

2011年(平成23年)4月28日

災害救助制度の改正及び運用改善に関する緊急提言

兵庫県弁護士会
会長 笹野 哲郎

第1 提言の趣旨

- 1 被災自治体が被災者に対する救助措置を積極的に行えるよう、災害救助法第36条第3号に定める国庫の負担割合を「百分の百」と改正し、東日本大震災に遡及適用すべきである。
- 2 同法第23条1項7号に基づき、生業再開に向けた現金・現物の支給を行うべきである。
- 3 災害救助法の所管を、厚生労働省から内閣府に移し、運用基準の抜本的見直しを早急に行い、東日本大震災に遡及適用すべきである。

第2 提言の理由

1 被災地の実情と災害救助法

当会は、東日本大震災の避難所等に会員を派遣し、被災者に対する法律相談を実施し、被災者が直面する数々の問題について生の声を聞いた。震災発生後約1か月余が経過した現時点を、当会が経験した阪神淡路大震災における同時期と比較してみても、被災者のおかれている状況は極めて深刻であると言わなければならない。例えば、津波被災地に広がる瓦礫の山が片付く目途は立っておらず、避難所の生活環境は劣悪であり、震災発生後の関連死が続き、被災者の健康障害も深刻化し、未だに応急仮設住宅をはじめとする生活安定の見通しも立っていない。

こうした瓦礫撤去、被災者の健康管理、避難所、応急仮設住宅といった災害直後の応急措置は災害救助法に基づいて行われている。東日本大震災の被害があまりに広域かつ甚大で、原発事故による複合被害も深刻である上、被災者の救助の最前線に立つ基礎自治体（市区町村）自体が大きなダメージを被り行政能力が低下していること等から、被災地自治体の現地対応に原因を求めることはあまりにも酷であろう。むしろ、問題の本質は、災害救助法に関する制度の仕組みそのもの、あるいは国による、その硬直的な運用にあると言うべきである。被災者の生命健康は危機に瀕しており、避難所の改善と応急仮設住宅等の提供は一刻の猶予もならない。

そこで、当会は、早急な災害救助法の改正及び運用の改善を求めるべく、この緊急提言に及んだ。

2 国庫負担率の引き上げ

災害救助法は、被災者を救助の方法を広く定めるとともに（災害救助法第23条1項各号¹、同施行令第8条²）、地方自治体に広範な権限を与え、本来、被災地の現場に即して弾力的に運用することが可能な仕組みとなっており、被災者は同法によって手厚く保護されることとされている。同法が、有効に活用されるならば、多くの生命が救われ、被災者の不安も相当改善されるはずである。

ところが、被災地の自治体は、厚生労働省が定めた災害救助法の運用基準の範囲内で救助し、それを超える救助に躊躇する傾向が顕著であった。

そもそも、厚生労働省の定めた基準は、国庫財政負担基準に過ぎず、救助の必要があれば実施は可能である。にもかかわらず、災害現場で積極的な救助に踏み切れ

¹ 災害救助法第23条1項「救助の種類は、次のとおりとする。①収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与 ②炊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 ⑧学用品の給与 ⑨埋葬 ⑩前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの」

² 災害救助法施行令第8条「法第23条第1項第10号に規定する救助の種類は、次のとおりとする。①死体の搜索及び処理 ②災害によつ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」

ずにいる原因は、災害救助法第36条³において国庫の負担基準が定められ、一定の範囲を超えたときの負担率が「国：都道府県＝9：1」とされているところ、被災地の自治体がこの1割の負担に耐えられるかどうかを懸念している点にある。国は、災害救助法の弾力的運用を求めているものの、自治体の財政負担についての手当がないことから、被災地現場における実施状況は改善しないのである。

そこで、災害救助法第36条第3号に定める国庫の負担割合を端的に「百分の百」と改正し、東日本大震災に遡及適用すべきである。

3 生業を持つ事業者への現金・現物の給付

被災地で聞かれた悲痛な叫びとして、生業に対する支援が全くないという声が多かった。高齢ないし経済的基盤が脆弱な事業者（農漁業者、その関連事業者など）は、新たな借入れをする気力も体力も失われており、生業の再興にあたって、最も有効で最優先で必要なのは、生業再開に向けた現金・現物の支給である。

この点、災害救助法第23条1項7号は「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」を救助の一種としている。また、同2項は「救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者(略)に対し、金銭を支給してこれをなすことができる。」としている。しかるに、これらの規定は、各種貸付制度が充実していること等を理由に、適用が停止されている。

被災地の実情を直視し、被災者の生の声に耳を傾ければ、これら規定の適用は必然と言うべきであり、直ちに同条項に基づき、生業の再起に向けた現金・現物の支

³ 災害救助法36条「国庫は、都道府県が第33条の規定により支弁した費用及び第34条の規定による補償に要した費用（中略）並びに前条の規定による求償に対する支払に要した費用の合計額が政令で定める額以上となる場合において、当該合計額が、地方税法（中略）に定める当該都道府県の普通税（中略）について同法第1条第1項第5号にいう標準税率（標準税率の定めのない地方税については、同法に定める税率とする。）をもつて算定した当該年度の収入見込額（以下この条において「収入見込額」という。）の100分の2以下であるときにあっては当該合計額についてその100分の50を負担するものとし、収入見込額の100分の2をこえるときにあっては左の区分に従って負担するものとする。この場合において、収入見込額の算定方法については、地方交付税法（中略）第14条の定めるところによるものとする。①収入見込額の100分の2以下の部分については、その額の100分の50 ②収入見込額の100分の2をこえ、100分の4以下の部分については、その額の100分の80 ③収入見込額の100分の4をこえる部分については、その額の100分の90」

給を行うべきである。

4 所管の変更

災害救助法は、厚生労働省の所管とされている。この所管は、救助の種類に、生活必需品等の供給、医療・助産等が含まれていること等から、一定の合理性があるとされてきた。

しかし、①救助の内容は、仮設住宅の供与や住宅の応急修理、被災者の救出、がれき撤去など、本来厚生労働省の所管になじまない事項も多いこと、②災害対応の中核部分については内閣府が一元的に所管していること、③救助から復旧・復興までの一連の流れは連続性があるため、基本的に所管も一貫させるのが合理的であること、④災害直後の緊急対応については柔軟な現場対応が必須であるところ災害救助の実務上一般基準を超える特別基準については厚生労働大臣との協議を必要とするなど救助の現場に即しない運用がなされていること、⑤住宅の応急修理等に収入制限が設けられるなど救貧措置との混同と見受ける不合理な運用があること、⑥通知、通達による運用基準が相当数あるが、現状に即していないものが多いため、基準を迅速に改めるには、所管替えをして、これを一から見直した方が迅速であること、⑦省庁横断的な調整が必要であり、それに適した省庁である内閣府が所管すべきであること、⑧内閣府が所管する被災者生活再建支援制度との連携が必要であること、などの事情があり、厚生労働省が所管するのは必ずしも適当とは言えない。

そこで、災害救助法の所管を、厚生労働省から内閣府に移し、これまでの運用基準の抜本的見直しを早急に行い、東日本大震災に遡及適用すべきである。

以 上