

# 被災者再起へ切れ目なく手を

## 現行法に「穴」 総合支援の試案 関学復興研

被災者が災害後に生活を再建するまで切れ目ない支援を目指し、関西学院大学災害復興制度研究所（兵庫県西宮市）が「被災者総合支援法」の試案をまとめ、29日発表した。来年1月に阪神・淡路大震災から25年になるのを控え、国会議員に冊子を送付するほか、東日本大震災の被災地で勉強会を開いて試案を広め、現行の法制度の課題を浮かび上がらせるのが狙いだ。

### 仮設・住宅再建…要望と合わず

復興研は2005年、災害からの復興を政策や制度面から調査・研究する機関として設立。10年には復興の理念を定めた「災害復興基本法」の試案を公表するなど国や自治体に提言を続けてきた。

被災者支援に関する現行の法律は、「災害対策基本法」をはじめ、避難所の開設や仮設住宅の提供の根拠となる「災害救助法」、住

宅再建を支援する「被災者生活再建支援法」、遺族に一時金を支給する「災害弇慰金支給法」などがある。ただ、制定の時期や背景が異なるため、支援に漏れがあったり、内容が現状に合わなくなったりしていることが指摘されてきた。

住宅再建をめぐるのは、半壊以下の支援が薄く、災害救助法には半壊と大規模半壊を対象に、上限58万

4千円で応急修理できる制度があるが、年収条件が設けられている。被災者生活再建支援法の支援制度は年収条件はないものの、支援金の支給対象は、全壊や大規模半壊、解体が必要な半壊に限られていた。

また、東日本大震災以降に仮設住宅の主流となり、自治体が借り上げて提供する「みなし仮設」は、被災者が希望する場所や間取り



試案

### 現行の災害関連法と関学復興研の試案の比較

災害救助法(1947年制定) 仮設住宅の提供 半壊以上、民間住宅を借り上げるみなし仮設は規定の家賃以下の物件に限る	民間住宅の家賃補助や仮設住宅の提供 一部損壊以上
応急修理 半壊が大規模半壊。年収条件あり、上限58万4千円	住宅の修理補助 一部損壊以上で上限100万円
被災者生活再建支援法(1998年制定) 基礎支援金 全壊と解体が必要な半壊に100万円、大規模半壊に50万円	生活財の購入補助 全壊で100万円+10万円×(世帯人数-1) 半壊で50万円+5万円×(世帯人数-1)
加算支援金 建設・購入に200万円、補修に100万円	住宅の修理補助 半壊以上で上限300万円
災害弇慰金支給法(1973年制定) 生計維持者の死亡で弇慰金最大500万円など	住宅の再建・購入補助 全壊と解体が必要な半壊に最大600万円。仮設住宅の買い取り可
1級障害相当の見舞金最大250万円など	遺族に給付金(一時金と定期給付金)支給
	1級障害相当から7級障害相当まで給付金(一時金もしくは定期給付金)支給

11995年1月、神戸市上空



阪神大震災では全半壊した住宅が約25万棟に上り、被災者生活再建支援法制定のきっかけになった。

とのミスマッチが問題になっている。災害救助法の「現物支給」の原則で、被災者が規定内の家賃の物件しか選べないためだ。

復興研がまとめた試案は、災害救助法と被災者生活再建支援法、災害弇慰金支給法の統一を図り、災害対策基本法の理念を取り込んで全6編で構成する。

第1編の総則で、支援の最終目標を「被災者の生活再建」と明記。被災者自身が支援内容の決定過程に参加できる仕組みなどとした。行政や自治会などからなる「被災者支援運営協議会」を平時から設置して支援計画を作り、発災後は実施方針として復旧・復興に当たるよう定めた。

第3編は生活保障・生活再建編。家賃補助を新設して、住宅の修理制度も拡充。「避難所―仮設住宅―復興住宅」という単線型の政策を改め、被災者が多様な支援メニューから選べるように設計した。

具体的には、大規模半壊の区分をなくして対象を拡大。一部損壊以上の世帯が避難所に行かずに済むように「居住応急修理」に上限100万円を支給することなどを盛り込んだ。

再建・購入に対する支援も厚くし、修理補助との併給を認めたと、半壊以上の世帯に最大600万円を支給する。

相談業務や権利保障も重視。第4編では、支援が適切かどうか被災者に聞き取る「ニーズアセスメント」を実施。第5編では、オンブズマン制度を設け、支援の実態を調べて関係機関に是正を勧告できるようにする。

試案作りで座長を務めた関西大学社会安全学部の山崎栄一教授は29日の会見で「これまで制度から外れた人は被災者と思われず切り捨てられてきた。被災者に配慮し、参画できる仕組みにするので、ニーズに合った制度が作れるはず」と語った。千種辰弥

2019年8月30日(朝日新聞 朝刊 P3)

### 訂正して、おわびします

▼30日付総合面「被災者再起へ切れ目なく手を」の記事で、関西学院大学災害復興制度研究所の試案に、住宅の再建・購入費について「修理補助の併給を認めた」と、半壊以上の世帯に最大600万円を支給するところの「併給は認めないが」との誤りでした。議論の経過で方針が変わったのを見逃してしまいました。

2019年8月31日(朝日新聞 朝刊 P36)

# 被災者支援制度一本化提言

## 切れ目ない救済へ法案発表

阪神・淡路大震災とその後も相次ぐ災害の教訓を踏まえ、関西学院大学災害復興制度研究所（西宮市）は

29日、事前の備えから生活再建まで切れ目のない被災者支援を実現する「被災者総合支援法案」を発表した。いくつもの法律にばらばらに定められている支援制度を一本化。制度のはざまに落ち、支援の枠から漏れる

人が出ない仕組みを提言した。（3面に関連記事）

同研究所によると、主な被災者支援の法制度は、終戦直後制定で仮設住宅提供などを定める災害救助法▽遺族や重度障害者に現金を給付する災害弔慰金法▽阪神・淡路の被災者らの声で成立し、全壊世帯に最大300万円を支給する被災者生活再建支援法―がある。

それぞれ法律が災害のたびに改正されるなどしており「継ぎはぎだらけの法制度」などの指摘がある。

結果的に、支援対象から外れたり、継続的な支援が受けられなかったりする被災者を生む原因ともされる。阪神・淡路を機に設立された同研究所では2016年度から、山崎栄一関西大

らが、各地の震災や風水害を踏まえて法案を検討。「被災者一人一人の復興」に力点を置き、応急救助から生活再建、情報提供など6編の提言を法案にまとめた。

- ・三つの法律を分かりやすく一本化
- ・切れ目なく漏れない支援へ自己決定権を尊重した生活再建支援の意思決定に市民が参画
- ・災害関連死の防止義務規定

### 被災者総合支援法案

- ・支援する法律がばらばら
- ・災害ごとに継ぎ足され複雑
- ・支援対象から漏れ落ちる被災者
- ・復興期の法制度がせい弱
- ・行政側の手続きが中心

### 災害救助法

### 災害弔慰金法

### 被災者生活再建支援法

### 被災者総合支援法案の狙い

法案は、被災者のニーズをくみとる「配慮」の重要性を強調。自己決定権を重視し、要配慮者や市民が支援のあり方を決める過程に参画できる協議会設置を提言した。避難暮らしによる環境悪化などで亡くなる「災害関連死」の防止義務規定の明記も打ち出した。

現行制度の改善点では、被災者生活再建支援法で最大200万円とされる住宅再建・購入への支給を、最大600万円まで引き上げる必要性などを挙げた。

法成立に向けて同研究所は、各地の被災地で勉強会を開き、国会議員らにも働き掛ける。（小林伸哉）

被災者総合支援法案 提言

# 住宅再建支給最大600万円に

## 震災障害者支給対象拡大を

### 関学研究所 現行制度の改善訴え

関西学院大学災害復興制度研究所（西宮市）が29日に発表した「被災者総合支援法案」。阪神・淡路大震災以降、各地の災害で多くの人々が支援から漏れ落ちてきた。法案を練り上げた関西大学の山崎栄一教授（災害法制・憲法）らは被災地を歩き、苦しみの声を聞き取った経験から、現行制度の改善点を訴えた。

（1面参照）

阪神・淡路の被災者が立法を働き掛け、公的資金で支える仕組みを築いた「被災者生活再建支援法」。

当初は最大100万円の支援だったが、2度の改正で、支給額は最大300万円まで増額され、年収要件や使途制限も撤廃された。しかし、被災世帯の負担は重い。同研究所は、住宅の再建・購入に「最大600万円」とする支給額引き上げを求め、「大規模半壊以上」とされる支給要件の緩和も訴える。

亡くなる「災害関連死」は、阪神・淡路で約9200人、東日本大震災で約3700人、熊本地震で約2200人になる。応急救助としてホテルなどの宿泊支援や病氣予防を記し、関連死を防ぐ義務を明記するよう訴える（小林伸哉、前川茂之）

	現行法制度	法案での提言
支援制度対象	自治体ごとに一定世帯数の被害がないと対象外	一定以上の規模・強さの災害なら被害1軒でも対象に
住宅再建・購入	最大200万円	最大600万円
応急の住宅修理	最大約58万円	最大100万円
恒久的住宅修理	最大100万円	最大300万円
被災者の死亡	最大500万円	遺族の必要性に応じて支給手厚く
被災者の障害	両眼失明などで最大250万円支給	支給対象を拡大
収入減少の保障	生活保護費支給	生活保護より基準緩和して保障

野呂雅之主任研究員は、東日本大震災では仮設住宅設置に1世帯あたり600〜700万円がかかったことに触れ「被災者が自宅を修理して住むことができればコミュニケーションも維持され、仮設の建設コストも節約できる」と指摘。自宅修理の支給額を増やす必要性を強調した。また、避難生活中などに

阪神・淡路では重い後遺症に苦しむ震災障害者が置き去りにされてきた。災害弔慰金法では最大250万円が支給されるが、支給要件は両目失明などの重い後遺障害に限られる。そこで、同研究所の法案は、一定以上の片目失明や指の欠損などまで対象を広げる。

# 法の一体化提言

## 関学復興研「1人ずつ配慮を」

災害への備えから生活再建まで一体的に支援する「被災者総合支援法」の要綱を、関西学院大の災害復興制度研究所（西宮市）がまとめた。被災者にとって切実な住宅再建・購入について、支援金を最大600万円（現行制度では300万円）に拡充するよう求めた。要綱の作成に関わった研究者らは「被災者1人ずつの声を受け止め、配慮する仕組みが必要だ」と訴え、国会議員に立法化を促す。

【井上元宏、反橋希美】

同研究所は2005年に「人間の復興」を理念に発足。「被災者総合支援法」については、16年から災害法制を研究する山崎栄一・関西大

同研究所は2005年「人間の復興」を理念に発足。「被災者総合支援法」については、16年から災害法制を研究する山崎栄一・関西大

策研究科長ら約10人が30回以上議論した。

援法——など関係法令が複数に分かれ、法の網から漏れる被災者がいるとの指摘もある。要綱の作成に関わった研究者らは、被災者を支援する法を一体化した上で、被災者の自己決定権を重視し、市民自らが支援計画作りに参画できる協議会の設置も提言した。

大震災（1995年）をきっかけに成立した被災者生活再建支援法は、全壊と大規模半壊の世帯に最大300万円が支給される。同研究

所が国の統計を基に算出したところ、住宅の新築工事費は平均で約1900万円かかっており、その約3分の1に当たる600万円の

津久井弁護士は「東日本大震災など各地の被災地からの声も聞きながら、立法化へつなげたい」と述べた。



「被災者総合支援法」の要綱を発表した関西学院大災害復興制度研究所の研究者ら—神戸市中央区で

公費負担を求めた。さらに、大規模半壊の定義をなくした上で、現行制度で対象外となる半壊の世帯にも支給するよう提言した。

また、東日本大震災（11年）では、仮設住宅1戸の建設費が最大700万円超だった一方、災害救助法に基づく住宅の修理費の上限は60万円程度にとどまる。要綱では修理費を100万〜300万円に増額するよう提案している。