

災害対策全国交流集会・2016 in 福島／第3分科会：中村
大規模自然災害に対する防災、減災、法整備のあり方を考える

第3分科会（問題提起として）

災害対策における諸問題は、その多くが法制度の不備によるところが少なくない。ここではさまざまな大規模「自然災害」への総合的な対応、人としての尊厳が損なわれることのない被災者救助対策、そして被災者の生活再建保障という視点から、災害対策基本法、災害救助法、被災者生活再建支援法についての**問題点・課題**を指摘する。

1. 災害対策基本法について

・災害対策基本法は「基本法」とはいえ、内実は災害応急対策と復旧対策に関する行政等の責務、組織体制、防災計画の策定や施策が中心を占める反面、災害未然防止対策、災害復興対策分野に関しては極めて不備であり、総合性に欠ける。また、災害関係の個別法（一般法あるいは特別法）に対する優越性はなく、災害の未然防止や復興の対策分野について施策を方向付け、各種防災関係法や行政を指導・誘導する役割を果たしているとはいえないことから一般法である。

・憲法の理念を防災分野に具体化し、災害対策に関係する多くの個別法を通じて施策化する「基本法」としての役割を果たしていない。

・災害対策の根本である被害の発生を未然に防止する被害抑止（予防）対策が体系的に規定されていない。地域との関係においても様々な災害危険（脆弱性）への対策を総合的に推進する視点がなく、多くの個別一般法・特別法は、縦割り行政の枠内でそれぞれが整備計画を作成し、予算付けをして対策を講じている。

・同様に、災害後の住民生活の再建や地域産業の回復、安全なまちづくりなど災害復興に関する方針についても、地域づくり計画（基本構想、都市計画マスタープラン）との関係が規定されていない。

・被害の未然防止（被害抑止）、被害の拡大防止（応急）、復旧、復興の各対策を包括して統合的・段階的に推進する規定がない。

・法が規定する防災計画（防災基本計画、地域防災計画、防災業務計画）は、応急対策及び復旧対策に関する施策事項は規定されているが、計画の推進管理は規定していないし、計画を策定する各防災会議はその権限を持たない。

・災害対策の計画として、近年、人的被害・経済被害の軽減目標（数値）を設定し、期間を設けて目標値を達成する防災戦略計画が国・自治体で策定されているが、災害対策基本法における位置付けがない（防災計画との関係も不明）。

・災害対策における地域コミュニティは、被害の未然防止（被害抑止）、被害の拡大防止（応急）、復旧、復興の各段階において重要な主体となるが、法では災害後の防災活動について規定されているものの、対策全体について関係性や役割の位置付けがない。

2. 災害救助法について

<法の要点>

・目的（第1条）：この法律は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

・救助の対象（第2条）：この法律による救助は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村の区域内において当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して、これを行う。

・救助の種類等（第4条）：①避難所及び応急仮設住宅の供与、②炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、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、⑧学用品の給与、⑨埋葬、⑩前各号のほか政令で定めるもの（死体の捜索及び処理、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、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去）

<問題等>

① 災害による被災者救助の責任の所在が曖昧である。

・第1条では「国が・・・必要な救助」行うとし、第2条では「都道府県知事が・・・当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して、これを行う」と規定。

→被災者救助の責任は国か、実施者である県等知事か、「法定受託事務」の責任の曖昧性

→実際の救助の措置は知事が実施、しかし、「救助の程度、方法及び期間は内閣総理大臣が定める基準」（第3条）による。また、救助費用は都道府県と国である。

② 「災害救助の基準」は大規模災害への対応ができない。

・殊に「救助の程度、方法及び期間の基準」の「期間」は、最近の災害ではほとんどの救助措置の実態と整合しなくなっている。

→ また、家屋等の被災認定調査が確定しないと応急仮設住宅の設置や住宅の応急修理、その他の事務が進まないという手順を考慮せずに「期間」が設定されている。

・「救助の基準」については、

③ 救助の方法が原則として「現物給付」主義であり、社会実態と合わなくなっている。

・例えば、第3条1（炊き出しや食品給与）については外食など嗜好の余地をなくし、第4条（生活必需品）は個人的な趣味による選択ができない、など。

④ 避難所設置費用の限度額は、避難生活環境の改善を制約している

・避難所費用の限度額によって、生活環境改善のための器材費に制約が生じる事態がある。
例えば、床マットやベッド、高齢者用いす、プライバシー保護パーティション、更衣室、簡易シャワー室、仮設洗濯場、仮設炊事場、談話室（テレビ等）などの整備。

→これらは「災害救助事務取扱要領」（内閣府）で留意事項として掲げられているが、基準にはなく、要望 → 国との調整が必要になり、早期改善を抑制している。

- ・被災者の中には家族事情を理由に避難所に入らないケースがある。制度上、福祉避難所の設置と設置費の加算が可能になっているが、介護要員費など人件費、設備費の計上については不明確。

⑤ 応急仮設住宅の供与（第2条）の充実

- ・仮設住宅については、これまで集会所等の設置（50戸以上）、福祉仮設住宅の設置、民間賃貸住宅の借り上げなどの改善が図られてきた（しかし、自治体事務は煩雑化）。

→ 地域や被災者の家族条件などを考慮して、高齢者や障害者が少人数（5～10人程度）で共同生活を営む「グループホーム」型の仮設住居を検討すべき。

⑥ 災害にかかった住宅の応急修理（第7条）の不合理的

- ・対象として、「住家の半壊（焼）」「自費では応急修理ができない者」、「居住に大規模補修が必要な者」としている。一方で、費用の限度額は57万6千円、期間は1カ月以内であり、混乱状態の被災地で当制度を活用するにはきわめてハードルが高く、その割に限度額が低く、被災者本位とは言えない。

⑦ その他

3. 被災者生活再建支援法について

<法の要点>

・目的（第1条）

この法律は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その生活の再建を支援し、もって住民の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする。

・被災世帯の定義（第2条）

政令で定める自然災害により被災した以下の世帯

- 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、住宅に居住する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が困難な世帯（大規模半壊世帯）

・制度の対象となる自然災害（施行令1条）

- ① 災害救助法施行令1条1項1号又は2号に該当する被害が発生した市町村
- ② 10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村
- ③ 100世帯以上の住宅全壊被害が発生した都道府県
- ④ ①又は②の市町村を含む都道府県で5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村
- ⑤ ①～③の区域に隣接し、住宅全壊被害が発生した市町村 その他

・支援金の支給（第3条）

- ・支給額は以下の2つの支援金の合計額。世帯人数が1人の場合は、各該当欄の金額の

3 / 4 の額

① 住宅の被害程度に応じた支援金（基礎支援金）

住宅の被害程度	全 壊	解 体	長期避難	大規模半壊
支給額	100 万円	100 万円	100 万円	50 万円

② 住宅再建方法に応じた支援金（加算支援金）

住宅の再建方法	建設・購入	補 修	賃 借
支給額	200 万円	100 万円	50 万円

<問題等>

① 支援金額の充実

・近年の災害では、避難生活が長期に及び仮設住宅生活が2年を超えることがまれではない。この間の生活維持費で基礎支援金（100万円）はほぼ消える。また、40坪（130㎡）程度の住宅再建には、少なくとも2000～2500万円かかり、現行の加算支援金（200万円）は住宅再建費用の1割未満に過ぎない。実際、東日本大震災では各自治体が様々な独自の補助（いわゆる上乘せ・横出し）を工夫して、被災者の自力再建への支援と生活回復意欲を増進している。

こうした現状から、加算支援金について建設・購入場合は400万円以上に、補修の場合は200万円以上へと早期に増額することが必要。

② 被災宅地の地盤安全化工事費への支援を

・地震災害では、盛り土崩壊や地盤の液状化など宅地が被災して住宅被害が生じる事例が少なくない。住宅再建では宅地の安全整備（改良復旧）が前提になること、宅地の安全改善工事は原因や被害程度が様々であることなどから、今後、住宅本体への支援とは別に「宅地安全化支援金」（支援額は別途、要整備費に対する割合などを検討）を設けることが望ましい。

③ 住宅被災世帯間の格差の拡大問題

・前項のような住宅再建支援金の充実（増額）は、支援金のない半壊や一部損壊世帯との格差を一層拡大させる。このことは大規模半壊と半壊との判定に厳然たる区分がなければ一般の理解は得られない。しかし、4区分による被害認定事務は、現在でも再調査やトラブルが絶えないように被害認定の厳格性が求められている。今後、大量の被災家屋について限られた期間に公正・明快な線引きを行う態勢づくりは、たとえ専門技術者集団を整えたとしても至難の事務である。

こうした制度上の問題を緩和する方法として、災害救助法による「住宅応急修理」の限度額を引き上げて、金額的にバランスを取ることも考えられるが、救助法は現物支給であり、適用範囲も異なることから不適である。したがって、支援法において半壊及び一部損壊世帯に対しても補修支援金を支給する（この場合、加算支援金とはならない）ことによって、バランスさせるより方法はない、と思われる。