

東日本大震災後の災害法制と被災者支援法について —現状と課題—

はじめに

災害法制は、時間的に捉えれば、災害予防・減災―災害応急対策―災害復旧・災害復興といった長いフェーズにわたり、災害対策基本法をはじめとしたさまざまな領域の法制度が存在している。本稿においては、被災者支援に関する法制度に焦点を絞って解説をしていく。

災害法制は、シヨッキングな災害を契機に新たに法令が制定されたり、改正されるという特徴をもっている。東日本大震災を教訓に被災者支援法制を含めた災害法制が改正されていることに加え、最近の風水害を契機に被災者支援の範囲が拡大している。本稿においては、東日本大震災後における被災者支援法制がどのように変容を遂げているのかを概説するとともに、今後の課題についても言及をしていきたい。

災害対策基本法

災害対策基本法は、東日本大震災後の法改正前は被災者支援に関する規定はほとんどなかったが、2012年・2013年の法改正により被災者支援に関する規定が設けられることにより、被災者支援法の一つとして位置づけられるようになった。なので、被災者支援法制は現在、災害対策基本法、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四法から成り立っているといえる。

基本理念の規定では、地域における自主的な防災活動を促進するとともに、人の生命・身体の保護を最優先すること、被災者の年齢・性別・障害等への配慮、適切かつ迅速な被災者援護が要請されている(第2条の2)。国・自治体を取り組むべきこととして、被災者に対する心身の健康の確保、居住の場所の確保(第8条2項14

山崎 栄一 (やまさき・えいち)
関西大学社会安全学部 教授

号)、要配慮者の保護(同15号)、的確な情報提供及び被災者からの相談(同17号)があげられている。

指定緊急避難場所ならびに指定避難所の指定等に関する規定において、市町村長は避難先の確保ならびに周知が義務づけられている(第49条の4・9)。避難生活に関しては、災害応急対策責任者、避難所における生活環境の整備等(第86条の6)、避難所に滞在できない被災者への配慮(第86条の7)が義務づけられている。広域避難に関する調整規定も設けられた(86条の8以下)。

災害時において、自分自身で避難することが困難な人(避難行動要支援者)が、地域によって円滑に避難支援がなされるように、避難行動要支援者名簿の作成が市町村長に義務づけられている(第49条の10)。被災者が円滑な生活再建を図ることができるように、被

災者台帳を市町村長が作成できる(第90条の3)。この台帳には、被災者の被災状況や受給済みの支援制度などが記録されるようになっている。これらの名簿や台帳が機能するためには、個人情報情報の積極的な利用と共有が求められる。

これらの条文から、①画一的な支援ではなくて個々人のニーズに応じた被災者支援が求められている、②避難所に逃げたらそれで終わりではなくて、避難生活における居所や健康への配慮も重要になっている、③モノ・カネだけではなくて、情報提供や相談業務も被災者支援の要素となっている、といったことが読み取れる。また、法改正により、「行政の行政による行政のための災害対策基本法」から「国民の国民による国民のための災害対策基本法」への方向転換が図られたと評価できる。

ここで取りあげた規定は、以下に紹介をする被災者支援の法制度の立法ならびに解釈・運用指針として機能することが期待される。まずは、災害対策基本法で掲げられた、被災者支援の基本理念を運用面で定着化させることが肝要で、雨風がしのげておにぎりが平等配られたらそれでいいという「昭和の被災者支援観」から「現

代にふさわしい被災者支援観」への転換が求められている。

災害救助法

災害救助法は、南海大震災を契機に1947年に制定された。

被災者が被災直後から利用をすることになる制度が救助法である。災害救助法の支援メニューは図表①の通りである。

災害救助法による救助は、原則として都道府県知事が行うことになっているが、実際には救助の多くは市町村が実施している。災害救助法による救助は、原則として市町村内に一定数以上の住家の滅失

がある場合に行われることになっており、救助に要した費用については国と都道府県が負担することになっている。であるから、市町村は費用の心配をすることなく救助に専念することができる。

救助の程度、方法および期間はあらかじめ「一般基準」が設けられている。正式な名称は、「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」である。しかし、それはあくまでも最低限の基準であつて、一般基準によつては救助の適切な実施が困難な場合には、内閣総理大臣に協議すること、一般基準を上回る「特別基準」を設定することもできる。

災害救助法の支援メニュー

図表①

- 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災害にかかった者の救出
- ⑥災害にかかった住宅の応急修理
- 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死体の捜索及び処理
- 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

特別基準の設定によつて、たとえば、避難所においてプライバシーを守るためのパーティション、冷暖房、仮設洗濯場・風呂・シャワー・トイレを設置するとか、高齢者・病弱者に対する配慮がなされた食事の提供などが可能となる。これらは、安全な避難生活を送るためには必要不可欠な措置である。さらに、ホテル・旅館の

活用、民間賃貸・空き家の借上げも認められている。災害発生前から特別基準について熟知しておき、災害直後から柔軟に対応していくことが望ましい。

最近の動きとして、2019年の風水害を契機に準半壊世帯(損壊割合10%以上20%未満)にまで、応急修理の対象が拡大されている。

今後の課題としては、特別基準を積極的に活用するためのデータベース構築を図るとともに、災害発生前の避難所等への避難が行われた場合でも救助法の対象とする、医療についても予防的な措置も救助法の対象とする、医療に加えて福祉サービスも救助法の対象とする、法的には可能であるが運用としては実施されていない金銭支給の実施(現在は現物支給しか認められていない)等、現代のニーズに応じた支援メニューの拡大が求められる。

被災者生活再建支援法

本格的な生活再建を支える制度が被災者生活再建支援法(以下「支援法」)である。

災害救助法と同じく、一定数以上の住家の滅失がある場合に法が

制度の対象となる被災世帯

図表②

- ①住宅が「全壊」した世帯
- ②住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯
- ③災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯
- ④住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯(大規模半壊世帯)
- ⑤住宅が半壊し、相当規模の補修を行わなければ居住することが困難な世帯(中規模半壊世帯)

支援金の支給額

(単身世帯の場合は3/4)

	損壊割合	基礎支援金	加算支援金		
			建設・購入	補修	賃貸
全壊解体 長期避難	50%以上	100万円	200万円	100万円	50万円
大規模半壊	40～49%	50万円	200万円	100万円	50万円
中規模半壊	30～39%	なし	100万円	50万円	25万円
半壊	20～29%	なし	なし	なし	なし

適用される。

制度の対象となる被災世帯と支援金の支給額は図表②③の通

りである。

家屋の損壊状況等によって基礎支援金の金額が、住宅の再建方法によって加算支援金の金額が決定される。2020年の風水害を契機に中規模半壊世帯（損壊割合30%以上40%未満）を対象に加算支援金の半額相当のみ（基礎支援金はなし）が支給されることとなった。

支援金の申請は、被災地の市町村に対して行うことになっている。申請時の添付書面としては、基礎支援金の申請には、罹災証明書・住民票等が、加算支援金の申請には、契約書（住宅の建設・購入賃貸（公営住宅以外））が必要となる。

今後の課題としては、同一災害であるにもかかわらず市町村内の被災世帯が少ないために適用され

ない場合がある、半壊・一部損壊世帯に対する救済（災害救助法における応急修理制度との連携）、地盤災害への支給、住宅再建だけではなく収入保障も検討すべきではないのか、300万円で住宅再建が可能なのか（災害保険制度の検証）、財源の問題、といった点があげられる。

災害弔慰金支給等法

災害による人命の損失や障害についての救済制度である。具体的には、災害弔慰金ならびに災害障害見舞金の2つがある。災害救助法と同じく、一定数以上の住家の減失がある場合に法が適用される。

支給対象と支給金額は図表④の通りである。

図表④

災害弔慰金

（支給対象）

配偶者、子、父母、孫、祖父母

（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

災害障害見舞金

（支給対象）

重度の障害

両眼失明、要常時介護、両上肢ひじ関節

以上切断等

労災1級相当 あるいは 重い重複障害

（支給金額）

生計維持者 …… 250万円

その他の者 …… 125万円

弔慰金・

見舞金の

申請は、

被災地の

市町村に

対して行

うことにな

っている。

災害弔慰

金の支給

に関して

は、災害に起因する死亡であったかどうかが争われることがあり、東日本大震災後には「災害関連死」をめぐる裁判が展開され、震災後半年以上が経過した場合でも、震災に起因するストレスにより心筋梗塞で死亡した被災者の関連死が認められている（盛岡地裁2015年3月13日判決）。

今後の課題としては、災害関連死の認定要件の緩和、災害関連死の防止に向けた調査や施策の実施、1人でも災害で死亡／障害なら支給する、障害見舞金の支給対象の拡大化、障害見舞金については一括払いよりも年金方式も視野におく、自然災害による障害の社会的認識の必要性（阪神・淡路大震災においては自然災害による障害者の存在が長い間知られていなかった）、といった点があげられる。

おわりに

以上、被災者支援法制を中心に現状と課題を概説していったが、これからも被災者支援の質の維持と向上を図るとともに、切れ目のない被災者支援の実現を目指して行かなければならない。そのためには、被災者支援法制の統合化（被災者総合支援法の提案）も視

野に入れておくべきである。

今後において、南海トラフ地震や首都直下地震等が発生した場合、十分な被災者支援が出来るのだろうかという懸念が残されている。巨大災害が発生したとしても、被災者支援の質をなるべく低下させることなく被災地の隅々にまで安定した支援を提供するためには、全国規模の支援体制を整備するとともに、安全な被災地外への避難（広域避難）あるいは「集団疎開」体制の確立が求められるところである。これらの体制整備を円滑化させるような法制度のあり方については、今後も検討をしていく必要がある。

謝辞

本稿は、JSPS科研費 20K20781、17K01338、17H04507、17K12627ならびに2018年度関西大学学術研究員研究費の助成を受けたものです。