借上型仮設住宅



借上型仮設住宅とは

法的根拠 一般基準 第2条

二 応急仮設住宅

応急仮設住宅は、住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないものに、建設し供与するもの（以下「**建設型仮設住宅**」という。）、民間賃貸住宅を借上げて供与するもの（以下「**借上型仮設住宅**」という。）、又はその他により供与するものであること。



メリット

借上型仮設住宅には、①被災者への迅速な住宅の提供ができる、②仮設住宅と比べてコストがかからないし、品質も一定レベルの住宅が期待できる、③被災者の多様な生活ニーズ(通勤・通学等)を反映することができるといったメリットが存在する。

山崎は、当初はこの仕組みで避難した人はこれで生活再建のめどが見ついたと思いつ込んでいた。



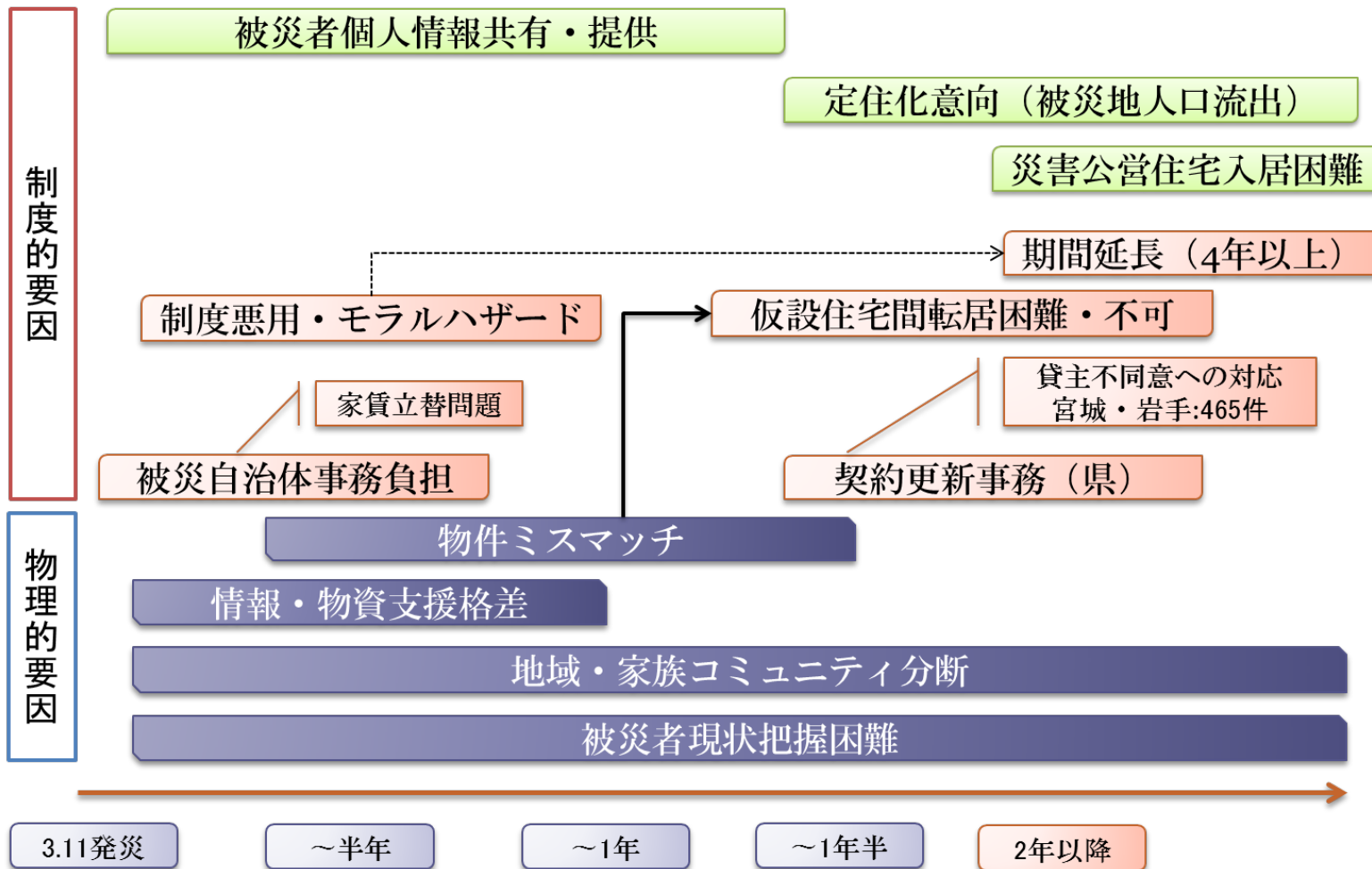
デメリット

仮設住宅に居住している場合には、そこに被災者がいることが一目瞭然であるので、さまざまな支援が受けられやすいが、みなし仮設の場合には、**普通のアパート・マンション等に住むわけであるから、被災者でない住民との区別がつきにくく、支援団体が支援したくてもなかなかアプローチをすることが難しいし、それぞれのみなし仮設の被災者がバラバラに存在しているので、その中で以前あった**コミュニティーを継続することが困難**である。**

孤独死の危険性もある。



借上型仮設住宅が被災者生活再建に及ぼす問題の全体像



資料提供： 鳥井静夫 氏



在宅被災者



在宅被災者—支援の格差の問題

以前から、避難所—仮設住宅—恒久住宅という生活再建プロセスから逸脱した被災者が、十分な支援を受けられないという問題があった

みなし仮設住宅の被災者と同様に、支援が行き届きにくい被災者層がいる

避難所の被災者に対しては食事が提供されても**在宅被災者**には提供されない

熊本地震においては**避難所に指定されていないところに避難**している人たちに支援が届かない

仮設住宅の被災者には電化製品が提供されても**在宅被災者**には提供されない

「**一部損壊**」の被災者は支援の対象とならない場合が多い。一部損壊ではあるが、家の修理費や耐久消費財の買い換えに費用がかかる



避難所に避難していない
被災者の把握をし、支援
が行き届いているかを
配慮するとともに、生活
環境への配慮をしなければ
ならない



熊本地震における障がい者の把握状況

JDF(日本障害フォーラム)は、「被災地障害者センターくまもと」を開設し、被災をした障害者への支援を行っている。

障害者支援をするに当たってまずネックとなるのが、「被災をした障がい者がどこにいるのか」が分からないということである。これは、東日本大震災の際にも大きく立ちはだかった問題であった。

JDFは、NSK(日本障害者相談支援員協会)とともに、熊本市からの委託を受けて9000人(65歳以下で障害サービスを受けていない人)を対象に訪問調査を行ったが、半分以上は留守で会えなかったという。今後は、避難所に調査に行く方向で進めていきたいとのこと。

一般の避難所には多くの人があるので障害者が入るのは困難で、避難所のリーダーの格差が出てくるという。

避難所における合理的配慮について、コミュニティーができているところは障害者の存在が分かっているので気にかけてくれるとのことである。逆に、配慮がないと車中泊や屋外泊を余儀なくされるという。



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

・要援護者の安否確認

・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

避難行動要支援者名簿 災対法49条の10以下

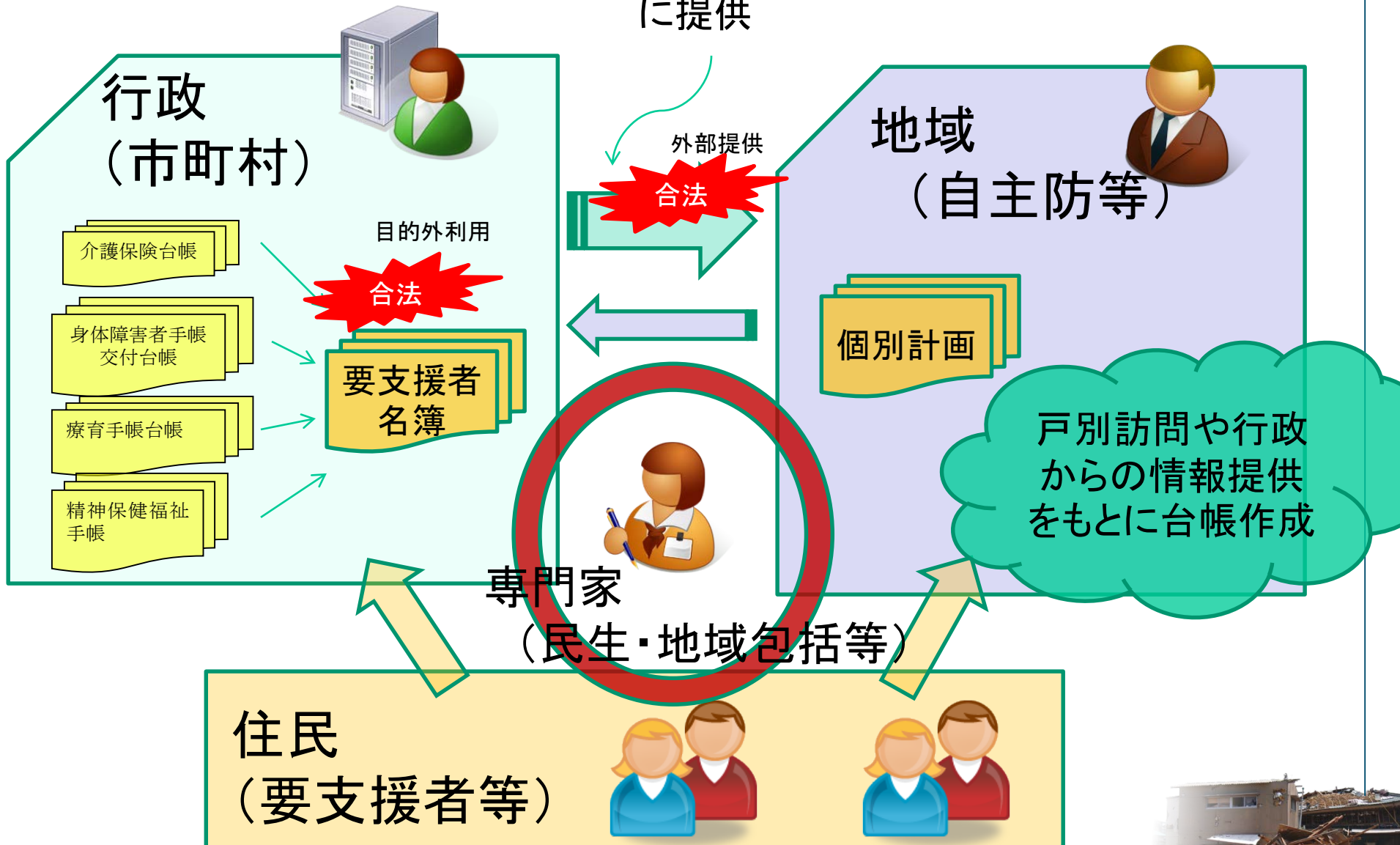
避難行動要支援者名簿の作成

- 市町村長に**名簿の作成が義務づけられた**
- 市町村の既存の台帳を目的外利用できる＋他機関からの情報提供
- **本人の同意の下で「避難支援等関係者」への提供が可能**
- 市町村の条例に特別の定めがある場合には、本人の同意を得ずに提供することも可能である
- 緊急時には、本人の同意を得ずに提供することも可能

これからは、地域が個人情報をもどのように利用・管理していくかが問題となる

個人情報の流れ

存在情報を地域・行政
に提供



要支援者名簿の位置づけ

行政が地域に提供をする避難行動要支援者名簿というのは、あくまでも「候補者名簿」であるという認識が必要

とりあえず、市町村は目的外利用を活用して、既存の名簿から包括的に名簿を作成する

包括的な候補者名簿を地域に提供をして、「抜け・漏れ・落ち」を防ぐことが本来的な使い方である

支援が必要かどうか、どのように支援をするのかについては、地域が「個別計画」を作成する段階で判断する



被災者台帳とは何か？

災害後の被災者支援を円滑に進めるために作成される台帳
被災者の被災状況・支援状況を把握することができる

被災

罹災証明書

避難所
仮設

住宅再建
生活再建



被災者台帳の根拠規定(90条の3 1項)

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、当該災害の被災者の援護を総合的かつ効率的に実施するため必要があると認めるときは、被災者の援護を実施するための基礎とする台帳(以下この条及び次条第一項において「被災者台帳」という。)を作成することができる。



柏崎市の被災者台帳(中越沖地震)

被災者生活再建支援相談受付

初回相談日: 2007/08/23 相談者番号: [] 県支援金の対象外 国支援金の対象外
 前回相談日: 2008/03/18 本日: 2008年 4月 1日 県支給番号: [] 国受付番号: []

相談受付の情報を入力済

申請者情報

申請に来た人
 氏名: [] 続柄: 本人
 住所: 柏崎市 []
 電話番号: []

被災者情報

被災した人
 氏名: [] 個人番号: [] り災
 フリガナ: []
 生年月日: 昭和02年03月16日 世帯人数: 2人
 被災時住所: 〒 [] 柏崎市
 現在住所: 〒 [] 柏崎市
 備考: []
 現在の世帯番号: [] 被災時の世帯番号: []

建物被害状況

建物所有状況

り災証明書の内容
 り災証明書番号: [] り災情報の取得
 判定結果: 全壊 所有者名義: 世帯主と同じ
 居住形態: 持ち家 納税義務者: 所有者と同じ
 調査済み番号: [] 特記: []

基本情報

世帯年収: 3,708,183 世帯状況確認
 世帯人数: 2人
 世帯主年齢: 80歳 基本情報の確認
 世帯種別: A世帯 世帯構成: 複数
 判定結果: 全壊 要援護者あり

確認事項 | 県支援金 | 国支援金 | 応急修理 | 編集履歴 | 相談履歴 |

国の支援金

本人確認は済んだ
 制度の説明をした
 受けられる金額を提示した 3,000,000円
 申請書を提出してもらった 申請状況の確認
 押印をもらった
 通帳のコピーを受け取った □座情報の入力
 座番号: []
 契約書等のコピーを受け取った
 他に足りないものがあった
 不明

状況:完了しました

今回の受付番号: []
 前回の受付番号: []

被災者生活再建支援台帳管理システム

登録情報の確定

相談受付の情報を入力済

基本情報の確認

被災者世帯の基本情報

各種支援の進捗状況

申請者情報

被災者情報

建物被害状況

建物所有状況



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）

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

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」



まとめ

災害救助法は、災害後の生存権を保障する制度として機能している。

災害時要配慮者にとって、災害後の医療・福祉サービスの維持や生活環境の維持は生命に関わる重要事項である

そのため、柔軟な対応に努めるとともに、被災者の生存の確保、避難生活の安定に努めなければならない。

被災者が「見捨てられない」ように、被災者のアセスメントを行い、ニーズが充足されているか配慮する必要がある。

特に、災害時要配慮者については、災害時特有の困窮が集中しやすいので注意が必要である。一番「見捨てられやすい」被災者グループであるといえる。

災害救助法の運用は絶対ではない。事務取扱要領も「金科玉条」ではなく、現在に被災者ニーズに合致しているか検証すべき。

災害救助法以外の法制度も知っておく必要がある。

