

第8回 被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会 議事概要について

1. 検討会の概要

日 時：平成26年7月24日（木）15：30～17：30

場 所：合同庁舎第8号館3階 災害対策本部会議室

出席者：室崎座長、市原、坂井、田近、野田、林、松原各委員

日本共済協会 東口部長、北次長

日原統括官、佐々木審議官、青柳参事官、尾崎参事官、

四日市参事官、田平企画官、山田補佐、北村補佐

2. 議事概要

【議題1】関係

日本共済協会から、加入促進等に関する共済団体の取り組み状況について発表いただき、それに基づいて意見交換を行った。

<主な意見等>

○つくば市で発生した竜巻被害では、農家が相当に被害に遭ったが補償はほぼされていないと聞いている。地域住民からはJA共済に対する質問がだいぶ寄せられたようだが、どうか。（市原委員）

○JA共済でないと詳細についてはわからない。ただし、例えば、全体の5%未満の被害に留まる場合の支払いは行っていない。なお、契約によっては、住居用施設、農業用施設等が含まれる特約もある。（共済協会 東口部長）

○わかりやすく入りやすい共済をという話があったが、地域ではそうした説明がほぼなされていなかったのではと思う。（市原委員）

○いろいろな取り組みがなされているが、こうした実態を踏まえてさらに周知・広報をしていく必要があり、事務局としても努力したい。（尾崎参事官）

○前回検討会において、地震保険の概要についてヒアリングした際、地震保険についてはその内容等が「地震保険に関する法律」等で細かく規定されており、保険料率などについて会社ごとに設定することができず、また最大総支払額も定められているということであったが、共済の場合はどうなのか。（坂井委員）

○共済の場合は地震保険法の縛りはうけないため、内容は各共済で設定可能である。一方で、同時に政府による再保険の適用も受けていない。そのため、大規模災害への対応を独自に実施しており、具体的には、異常危険準備金の積み立て、海外への再保険の2つが主な柱となっている。実績としても資料1、11ページに記載の通り、東日本大震災だけで1兆円を超す支払いを実施している。（共済協会 東口部長）

○地域ごとに保険料率の差はつけていないのか。（佐々木審議官）

○差はつけてない。共済であるという側面があることと、多くの共済が自動付帯されている制度であるため、例えば台風が多い地域は地震が少ないなど、災害全体でみればバランスがとれているとも考えている。
（共済協会 東口部長）

○説明の中で、支払金が不足しないよう万全の備えをしているとあったが、具体的にはどの程度万全のものといえるか。（田近委員）

○異常危険準備金については、JA共済が東日本大震災時に支払った9,000億の倍以上を用意しており、東日本大震災規模以上の災害が発生しても対応可能と考えている。机上の可能性として三連動地震に首都直下が発生する等した場合は難しいが、通常想定されうると考えられる災害の場合は支払い可能と考えている。（共済協会 東口部長）

【議題2】関係

四日市参事官より、被災者の住まいの確保策検討ワーキンググループの取り組み状況について説明を行い、それに基づいて意見交換を行った。

<主な意見等>

○応急仮設住宅が問題になるのは本当の大災害時であろう。伊勢湾台風時の被災写真をみると、応急仮設住宅は当時の都営住宅と全く同じ質のものであった。当時、本当に2年間を使用期限としていたものであるのか疑問である。阪神・淡路大震災時にはプレハブ型で簡易なものが建設され、東日本大震災ではそれを基本的に踏襲しているが、災害公営住宅や借上げ住宅等、恒久型の住宅も増えていると聞いている。それぞれの災害で、応急仮設住宅の考え方に大きなパラダイムの違いがあるように感じた。いずれにせよ、恒久住宅

の取得、すなわち定住までの期間を2年という短期的な縛りを設けて被災者を焦らせることは得策ではない一方で、支援が長期間続くことで被災者が支援慣れしてしまうのも困るので、ある種のコスト負担も必要ではないか。ちなみに、インドネシアの応急仮設住宅は、その地域の他の一般的な住宅と同じレベルのものであった。これは、当時最も大量に建設可能な規格化されたものであったとのことである。被災者の住まいを考える場合には、あまり「2年」と考えない方がよいのではないか。（林委員）

○懸念しているのは、多岐にわたる検討の中で、内容によっては自治体への影響が大きいものがワーキンググループの議論だけでこのまま検討会の意見として反映されてしまうのかという点である。例えば、24ページの検討課題17のところに「被災者生活再建支援制度と応急修理を一本化することが望ましい」とさらりと書かれているが、とりまとめまでに、この検討会での検討や自治体意見の聴取などの機会はあるのか。（坂井委員）

○この資料はいただいた意見をそのまま網羅的に整理したものであり、32ページにあるとおり即座に結論というわけではない。（四日市参事官）

○この検討会で委員の皆様のご意見をいただくというプロセスがやはり必要だろうと思う。取りまとめ次第、各委員にその内容を送付しご検討いただくようにしたい。（室崎座長）

○23ページの検討課題16について、竜巻被害で被災した高齢者のうち独居老人にヒアリングしたところ、再建意向はほぼなく見舞金等を活用してアパートを借りて住むというケースが多かった。また、福島県相馬市長から「独居老人向けに長屋のような公営住宅を整え、コミュニティに配慮した」という話も聞いており、高齢者にはそのようなことも考慮することが必要だろう。また、つくば市には公務員宿舎が非常に多く、東日本大震災の被災者が多く住んでいる。応急仮設住宅を建設する以外にも提供可能な住宅施設を活用し、半ば恒久的に使っていくことも重要と感じている。（市原委員）

○住宅の支援については多様な選択肢を用意しつつも、どれを選択しても差が出ないようなかたちが必要だろうと思う。（室崎座長）

○直接対応するのは市町村であるので、この報告書が取りまとまった後でよいから、市町村の首長の意見を聴いてみてほしい。こうした意見をいかにうま

く反映していくかが非常に重要である。（野田委員）

- ご指摘の趣旨は重要であり、制度化するタイミングにおいては首長の意見についても十分に反映したい。今回のワーキンググループについては限られた内容については方向性として明記できるが、それ以外の内容については、両論併記のかたちで課題として残される。（室崎座長）

【議題3】関係

四日市参事官より被災者生活再建支援制度の在り方について説明を行い、それに基づいて意見交換を行った。

<主な意見等>

- すべての災害について国が面倒をみるべきとは思っていない。災害規模に応じた対応が必要という前提は共有しているが、竜巻に関していえば、同じ災害であるにもかかわらず、行政界によって差が出てしまっており、基本的には同一災害同一支援があるべきというのが全国知事会のスタンスである。なお、資料3、③の案については、基金は既に取り崩しとなっている現状にあり、また基金の運用益を使うことが制度設計的に難しいと聞いているため、様々な意見が併記されたものと理解している。（坂井委員）
- 一災害に対して公平であるべきということが前提というのは同感だが、まず生活再建支援法適用の前提の前に災害救助法の適用があるべきと思う。こうしたことが要件となっても良いのではないか。東日本大震災以前から本検討会を実施する中で4万戸被災した場合は制度破綻するのではないかという議論の最中で東日本大震災が発生し、実際に制度破綻をきたした。元来の市町村の責務があり、その上で都道府県や国の責務というように整理していかないと、全体が回らなくなってしまう。（林委員）
- 林委員ご指摘の通りと思うが、救助法の場合は世帯要件以外に4号その他があるが、運用の仕方によっては、結果として救助実績が伴わないケースも生じる。
生活再建支援法について、一定規模以上の災害については都道府県の互助で対応するという、それ以下の災害については地方公共団体の判断で取組状況や内容に相当のばらつきがあるということを見ると、同一災害への対応として知事会の要望の考え方もあり得るのではないか。（松原委員）

- 原則としては、まずは各自治体が被災者支援の責任を負うべきである。大きな災害になった場合には国がサポートするということだろう。同一災害同一補償というときに、被災者からみて同一ということを目指すとともに、補償の仕方も含めて同一にしようとするのが難しい。そうしたなかで、先ほどの林委員の意見は、災害救助法の適用を1要件としてはどうかというご提案であった。（室崎座長）
- 竜巻被害と地震災害との双方の被害を受けた自治体として意見を述べたい。被害を受けた住民とそうでない住民とで意識の格差が激しい。救助法の適用申請についても、救助法と支援法の違いについて十分理解されておらず、そういう状況の中で、自治体職員が判断することとなったため、支援を受けられるものは、とりあえず受けたいという意識があり、これが混乱の要因となった。その結果、救助法や支援法の適用がなされたか、なされなかったについては未だに尾を引く問題として残っており、被害の範囲が広範囲であっても狭い範囲であっても、やはり全壊は全壊として同等の補償を受けられるべきと考えている。被災を受けた範囲が広範囲になればなる程、公共施設やインフラ等に対応する必要性が大きくなる。すなわち、国と地方との役割分担にもつながる。（市原委員）
- まさしく公助の在り方が問われている。我が国は依然として私有財産は担保しないという原則で物事が動いていると理解している。まずは自助として共済・保険等を利用すべきである。例えば、健康に関しては保険等に加入するが、災害についてはだけに対応を変えるということは許されないのではないか。先ほどの松原委員のご意見にも関わるが、大規模災害になれば国がバランスをとるが、竜巻のような複数市町村に関わる場合にはやはり都道府県が関わるべきと考えている。エージェントとしての都道府県をスルーしてそのまま国へという流れになるべきではない。（林委員）
- 支援法では、行政界という人工的境界により被害要件の満たない地域が除外されて問題となる。新潟県内でも112の市町村から30へと合併が進んだが、合併から取り残された市町村は同じ災害で被災した場合に除外されることもあり得る。同一災害による被害という点にどう配慮するか、支援法適用の例外的要件の中にオンする形も考えて頂けないかと思う。（坂井委員）
- 双方の意見を理解することが重要だろう。支援に差がある場合に都道府県が補填するという取組は非常に重要と思っており、林委員のご指摘通り、どこ

かがエージェントとなって調整しなければならないというのはその通りであると思う。（室崎座長）

- 被災者生活再建支援法が、本来的な被災者の生活再建支援にどのように寄与するかについても改めて整理が必要だろうと思う。（日原統括官）

【議題4】関係

事務局より、中間取りまとめ（骨子案）について説明を行い、それに基づいて意見交換を行った。

<主な意見等>

- さきほど日原統括官からあった抜本的な見直しに向けた宣言と位置づけられるだろう。行政からすると、生活再建支援は公的な社会サービスと位置づけられ、このサービスの質の向上が求められるが、これは顧客満足という概念が存在しないものである。では何が基準になるかという、被災者が納得できるかどうかだろう。例えば自立につながることをゴールであり資料4の6ページがそのツールと位置づけると、行政サービスの提供者としては被災者納得を原則として考えれば、できるだけ早くできるだけ公正にということが求められることになる。また7ページに記載の内容はサービス提供に向け、民間と公共のつながりの強化のメッセージとしてまとめられる。そして8ページは公助の底上げとして、9ページは自助・共助の力の向上という形で位置づけることができるのではないかと感じる。10ページの記載については、被害認定調査の結果を罹災証明書発行のためのデータとして整理するまでの時間をいかに短縮するかがボトルネックになっており、課題の2点目として記載されている内容でもあるが、データ化のばらつきをいかに解消するかについても今後是非考えていただきたい。場合によっては5.の公助の部分に統合しても良いのではないかと感じた。（林委員）

- 相談体制については余り議論されていなかったことを追加していこうということであるし、公平性については、被災者台帳システムの導入などで担保していこうということであり、さらに、保険を組み合わせることで、自助・共助・公助トータルでの支援を充実させるという全体の思想がある。まだ時間のかかる検討については時間をかけて議論するとして、早急にまとめるべきはまとめるべきと考えている。（室崎座長）

○座長のご指摘のような整理であれば良いが、整理しやすい点だけ検討してもどうかという思いはある。是非とも本質的な議論につなげていただきたいと思う。また、被災時には被災者は弱者に置かれてしまうため、情報提供についてはもれなく切れ目のない攻めの情報提供が重要であると考えている。

(坂井委員)

○ワンストップサービスとしてそこへアクセスすれば誰もが情報を得られるということとともに、生活相談員のようなサポーターがアドバイスするという両方の仕組みについて記載されている。

つまみ食いではなく、さしあたって重要である情報提供・相談ということや保険・共済などについて早急に対応すべきものとして整理している。

(室崎座長)

○参考3の内容は、資料3と比べて全国知事会の意見が十分反映されていない面もあるので統一していただきたい。(坂井委員)

○参考資料3については、第5回以降の指摘事項を集めた資料になっている点をご了承いただきたい。(事務局)

○7ページ、市町村向けの指針を作成するということであるが、住民自身も初めての経験をした。住宅建築にあたっては、自らの力で再建しなければならないことを前提にした上で支援があるという道筋を明確にすべきだろう。今後発生が予想されている南海トラフ地震等に今回の経験を反映できるような取組ができると良い。

また、東日本大震災時は、恒久住宅の確保に向け、また生活再建に向けての将来見通しが全くないままに進んでしまった。特に今回の災害では今まで住んでいたところに住めない可能性があるという中で応急仮設住宅に長期にわたり住まないといけないう状況が発生している。短期、中期、長期にわけて、見通しを示しておくべきだろう。事前の情報提供という意味では、この部分は市町村にとっても住民にとっても重要になる。より具体的な内容を取り上げるべきということを示した方が良い。(野田委員)

○今回は見通しの提示が弱い部分があった。いろいろなご意見があろうと思うが、まずは資料4に皆さんの意見を反映させると共に、ワーキングについては私と事務局で案を作成し皆様にお諮りしたいと考えている。必要に応じて各委員にご意見を頂戴しに行くことも検討してほしい。(室崎座長)

※次回検討会は8月14日（木）13：30～から開始。

以上