

被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会

中間整理（抄）

平成24年3月

第3章 被災者生活再建支援制度	20
第一 総論	20
一 支援金のあり方	20
二 災害救助法の応急修理と被災者生活再建支援制度	22
第二 被災者生活再建支援制度に関する論点ごとの検討	24
一 給付の拡大に関するもの	24
1 支給対象	24
(1) 対象災害の拡大	24
ア 災害規模要件の緩和	24
(ア) 災害規模要件の撤廃	24
(イ) 半壊2世帯を全壊1世帯とカウント	24
イ 事故災害への適用拡大	24
(2) 支給対象	25
ア 事業者を支給対象化	25
(ア) 店舗、作業場、事業所、工場などの再建・補修支援	25
(イ) 賃貸人(大家)への支援	25
イ 半壊世帯を支給対象化	25
ウ 地盤被害世帯を支給対象化	26
2 支援金の支給限度額の引き上げ	26
二 給付の効率化に関するもの	27
1 支給対象	27
(1) 借入人を支給対象から除外	27
(2) 所得制限等の設定	27
2 定額渡し切り方式から実費弁償方式への変更	27
3 自助努力との連動	28
(1) 耐震改修・保険加入等各人の自助努力の有無に連動された支給額等の決定	28
(2) 災害危険区域の住宅被害の対象除外	28
4 巨大災害時の支給総額の上限設定	28
三 その他	29
1 長期避難世帯の認定要件を避難期間により明確化	29
2 支援金の性格・額	29
(1) より細かい被害認定段階に応じた基礎支援金の支給額の設定	29
(2) 被災市町村への交付金化	29
3 負担のあり方	30
(1) 国の補助割合の引き上げ	30
(2) 市町村からの拠出の設定	30
4 各地方公共団体の事前対策に連動された地方公共団体の拠出比率の変更	30
5 巨大災害時の例外措置	30
(1) 本制度の不適用	30
(2) 国の補助割合の引き上げ	31

第3章 被災者生活再建支援制度

第一 総論

一 支援金のあり方

- 災害対策基本法に、被災者支援についての理念や基本的事項を定めるべきことは前述した。
本項では、そのもとで、現行の被災者生活再建支援法及び支援金がどうあるべきかについて論じることとする。
- 被災者生活再建支援制度の内容について、被災地などから、給付の拡大を求めるなど様々な点についての声があった。
本検討会は、そうした点については、論点に沿って、検討を加えてきたところである。その内容については、第二に記述する。
- しかしながら、被災者に対する支援制度全般を見渡した場合、限られた財源の中で居住関係に着目した給付についてさらに拡大することが他制度とのバランスから果たして適切かという点についても考慮する必要がある。
- 東日本大震災は、巨大災害時に被災者生活再建支援制度を適用した初めての事例であるが、それに要する費用は前述の通り巨額なものであった。
更に今後発生すると言われている東海・東南海・南海地震や首都直下地震においては、建物等の被害は、東日本大震災の数倍にもものぼると想定されている。
その場合には、被災者生活再建支援制度を支えるのに必要な費用も、数倍にのぼることが予想される。
さらには、復旧・復興に要する費用や被災者支援全般に要する費用も膨大な金額となろう。
そうした負担は、最終的には、国民の負担となることも十分念頭におかなければならない。
- むしろ、支援金制度については、真に被災者の自立支援、生活再建につながるよう、見直していくことも考えられるのではないか。
その場合に、支給要件を住宅被害のみにかからしめることが適切か、むしろ、生業など働く場の喪失を支給要件とすべきか、所得要件、資産要件などを課すべきか、肉親等の喪失なども対象とすべきか、支給の時期など今後検討すべき課題は多い。
失業者等へ給付が行われる雇用保険や災害による死亡者の遺族に対して支給される災害弔慰金、災害により障害を負った者に支払われる災害障害見舞金、

療養を要する者、住居、家財の損害を受けた者に対する災害援護資金等の諸制度との関係、生業等の喪失についてはどのように把握・評価するのか、災害前後の所得の変化をどのように把握するのか、といった問題もある。

地方公共団体の事務量が具体的にどの程度増えるのか、災害時に迅速な支給が可能かといった点について、社会保障・税番号の導入も見据えつつ、十分検討すべきとの意見もある。

図表 被災者支援に関する主な制度と要件

法律の名称	支援内容	要件				
災害救助法	<ul style="list-style-type: none"> ○応急仮設住宅 (現物支給) ○住宅の応急修理 (現物支給) 	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅が全壊、全焼又は流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないもの ・災害のため住家が半壊又は半焼し、自らの資力では応急修理をすることができない者 				
災害弔慰金の支給等に関する法律	<ul style="list-style-type: none"> ○災害弔慰金 (現金給付) ○災害障害見舞金 (現金給付) ○災害援護資金 (貸付) 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害により死亡した住民の遺族（配偶者、子、父母、孫、祖父母の範囲） ・災害により精神又は身体に以下に掲げる程度の障害がある住民 <ul style="list-style-type: none"> 一 両目が失明したもの 二 咀嚼・言語の機能を廃したもの 三 神経系統の機能又は精神に著しい障害を残し、常に介護を要するもの 四 胸腹部臓器の機能に著しい障害を残し、常に介護を要するもの 五 両上肢をひじ関節以上で失ったもの 六 両上肢の用を全廃したもの 七 両下肢をひざ関節以上で失ったもの 八 両下肢の用を全廃したもの 九 精神又は身体の障害が重複する場合における当該重複する障害の程度が前各号と同程度以上と認められるもの ・災害救助法による救助の行われる災害その他の当該市町村をその区域に含む都道府県の区域内において生じた災害で救助が行われたものにより次に掲げる被害を受けた世帯 <ul style="list-style-type: none"> 一 療養に要する期間がおおむね一月以上である世帯主の負傷 二 被害金額が当該住居又は家財の価額のおおむね三分の一以上である損害 ・当該被害を受けた年の前年の市町村民税における総所得額の世帯に属する者の合計額が以下の額に満たない <table style="margin-left: 40px; border: none;"> <tr> <td style="padding-right: 10px;">世帯人数</td> <td>前年の市町村民税の世帯の所得の合計額</td> </tr> <tr> <td>1人</td> <td>220万円</td> </tr> </table> 	世帯人数	前年の市町村民税の世帯の所得の合計額	1人	220万円
世帯人数	前年の市町村民税の世帯の所得の合計額					
1人	220万円					

		2人 430万円 3人 620万円 4人 730万円 5人以上 730万円にその世帯に属する者のうち4人を除いた者1人につき30万円を加算した額 その世帯の住居が滅失した場合にあっては、1270万円
雇用保険法	○失業等給付 (現金給付)	(一般被保険者の求職者給付の基本手当の場合) ・被保険者が失業した場合 ・離職の日以前2年間に、被保険者期間が通算して12箇月以上 ※特定理由離職者(期間の定めのある労働契約の期間が満了し、かつ、当該労働契約の更新がないことにより離職した者(その者が更新を希望したにもかかわらず、当該更新についての合意が成立するに至らなかった場合に限る))、特定受給資格者(倒産・解雇等の理由により離職した者)は離職の日以前1年間に被保険者期間が6箇月以上 (災害時における求職者給付の支給に関する特別措置) 以下のいずれにも該当する者 ・災害救助法の適用を受ける市町村に所在する事業所に雇用される被保険者 ・当該事業所が災害により事業を休止又は廃止し休業するに至ったため一時的に離職を余儀なくされた者であって、離職前の事業主に再雇用されることが予定されているもの

二 災害救助法の応急修理と被災者生活再建支援制度

- 災害救助法に基づく応急修理は、破損個所に手を加えれば、何とか日常生活を営むことができるような場合に、必要最小限度の補修を行い、応急期における被災者の住居を確保しようとするものである。
市場が混乱する応急期が念頭にあり現物給付とされている。
- しかしながら、応急修理は、半壊のり災証明を必要としていることから、実際に応急修理が行われる時期は、むしろ復旧期になっているとの指摘がある。
- 仮に復旧期の制度であることを是とするのであれば、修理の見積もりのチェックや修理金額の確定、業者への支払い、精算業務等地方公共団体にとって事務負担の大きい災害救助法による応急修理を廃止して、同時期に支援金が支給される被災者生活再建支援制度と一本化すべしとの意見もある。
大規模半壊の場合、災害救助法の応急修理と被災者生活再建支援金が重複して支給されることが問題であるとの意見もある。

- 一本化した場合、現在の支援金の見舞金的性格を維持したままであれば、支援金の支給対象に半壊まで加えることについては、同じく見舞金としての性格を有する他の制度とのバランス、例えば災害障害見舞金が重度の障害しか対象としていないこととの整合性の問題などが生じる。

そうした点についても、今後整理していくべきであろう。

第二 被災者生活再建支援制度に関する論点ごとの検討

一 給付の拡大に関するもの

1 支給対象

(1) 対象災害の拡大

ア 災害規模要件の緩和

(ア) 災害規模要件の撤廃

【趣旨】

- ・ 同程度に被災しても、災害の規模によって支援対象となるか否かが異なるという被災者間の不均衡が解消される。
- ・ 同一都道府県内で同一の災害で同程度に被災しても市町村が違っていると支援対象にならないといった、被災者間の不均衡が解消される。

【留意点】

- ・ 規模の小さな災害対策は被災地方公共団体において対応することが可能であり、むしろ当該地方公共団体による対応が期待される。
- ・ 1軒だけ被災した住宅の再建が公費支援の根拠となる公共性を有することとなるかは疑問。
- ・ 拠出金及び国の予算の増額が必要。

(イ) 半壊2世帯を全壊1世帯とカウント

【趣旨】

- ・ 全壊は少なくとも、半壊世帯数が多い地域では、一定程度の被害があったとみなし、適用要件とすることが必要ではないかという考え方。

【留意点】

- ・ 被災者生活再建支援制度は、生活基盤に著しい被害を受けたものの生活再建を支援するものであり、適用基準もそうした趣旨から適切に定められている。
- ・ 適用対象地域が広がることから、拠出金及び国の予算の増額が必要。

イ 事故災害への適用拡大

【趣旨】

- ・従来支給対象とされている自然災害に加え、原子力災害など、自然災害以外の広域災害の場合も対象にすべきとの考え方。

【留意点】

- ・支援金の原資は税金であり、事故のようにその原因者が賠償すべきものについてまで税金で支払いをすることは妥当とはいえない。
- ・適用対象地域が広がることから、拠出金及び国の予算の増額が必要

(2) 支給対象

ア 事業者を支給対象化

(ア) 店舗、作業場、事業所、工場などの再建・補修支援

【趣旨】

- ・生業たる店舗等の再建ができないと生活再建もできない、商店街が復興しないと住民生活も成り立たないとの考え方にもとづき、従来支給対象とされている住居に加え、店舗等も支給対象とすべきとの考え方。

【留意点】

- ・事業用資産であれば尚更に保険等による備えが基本であり、被災後の支援は融資が原則。
- ・住宅以外の面での被災者の公的支援において、個人商店や中小企業に対する支援は以下のような制度があり、対応可能。
 - ①中小企業基盤整備機構による仮設店舗等の施設の整備
 - ②日本政策金融公庫等による低利融資制度の活用
 - ③中小企業組合等が行う生産・販売施設の復旧・整備に対する助成

(イ) 賃貸人（大家）への支援

【趣旨】

- ・賃貸人は賃借人以上の被害を受けている。建物の再建を行う賃貸人（大家）に支援金が支払われない一方、賃借人には加算支援金まで支払われる状況は不公平であるの考え方。
- ・民間賃貸住宅が再建されないと賃借人の住まいが確保できず、結果として公的救済が必要な人を増やしたり、人口流失を招いて地域の活力低下をもたらす。

【留意点】

- ・賃貸用住宅も事業用資産である。事業用資産であれば尚更に保険等による備えが基本であり、被災後の支援は融資が原則。

イ 半壊世帯を支給対象化

【趣旨】

- ・災害救助法の発動要件や応急修理では半壊までを対象としており、半壊でも被災者への支援が必要との考え方。財源や地方公共団体の業務量については、災害救助法の応急修理を廃止すれば問題にはならないとする。

【留意点】

- ・生活基盤に著しい損害を受けた者を支援するとの本制度の考え方を逸脱（半壊でもやむを得ず解体した場合は現行で対象となっている）。
- ・生活基盤に著しい損害を受けた者以外も対象とすることは、災害によって生じる住宅被害以外の様々な不幸が見舞金制度の対象とされていないこととの均衡上、問題
- ・対象世帯が大幅に拡大し、拠出金及び国の予算の大幅な増額が必要。
- ・対象世帯が増加するため、支給のための地方公共団体の業務量が膨大になり、迅速な支給が不可能となる。
- ・災害救助法と被災者生活再建支援法は、法的性格や財源が異なり、単純に、災害救助法の応急修理を廃止して、被災者生活再建支援法には移し替えられない。

ウ 地盤被害世帯を支給対象化

【趣旨】

- ・住宅に直接の被害がなくとも、地盤被害により居住できない場合や隣接地に悪影響を及ぼす場合があり、生活再建のためには地盤被害の関係も支援対象とすべきとの考え方。

【留意点】

- ・地盤は私有の土地そのものであり、住宅以上に個人資産への税金投入の合理性が問題になる。
- ・地盤被害について客観的な被害認定基準の作成は困難。

2 支援金の支給限度額の引き上げ

【趣旨】

- ・住宅が全壊した被災者の生活再建には300万円では足りず、金額を引き上げるべきとの考え方。
- ・例えば、津波の場合には被害が住宅のみならず土地にも及ぶなど、全壊よりさらに上のカテゴリーを設けるべきとの意見もある。

【留意点】

- ・支援金は、居住者に対する見舞金的なものであり、住宅や土地の損失に対する補償金ではない。
- ・見舞金的な性格を持つ支援金として支給する場合、災害弔慰金（上限500万円）や災害障害見舞金（上限250万円）等、同様に見舞金的な性格を持つ他制度と比較し、300万円が少ないとは言えない。
- ・抛出金及び国の予算の大幅増額が必要。
- ・自助努力による事前対策への取組意欲を阻害するおそれ。

二 給付の効率化に関するもの

1 支給対象

（1）賃借人を支給対象から除外

【趣旨】

- ・賃借人は、所有者に比べ経済的損失が大きいとはいえず、そうした者に最大300万円も支給される不公平感を解消する。

【留意点】

- ・当座の生活費や、居住する場所の再建の必要性は賃借人も変わらない。

（2）所得制限等の設定

【趣旨】

- ・災害からの生活再建は自己責任が基本であり、公費による支援は自立して生活再建を行うことが困難な場合に限定されるべきであるとの考え方。
- ・見舞金的なものとして支給する場合であっても、金銭による回復が可能な住居の喪失について、富裕な国民に対してまで、その喪失を慰める見舞金を支給する必要性は薄い。

【留意点】

- ・世帯の年収確認等、市町村の事務が増大し、大規模災害時に迅速な支給ができない。
- ・住宅ローンや子育て世帯等必要な支出の大きい世帯も存在するため、年収のみによっては困窮度を判断できない。
- ・被災前後で大きく所得が変わる世帯が存在する中、どの時点の所得をもとに判

断するかといった問題が生じる。

2 定額渡し切り方式から実費弁償方式への変更

【趣旨】

- ・ 使途が全く自由ということでは生活再建に全く役立たない使途（遊興費など）に用いられ、法の趣旨を逸脱する恐れがあることから、法の趣旨にのっとり、生活（住宅）再建を目的として実際の負担の大きさに応じて支援額を定めるべきとの考え方。
- ・ 被災者の負担実感に応じた支援が可能となる。

【留意点】

- ・ 現行制度の場合、支出の確定を待たずに支給額が決定でき、速やかな生活再建に資するとともに、被災者の負担が軽減されるが、実費弁償とすると支給額決定に時間を要し、迅速な支給が不可能になる。
- ・ 制度の説明や領収書の審査など被災地方公共団体の事務負担が増加する。

3 自助努力との連動

（1）耐震改修・保険加入等各人の自助努力の有無に連動された支給額等の決定

【趣旨】

- ・ 耐震改修等被災を避けるための事前のさまざまな自助努力の促進や保険・共済等の自己資金による生活再建の充実が図れるとの考え。
- ・ 国、地方の財政が逼迫している中で、公平・公正の観点から効率的な配分のあり方を考えた場合、地震保険などの事前対策、自助努力との関係が重要。

【留意点】

- ・ 関連づける事前対策の範囲は複雑多岐に亘り、制度設計が困難。
- ・ 自助努力への取り組みは、経済的事情その他のさまざまな事情によって、一定の限界が存在する。
- ・ 社会秩序の安定という観点から、災害時には地震保険の加入・非加入などの自助努力とは切り離して一律的な給付を行う現行制度の考え方は肯定できる。
- ・ 制度が複雑化したり給付水準に差がついたりすることにより、被災者の負担や不公平感が高まり、災害現場での制度運用に重大な支障を来すことが懸念される。
- ・ 被災後に事前措置の有無を確認することは困難。

（2）災害危険区域の住宅被害の対象除外

【趣旨】

- ・ 災害危険区域に居住し被災するのは自己責任により対応するのが適切で、不要な公金の支出を抑制できる。
- ・ 災害危険区域内の居住を抑制できる。

【留意点】

- ・真に危険な区域であれば、居住そのものを禁止すべきであり、居住そのものを許容していながら、支援金を支給しないのは困難。

4 巨大災害時の支給総額の上限設定

【趣旨】

- ・東日本大震災については、支援金の支給総額が 4,400 億円にのぼるものと見込まれる。今後発生する巨大災害においてさらに大きな被害が生じた場合にも、支給総額に上限を設けることで、制度の破綻を避けることが出来るとの考え。

【留意点】

- ・巨大災害発生時に支援金の総額が限定され、1 被災世帯当たりの支援金額が小さくなることに、特に大都市の住民や大都市部を抱える地方公共団体の納得が得られない。

三 その他

1 長期避難世帯の認定要件を避難期間により明確化

【趣旨】

- ・長期避難世帯は「避難状態が解消する見通しがなく、世帯の生活及び住宅の実情等から新たな生活を開始する必要性が生じている」と認められることが必要とされているが、地方公共団体の判断を容易にするため、形式的に避難期間の長さのみで判断できるようにするべきとの考え方。

【留意点】

- ・現行制度では、全壊と同等の支援となるため、避難の継続がある程度の期間予定されているだけではなく、「避難生活が解消する見通しがなく、世帯の生活及び住宅の実状等から新たな生活を開始する必要性が生じている」と認められることが必要。

2 支援金の性格・額

(1) より細かい被害認定段階に応じた基礎支援金の支給額の設定

【趣旨】

- ・わずかな被害状況の違いで支援に 100 万円単位の違いが出ることを避けるため、被害認定の段階を細かくするとの考え方。

【留意点】

- ・段階を細かくしても、境目付近では不満が生じることに変わりはなく、むしろ、境目が増加するため、地方公共団体の負担が増すおそれがある。
- ・基金からの支出全体を変えないように段階を細かくすると現行より支援金額が減少する層が生じる。逆に現行より支援金額が減少する層が生じないようにす

ると追加的拋出が不可避となる。

- ・地方公共団体負担の増加により、支援金の迅速な支給が困難となる。

(2) 被災市町村への交付金化

【趣旨】

- ・必要な金額を一括して被災市町村に交付し、被災者への配分は市町村長権限とする。
- ・真に支援が必要な被災者については住民に最も身近な地方公共団体である市町村が的確に判断できるので、市町村に総額を交付し、支援金の使途と配分は市町村長に委ねるべきとの考え方。

【留意点】

- ・各市町村への交付額の決定方法や市町村内の配分方法次第では、支援が遅れる恐れがある。
- ・財源の性格上、義援金の配分と異なり、市町村によって全く配分方法が異なるというのでは、被災者間の不公平感の高まりが懸念される。
- ・被災者への現金支給に途を拓いたとの本制度への評価が失われる。

3 負担のあり方

(1) 国の補助割合の引き上げ

【趣旨】

- ・現在の基金を取り崩すことのないようにするため、国の補助割合の引き上げを求める考え方。

【留意点】

- ・都道府県が相互扶助の観点から拋出した基金による支援というのが本制度の根幹であり、国庫負担が1/2を超えると、その根幹が変質。
- ・国の予算の大幅増額が必要。

(2) 市町村からの拋出の設定

【趣旨】

- ・被害認定業務を担当する市町村の負担がない現行の制度ではモラルハザードを産みかねないため、市町村からの拋出も必要であるとの考え方。

【留意点】

- ・市町村の財政状況を鑑みると負担増は困難。

4 各地方公共団体の事前対策に連動された地方公共団体の拋出比率の変更

【趣旨】

- ・地震保険など事前対応の促進状況によって地方公共団体の拋出比率を軽減し、地方公共団体が個人の事前対策の取り組みに関与するインセンティブとなるよ

うな仕組みとすべしとの考え。

【留意点】

- ・ 事前対策の進捗状況は地域によって違い、取組み状況によって支援や拠出率を変えるために現在値によって比較するのか、今後の伸び率によって比較するのか等、統一的な基準を設定することは困難。

5 巨大災害時の例外措置

(1) 本制度の不適用

【趣旨】

- ・ 巨大災害発生時にはインフラの復旧等にも莫大な資金が必要となるが、復興のためにどこに優先的に振り向けるかは、その時点での政治的判断であるとの考え。

【留意点】

- ・ 巨大災害が発生した場合こそ被災者支援が必要である。
- ・ 被災者や被災地方公共団体の反発は必至。

(2) 国の補助割合の引き上げ

【趣旨】

- ・ 巨大災害発生時には、都道府県の相互扶助の観点からの拠出金での対応は困難であり、国の補助割合の引き上げを規定しておくことにより支援内容を維持しようとの考え方。

【留意点】

- ・ 巨大災害発生時にはインフラの復旧等にも莫大な国庫負担が生じることから国庫からの追加的な拠出も極めて困難な状況も予想される。