

被災者総合支援法案

はじめに

——災害復興制度研究所が策定した二つの法案

野呂 雅之*

災害復興制度研究所（以下、「研究所」と記す）は2005年、新たな災害法制の研究を目的に設立された。設立当初の具体的なミッションは、災害対応の時系列的なフェーズのうち、法的に最も脆弱な復興期の理念法である「災害復興基本法」の素案を策定することであった。当時の研究所規定にも、そのように盛り込まれていた。

研究所の活動期間は5年を1期として、2005年度からの第1期計画の最終年度となった2010年1月に「災害復興基本法・試案」（以下、「基本法試案」と記す）をまとめた。基本法試案の策定の経緯等については「災害復興研究 Vol. 2」（2010）に詳述しており、本特集では「災害復興基本法案 逐条解説」を再掲するにとどめた。

研究所では災害の発生状況等を踏まえて年度ごとに幾つかの研究会を設置しているが、こうした災害法制に関しては常設の基幹研究会である法制度研究会で議論を進めてきた。

第1期計画の半ばからは基本法試案の議論と並行し、その基本法に基づく実定法として「被災者総合支援法」（以下、「総合支援法」と記す）の必要性も吟味された。しかし、第1期計画の最終年度を迎えて成果を形にする必要があり、基本法試案の提言の具体化を優先した。さらに、2010年度から始まった第2期計画では、2011年3月11日に発生した東日本大震災の被災者支援に関する政策提言・研究に注力する必要があり、総合支援法の策定には手が回らないのが実情であった。

「被災者総合支援法案」の策定に至る経緯

被災者支援については、災害が起きるたびに新たな法律が制定されたり、既存の法律が改正されたりしてきた。それ自体は決して悪いことではないが、それぞれの法律のできた時代背景や社会情勢が異なり、継ぎはぎだらけの災害法制になっているという問題がある。

たとえば災害後の被災者の生活を保障する災害救助法（以下、「救助法」と記す）は、昭和南海地震が起きた翌年の1947年に制定された。避難所の開設や仮設住宅の提供の根拠となるが、現在は避難形態も多様化し、見直しが必要である。羽越豪雨をきっかけに1973年に制定された災害弔慰金支給等法（以下、「弔慰金等法」と記す）では、遺族の構成を考えた支給額や災害障害者の支給対象の要件の拡大など改善すべき点が少なくない。阪神・淡路大震災をきっかけに1998年に制定された被災者生活再建支援法（以下、「生活再建支援法」と記す）は、住宅再建支援に最大300万円を支給するが、対

*災害復興制度研究所 主任研究員・教授

象は原則として大規模半壊以上になっている。

被災者支援の実施に関してみても、上記の被災者支援三法の実施主体にはばらつきがある。救助法は都道府県による法定受託事務であるが、避難所等の応急救助の多くは市町村が実施している。弔慰金等法は市町村による自治事務である。生活再建支援法は都道府県による自治事務であるものの、申請の受付は市町村が実施している。

東日本大震災の発生を受けて、災害対策基本法（以下、「災対法」と記す）は2012年と2013年に大規模な法改正がなされた。救助法と弔慰金等法、生活再建支援法はそれまで複数の省庁に所管が分かれていたが、2013年の災対法の改正で所管が内閣府に統一され、組織的には被災者支援法制の一本化の兆しが見えてきた。さらに東日本大震災では、自治体が民間賃貸住宅を借り上げる「借上げ型（みなし）仮設住宅」への入居者や在宅避難者など新たな被災者グループの存在が浮き彫りになり、既存の法令の枠組みを超えた総合的な支援法が必要ではないかとの指摘がなされるようになった。

そうした状況のもと、研究所の第3期計画（2015年度-2019年度）に入り、本格的な総合支援法の策定に着手した。二度にわたる災対法の改正によって被災者支援に関する理念や方向性が提示されたことに伴い、被災者支援三法の統一にとどまらず、災対法の一部も取り込んで、切れ目のない被災者支援を実現できるような総合支援法の策定を目指していくことになった。

総合支援法の策定作業は概ね月1回開催の法制度研究会で3クールに分けて実施された。

第一クール（2016年4月-2017年4月）では、最初に論点整理のワークショップを開いて被災者支援に関する法的な課題を洗い出し、続いてその課題をもとに総合支援法で規定すべき内容を検討した。そうした検討内容に基づいて、総則編、応急救助編、生活保障編、生活再建編など個別の課題ごとに1年かけて議論を進めた。

第二クール（2017年5月-2018年9月）では、第一クールでの成果を踏まえて再び最初の総則編から議論を深めるとともに、法制度研究会の全体会と並行して少人数による作業部会を5回開いて総合支援法・要綱案の原案づくりを進めた。

第三クール（2018年10月-2019年7月）では、作業部会で作成した要綱案をたたき台にして、全体会で要綱案の最終案をまとめる作業を進めた。第三クール前半では、総合支援法の全体的な構成は生活保障（復旧）と生活再建（復興）を別の編で扱うなど8編になっていたが、最終的には生活保障と生活再建を一つの編に統合したりして6編の構成になった。

この間、法制度研究会の全体会の開催は32回にのぼり、2019年8月29日に兵庫県庁にある県政記者クラブで、被災者総合支援法案の策定について記者会見して発表した。

事前の備えから生活再建まで担う6編の構成

前述したように継ぎはぎだらけの現行の災害法制は、被災者の生活再建のために十分機能しているとは言い難く、総合支援法では事前の備えから生活再建まで切れ目のない支援の実現を目指した。

総合支援法は6編からなり、「第1編 総則編」では被災者支援にとって重要な基本理念や基本方針などを定めた。「第2編 応急救助編」と「第3編 生活保障・生活再建編」では、現行の被災者支援三法に欠けている要素を取り入れた。「第4編 情報提供・相談業務・個人情報編」「第5編 権利保障編」と続くが、権利保障編はこれまでの災害法制にはなかった項目であり、総合支援法の重点項目の一つである。最後に「第6編 その他項目 附則」の構成になっている。

総合支援法・要綱案の各編における主な規定（表）について概要を述べていくことにする。

表 被災者総合支援法案・構成

第1編	総則編	目的 定義 理念規定 基本方針 被災者支援の対象・発動要件 被災者支援運営協議会 責務規定 等
第2編	応急救助編	応急救助の内容・基準・実施・準備
第3編	生活保障・生活再建編	支給基準・要件 被災者の死亡・障害 生活財の保障 住宅の修理・再建・購入 家賃補助 仮設住宅・災害公営住宅 生活支援金 教育サービスの保障 等
第4編	情報提供・相談業務 ・個人情報編	情報提供 相談業務 事前アセスメント 被災者ニーズアセスメント 被災者台帳 罹災証明書 応急危険度判定 建物被害調査 広域避難者対策 等
第5編	権利保障編	オンブズマンと権利保障のための手続 不服申立て 受給権の保護
第6編	その他項目 附則	

【第1編 総則編】

総則編では被災者支援のあり方を示すために、基本理念および基本方針に関する規定を設けている。11号の理念規定、20号の基本方針規定では、支援の最終目標は被災者の生活再建であることを明記し、被災者が自己決定権に基づいて生活再建に取り組めることを前提とした支援を求めている。さらに、生命保護が最優先されることを明記するとともに、災害関連死の防止義務規定を設けた。

その他の理念規定および基本方針では、①被災者の個別事情に応じた配慮と支援、②情報の活用、③被災者の尊厳と自己決定権の尊重、④被災者支援における柔軟な対応、⑤裁判を受ける権利・不服申し立ての権利、⑥防災自治の原則——などが定められている。

被災者支援の実施主体として、総則編には「被災者支援運営協議会」を規定している。公助と共助組織が共同して被災者支援に取り組み、被災者自らが支援内容の決定に参画できる仕組みになっている。運営協議会は全国、都道府県、市町村のレベルで設置され、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 NGO、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。

運営協議会では、平常時に被災者ニーズの事前アセスメントを実施して被災者支援計画を策定し、発災後は被災者支援実施方針として運用する。医療、福祉、義援金、被害認定、物資供給、避難所運営など被災者支援の業務内容に応じて委員会（グループ・作業チーム）をつくり、個別の業務ごとに委員会が支援計画の原案を起案することになる。

【第2編 応急救助編】

応急救助編は、現行の救助法がカバーしていた部分にあたるが、大幅な見直しを図った。応急救助の内容を災害直後の生存権（生活権）保障ととらえ、被災者支援のメニューを応急救助に限定し、長期的な避難生活に係る支援やがれき撤去などは第3編に移行した。

支援の対象には、災害発生前・後における安全な場所への移動（避難行動）も加えた。これによって、避難場所における一時避難にかかる費用も総合支援法から拠出できることになり、避難行動が空振りに終わった場合も判断に合理性が認められ、自治体が躊躇せず避難勧告を出せるようになる。

災害直後の居所については、「避難所およ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、避難所以外の被災者の生存権も保障する。具体的には、ホテルや旅館については宿泊支援の一環として活用できるようにして、ブルーシートの支給・設営といった簡易な応急措置も可能とする。

応急救助の基準では、救助法における「一般基準」「特別基準」に関する規定を見直し、「一般基準」の質的向上を図るとともに、過去に採用された「特別基準」については協議を要することなく届け出だけで実施可能とする。さらに、過去に採用された「特別基準」の公表を義務づけることで、支援に格差が生じないようにした。

【第3編 生活保障・生活再建編】

住宅再建等については大きな方向転換を試みた。支給基準・要件として、生活再建支援法における大規模半壊の区分を廃止し、半壊世帯も制度に組み入れた。さらに、仮設住宅の提供、応急修理、がれき撤去等に課せられていた救助法の資力要件を撤廃することで、支援対象の拡大を図った。

また、救助法の応急修理制度と生活再建支援法の修理に対する支援制度を統合して、在宅避難を可能にする住宅修理の支援を充実させ、家賃補助の支援メニューを新設した。「避難所—仮設住宅—復興公営住宅」という単線型の政策を改め、被災者にとって多様な支援メニューから選択できるような内容にしている。主な支援メニューは次のとおり（詳報は次稿「被災者総合支援法・要綱案——解説ならびに論点」を参照）。

■被災者の死亡・障害

弔慰金等法における弔慰金ではなく、総合支援法では支援金として支給するため、「災害遺族給付金」「災害障害給付金」に名称を変更する。

被災者の死亡に対して、遺族に一時金250万円に加え、残された家族の構成によって給付金を支給する。被災者の障害に対しては、支援措置の対象を現行の労災保険の障害等級1級程度から総合支援法では7級にまで拡大し、一時金最大250万円と障害の状態に応じた給付金を支給する。

■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が、安全性が確保されて居住可能になることが条件である。一部損壊世帯以上の世帯を対象に、在宅避難を可能にする程度の「居住応急修理」に上限100万円を支給する。半壊世帯以上の世帯を対象に、安定した居住空間の確保を目指した「居住安定修理」に上限300万円を支給する。

住宅の修理に関しては、全国知事会が2018年にまとめた被災者生活再建支援制度の見直し検討結果報告を参考にした。その報告によると、茨城、兵庫、広島、徳島、大分、熊本の6県の支援金支給実績を分析したところ、修理（補修）に必要な費用は全壊と大規模半壊で1世帯あたり500万円～600万円を要していた。

総合支援法における修理費を算出するのにあたり、知事会報告の修理費の半額程度を居住安定修理の上限額にした。

■家賃補助

家屋の損壊等によって居住が困難な世帯に対し、世帯人数に応じて家賃補助を行う。期間は被災地の状況に応じて最大5年。借上げ型仮設住宅は契約形態が複雑なため、家賃補助方式に改める。

■仮設住宅・災害公営住宅

家屋の損壊等によって居住が困難な世帯に対して、世帯人数に応じて仮設住宅を提供し、私有地における建設も可能とする。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。

■住宅の再建・購入

住宅の再建・購入には最大600万円を支給し、仮設住宅の買い取りに用いてもかまわない。対象世帯は、生活再建支援法と同じであり、半壊でも取り壊した世帯は支給対象とする。

支援金の金額を決めるにあたり、超党派の国会議員による「自然災害から国民を守る国会議員の会」が2000年にまとめた被災者住宅再建支援制度の法案骨子が参考になった。当時の住宅の標準的な新築価格を1700万円と算出し、自然災害で住宅が全壊および半壊世帯を対象に最大850万円（新築価格の2分の1）を支給する内容である。

支給額の半額を国が補助し、半額を自治体が積み立てて基金にする。基金の財源については住宅の所有者から固定資産税に上乗せして徴収する方法をとり、公的保障（公助）と共済制度（共助）を組み合わせた折衷案だった。

総合支援法の議論では、やはり国の統計資料から新築価格を概ね1900万円と算出し、今回は公助、共助、自助という考え方から三分割して支援金の金額を600万円とした。

【第4編 情報提供・相談業務・個人情報編】

本編は災対法の条文を踏まえつつ、被災者支援を的確に実施するための条項を加えた。被災者が適切に避難行動や避難生活、生活再建を行えるように、情報提供や相談業務を実施するように規定した。円滑な被災者支援を実施するためには、その地域における災害の可能性や予想される被害、住民の要配慮性などの「事前アセスメント」、発災後に必要な支援を把握するための「被災者ニーズアセスメント」を求めている。

事前アセスメントや被災者ニーズアセスメントはこれまでにない新たな項目である。被災者の実態や意見を支援に反映させるための仕組みであり、的確に運用されれば被災者一人ひとりに配慮や支援が確実に届くことが可能になる。

「広域避難者対策」はほぼすべての編にかかわってくるが、情報提供の観点から置き去りにされがちであるため、本編で規定しておくことにした。具体的な対策としては①「広域避難者」というカテゴリーを設け、法令（告示）・通知に反映させる、②生活必需品・食料の購入について現金支給を認める、③県外に避難した被災者と元いた地域とのかわりを維持するための「支援員」を確保する、④支援の申請や被災地における意思決定への参加がインターネットを通じて可能になるシステムを構築する、⑤「帰還・定住支援センター」を設けデータを全国的に管理する——ことなどを求めている。

【第5編 権利保障編】

権利保障編は総合支援法の重点項目の一つであり、被災者の不服申し立ての権利を保障するためオンブズマン制度を設ける。現行の救助法では被災者支援は措置であり、申請に基づく処分ではないため、不服申し立ての対象にはなっていない。そのため、総合支援法では申請に基づく業務はすべて行政処分とし、オンブズマンに不服申し立てができるようにする。

オンブズマンは被災者からの不服申し立てを受けて、行政などに勧告等を行うことになる。さらに、行政処分とすることで、被災者支援をめぐる訴訟の対象になり、ひいては被災者の救済に道が開かれることにも繋がる。

オンブズマンは都道府県の議会を事務局とし、議員や専門家などから構成される。これによって、行政は「被災者支援の実施」——議会は「被災者支援の監視」——司法は「被災者の権利保障」といった形で、行政・立法・司法の三権がそれぞれ被災者支援の運営に携わることになる。

【第6編 その他項目 附則】

罰則や経過措置について規定している。

最後に——災害法制の抜本的な見直しを

これまで見てきた総合支援法の各編と現行の被災者支援三法および災対法との関係を図にまとめた。被災者三法を棚卸しして、災対法の一部を取り込んで再構築した構図である。

東日本大震災後も自然災害が相次ぎ、生活再建支援法など災害法制の課題が浮かび上がった。全国知事会は2018年11月に「被災者生活再建支援制度の充実と安定を図るための提言」をまとめ、支給対象を半壊世帯にまで拡大することを求めている。

生活再建支援法の二度目の大きな改正から12年余り。改正時の衆参両院の附帯決議で4年後を目途に制度の見直しを検討することになっていたが、見直しに向けて活発な議論がなされているとは言い難い。南海トラフ地震や首都直下地震の発生も現実味を帯びてくる中で、生活再建支援法をはじめとする災害法制の抜本的な見直しの議論を急ぐ必要がある。総合支援法が被災者主体の災害法制を構築するための議論の一助になればと考えている。

図 被災者総合支援法案における既存の法制度の振り分け

