

第9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8月14日（木）13：30 ～ 15：30

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、坂井、重川、田近、野田、林、松原各委員

日原統括官、佐々木審議官、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

四日市参事官より、被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理（報告）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>

○基本的な質問であるが、資料1にある「応急仮設住宅」と「応急建設住宅」の2種類の用語の違いは何か。（坂井委員）

○「応急仮設住宅」は、新規に建設する応急仮設住宅と民間賃貸住宅等を借り上げるものの双方を内包した用語であるが、このうち、新たに建設する必要があるものを指して、特に「応急建設住宅」として書き分けている。
（四日市参事官）

○従来からタブーとされてきた話題についても、今回相当に踏み込んで検討し、長期的に検討が必要な課題と、首都直下地震等に向け、喫緊に改善すべき問題とに整理された。（室崎座長）

○ワーキンググループでは、オブザーバーも含めて活発な議論がなされた。一つの方向性にまとめ切ったとは言えないものの、これまでの論点は漏れなく網羅しているという意味で、今後の議論では非常に有用であると思う。
（田近委員）

【議題２】関係

事務局より、中間取りまとめ（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>

○資料３の１５ページ、「現物給付の在り方」に加筆を依頼したのは、地方公共団体の事務負担が大きいことを理由に現物給付をやめるべきという論理は少々安直すぎ、行政職員を蔑ろにしている印象を与えてしまうからである。阪神・淡路大震災当時、応急仮設住宅の建設は、撤去に時間を要することからもポジティブなものとして私は捉えていなかった。結局、応急仮設住宅は５年で撤去されたが、その間のプロセスや被災者の生活再建支援のあり方を見ていると、単純にお金をもらうということよりも、その後の生活に関する相談・ガイダンスを要所で受けられたことが重要であり、これに係る事務負担は、１戸当たり３００万円の応急仮設住宅を３万８千戸建設した以上の効果を生んでいたことに敬意を示すべきである。（林委員）

○全く同意見である。単純に事務量が多いからではなく、被災者にとってどうかということが最も重要である。金額面で被災者の不公平を是正するという視点でバウチャー等を考えようということである。（室崎座長）

○７月２９日、３１日付の朝日新聞等で、ワーキンググループの意見整理が取り上げられている。その中で、「現物給付に加えて家賃給付等の現金給付を提言した」、「入居から一定期間後に所得制限を設けることを検討するよう求めた」、「現金給付は給付額に上限を設け、それを上回る分については自己負担とすることを提言する」等と記載されていた。その影響もあり、今回の中間取りまとめの目玉が現金給付であるかのような誤解を招いているが、これはあくまでも検討のための素材であり、特定の方向性を打ち出すものではないとの理解で良いか。（坂井委員）

○自分もそのような理解である。誤解を生むような記事となった背景について、現物給付が原則であった従来の制約を積極的に変えようというアクティブな意見が多く出て、それが新鮮に映って強調されたのであろう。また、各委員の意見がすべて提言のように捉えられてしまっていることは、我々の説明不足にも起因しているが、これが結論ではなく、今後の課題・検討のための素材であるということを改めて丁寧に説明し、理解して頂く必要がある。

（室崎座長）

○オープンな形態での会議であることから、記者がそれぞれに受け止めた内容が記事となったのだろう。現金給付については多くの課題があると認識しており、現時点で一定の方向性を持っていないことは、改めて申し上げておきたい。（日原統括官）

○現物給付は延々と実施されてきた仕組みであるので、長期的に検討する必要がある。一方で喫緊の対策として求められるものもあり、両者を区別していることは強調しておきたい。（室崎座長）

○今回の中間取りまとめにおいては、現金給付について良い方向で取り上げて頂いた。東日本大震災での経験でいえば、現金をもらっても使う所がない状況であったが、全体をみればその限りではないと考えられる。また、従来型の応急仮設住宅やみなし仮設等、後になって仮設住宅が多様化したことが、不公平感につながったのではないか。このため、被災者の住まいの確保をする上では、前もって多様なメニューを用意しておくことと被災者が選択できることが不公平感の解消のために重要であり、その一つの方法として、現金給付は評価できる。

また、資料3の2ページの「2. 被災者支援に関する現状と課題」について中間取りまとめでは生活再建支援に重点があるように見えるが、今現場では、まちづくりや土地利用のあり方が最も重要なテーマとなっている。「恒久的な住まいの確保」は、まさにそうしたテーマとの関連が深く、今回は東日本大震災復興特区法により防災集団移転促進事業等に取り組んでいるが、事業により支援の中身が異なり被災者の判断に問題が出てくる。まちの再建が抜けており、そこが一番の課題であるので目を向けてほしい。他の町へ移るか否かなど被災者が判断できない。（野田委員）

○これまでは「生活再建支援」を漠然と捉えてきたが、今回は「住まい」を軸に、総合的な生活支援と住まいとの関係について検討した。その延長として、応急仮設住宅については、4ページ末尾の記載の通り、災害救助法第4条第1項に基づく「救助」から外し、復旧・復興期における住宅再建として位置づけてはどうかという意見もある。今のご意見は、住宅再建をさらにまちづくりやコミュニティの復興につなげていく必要があるというものである。また、昨年「大規模災害からの復興に関する法律」が制定されたことで、災害救助法との関連をどうするのか、法制度面での課題も残っていることから、「今後の課題」として併せて記載する方向で考えたい。（室崎座長）

○資料3の9ページの末尾に「真に支援を必要としている人」とあるが、名取市では、みなし仮設住宅を申請した被災世帯の約3割が、平成23年4月30日の厚労省通知以前に被災者名義で民間賃貸住宅を契約していたという実態がある。行政職員によれば、この通知以前に契約していた方と、それ以降に契約した方とでは明らかに自立度に差がみられるという話で、支援がなくても自立再建が可能な人の割合は予想以上に多い印象を受けた。これを踏まえ、改めて誰が真に手厚い支援を必要とするのかを考えると、障害者手帳交付者、要介護認定者、児童扶養手当受給世帯、生活保護世帯、難病指定者、避難行動要支援者名簿の対象者等であり、これら重点的にフォローすべき対象の情報は発災前から行政が持っているので、被災者台帳活用時等には、こうした情報をもとにスクリーニングし、綿密にフォローできる体制を構築することが重要である。

また、資料3の11ページに「生活相談員・サポーターなどによる相談対応」とあるが、実態として、緊急雇用対策の一環として、急ごしらえで体制構築されているうえ、1軒当たり年間1回くらいしか対応できない人員体制となっている。本来的に支援を必要とする人に支援が届いていない現状を鑑みると、外部から人を投入して組成した部隊ではなく、被災者の中でも早期に自立再建を成し遂げた人を中心として、地域のそうした人々によるサポート実施体制を構築することが極めて重要である。

資料3の13ページの保険・共済について、非木造の集合住宅における区分所有の問題がある。共用部分は、専有部分とは別に、管理組合等で別途保険に加入しなければ保険金の支払いの対象とならず、そのことが居住者の生活再建にとって致命的となってしまうため、今後、管理組合の保険加入を促進する必要がある。同様に、14ページの被害認定調査の実施体制についても、非木造の集合住宅については市町村のみではマンパワー、技術の両面で不足することから、施工したゼネコンや管理会社等と連携し、パネル等により被覆された構造部について図面等から別途把握できるようにするなどの体制構築等が求められる。（重川委員）

○中間取りまとめは、必要性については記載されているが、実効性の観点からは記載不足と認識している。ご指摘のとおり、情報相談体制、被害認定調査等、課題を克服できる体制構築をどう行うかが重要である。

また、支援が必要となる対象についても、実は発災前から別のデータで把握可能なのではないかというご指摘であり、必要とする人とそうでない人の区分をどうするのかを検討しておくことが重要である。このうちいくつかについては喫緊に対策を要するものであるので、仕組みや体制強化については内

閣府で検討してほしい。（室崎座長）

○みなし仮設等を活用していくことは重要だろう。応急仮設住宅は、あくまで簡易なものであり、長く住み続けたいと思えるものではないが、みなし仮設の場合、恒久的な住宅として利用可能な水準を備えている場合もある。実際に制度を運用する際には、被災者が点在している状況で生活支援を含めたサポートのあり方や、応急体制から復旧体制へとスムーズに移行できるような支援のあり方等について、実務的な面も含めた検討が必要である。東日本大震災の場合は、被害が各県に跨ることから、各自治体で運用上の課題や知見を有していると想定される。これらを活用しながらみなし仮設を効果的に活用していく制度設計が必要である。（松原委員）

○ご指摘の点はワーキンググループでも意見が出ている。緊急支援と応急生活は区別する必要がある。現状の応急仮設住宅は、とても「住宅」と呼べるものではない。とりあえず1～2年限定で雨露を凌ぐためのものであり、そうであるからこそ、家賃を徴収していない。ところが、みなし仮設の中で質の良い恒久住宅に近いもの場合には、一定期間経過後に資力に応じて、家賃を支払うべきという意見が、不公平感を無くす観点から出ており、検討課題となっている。（室崎座長）

○中間取りまとめについて、誰に何を訴えようとするものであるのか、座長もしくは事務局から説明頂きたい。

また、座長のご指摘通り、災害救助法が何をしてくれるのかという問題について議論されている。災害発生後、最長2年程度は応急対応として、現物支給のみに限定し、借り上げ住宅についても活用可能とする。そして、これまでの災害救助法では限界があった部分を改善し、国民に対して最長2年間は支援するものの、それ以上経過する場合には資力にあわせて家賃を支払ってもらう、というメッセージなのだろう。

一方、被災者生活再建支援法との関係で、応急修理をどのように整理するかという課題が残る。被災者生活再建支援法の運用は、全都道府県の相互扶助による拠出に上乗せして国が補助金を拠出しているが、あくまでも都道府県の相互扶助システムによるものである。

一義的には、災害救助法の性格と役割をしっかりと国民に伝えるべきで、それに伴い、災害救助法の改正も視野に入ってくる。しかし、国民にとっては、災害救助法と被災者生活再建支援法の差や役割の違いはわかりづらく、被災者生活再建支援法に則り支援金が拠出されるという部分だけが見えてしま

う。こうしたことから、災害救助法と被災者生活再建支援法が重複しているように見える部分である応急修理の問題については、しっかりと議論する必要がある。（田近委員）

○資料3の15ページ「応急仮設住宅の位置付け等」の3点目について、災害後の住まいの問題は時期で分けることが非常に難しく、避難所も含めた住まい全体の問題を包括的に捉えるような法律が必要との考えから、「住まいに関する法制度」を加筆していただいた。アメリカのFEMAでは、災害時の住まいに関する制度として一本となっており、同様に一体的・連続的に捉えるべきである。（林委員）

○この中間取りまとめは、国民に向けたものと理解している。その意味で、国民に理解してもらえるものとしてしっかり記載していかなければならないと同時に、国や自治体がこれに対してどう応えていくかについても求められているのだろう。（室崎座長）

○国民に対して、過大な期待を持たせることなく、国として何をどこまで行うのか、そこから先は自助での対応となることを明確にメッセージとして伝えていくことがこの検討会の責務と思っている。その際、単に自助を促すだけではなく、被災後のメニューを提示し、ここまでは国・県の支援で、その先は自助努力でということを明確に伝えることが重要である。

また、林委員のご指摘は、まったくその通りであるが、そこを議論すると、被災者生活再建支援法の基礎支援金と、応急修理をどのように整理するのかという議論となり、法律であるがゆえに、一体的な運用を現行制度上どうしていくかは、非常に難関な課題である。（田近委員）

○林委員のご指摘の通り、住宅再建のプロセスを一体的かつ連続的に捉える必要があるとともに、時期によって負担が異なる現行制度を、矛盾のないよう設計し直す必要がある。

災害救助法の応急修理は緊急避難のためのものであり、それと恒久対応としての補修は、その時期によって性質も負担の考え方も異なり、現状の入れ子構造について整理が必要である。ここでは問題提起を頂いたということに止めたい。やはり、検討会においても依然意見の食い違いがみられ、本質的な議論は先送りせざるを得ないと思う。（室崎座長）

○資料１の説明の中で、応急建設住宅と応急借上げ住宅の概念が出てきたことを踏まえると、応急仮設住宅には３層あると考えられる。１層目は公的住宅の空き家を活用する、２層目は民間の賃貸住宅を転用する、３層目として、新規に建設するという３層である。災害規模にもよるが、最初のオプションとして、まずは公的住宅を検討し、その上で不足すれば民間住宅を借り上げ、それでも足りなければ建設するといったように、手順を明確にすべきではないか。

また、首都直下地震を想定すると、730 万人が被災者となるとの数値も出ており、そのうち 400 万人近くは避難所にいられない。彼らをどうするかというと、合理的には日本中に疎開してもらうのが良いが、その際課題となるのは、被災者としての認定をどのように行うかである。現行制度は被災者が居住地にすることが前提となっている。大規模災害を想定すると、被災地に縛り付けることをやめる必要があると思っているが、東日本大震災の際に試行したものの、セキュリティ上の観点から仕組みが実現しなかった。被災者の登録制度を見据えながら、公的住宅、民間住宅等の資源をマッチングさせる仕組みをどこかで検討する必要がある。（林委員）

○関東大震災時は、被災者の名簿を作り、国鉄の運賃を無料としたことで疎開が成功した。阪神・淡路大震災時に疎開が受け入れられなかったのは、被災地に生活基盤が残っていたからで、大規模災害でそうした基盤が失われる状況は十分想定でき、やはり疎開を支える仕組みが必要だろう。（室崎座長）

○３層の応急仮設住宅の概念は、非常に画期的でわかりやすく、公的住宅、民間住宅、新規建設に加えて、これまでの居住地を離れて選択できるというメニューを救助法に盛り込むことが考えられる。（田近委員）

○2000 年の東海水害の際、西枇杷島町では、住宅が水没した被災者に避難所をパスして公営住宅を次々と紹介していた。たまたま機転の利く職員がおり、災害規模も局所的であったために成功したものである。地方の行政職員のマインドを考えると、こうした柔軟な対応が全国で可能かという疑問がある。このため、オプションが３つあることを明確に示し、制度に近づけることが必要である。賢い職員がいなくても、とにかく建設するという発想ではなく、既存の資源を活用しながら段階を踏んで立ち直っていくことを考えてもらえるよう、明文化・オプション化が必要である。（林委員）

○非常に重要なお意見を頂いたので、各委員のご意見を今後の課題として、中間取りまとめの中に入れ込みたいと思う。結論が出たわけではないが、中間取りまとめを取りまとめ、一旦はボールを内閣府に返したいと思う。

(室崎座長)

○資料3の10ページに記載のある「応急仮設住宅の終了期限の明示」は非常に重要であると思う。当初から明記しておくことが重要である。

また、11ページの「5. 被災者の自立に向けた「生活再建支援」の強化」について、被災者台帳については早急に推進すべき事項と思われる。一方で、東日本大震災の後、県からの提供を受け、台帳システムの導入を進めてきたが、一番必要としていた災害直後には使えず、ようやく、最近運用を始めたような状態。市町村の現場ですぐに使用可能な、汎用性があるものになっていないことが課題と認識している。

また、罹災証明書の発行についても様々な問題があった。被害認定の指針はあるものの、各市町村で足並みがそろわず不公平感が生まれた。災害規模にもよるが、大規模災害の場合には市町村に余力がないことから、例えば都道府県単位で調査するといった役割分担を示してもらう等は、今すぐできるのではないか。(野田委員)

○野田委員のご意見に関連して、急場において被災者台帳整備や罹災証明書発行システムを作りあげるのは難しい。そうであればこそ、様々な課題はあるものの、やはり平時からの備え、マイナンバー制度の活用等により、被災者台帳をすぐに活用可能な体制づくりが必要と思っている。

また、資料3の10ページの「(1) 平常時における取組の充実」の1点目について、実際の運用上は市町村や民間の力を借りることが必須であるので、「都道府県等」と表記してほしい。(坂井委員)

○貴重なご意見を反映するとともに、速やかに対応すべきことと、時間をかけて検討すべきことに分けて整理したい。速やかな対応については内閣府の方で対応を検討して頂くとともに、長期的な検討事項についても前進するよう取組を進めてもらいたい。中間取りまとめについては一旦内閣府に委ねることとする。なお、本日のご意見を反映した修正案の作成については座長と事務局に一任という形でお願いしたい。(室崎座長)

(各委員首肯等により同意)

○本文を修正すべき部分は修正し、座長、委員の皆様の意見を頂きながらご意見の内容について反映したい。その上で、内閣府ホームページにおいて公表する。（事務局）

○昨年 10 月から 9 回にわたり積極的にご議論賜り感謝申し上げます。早急に取り組むべき事項と長期的に取り組む事項とに整理することができた。特に、仮設住宅のあり方も含めた根本のあり方については、国民の意見や地方公共団体の意見を良く聞きながら検討を進めて参りたい。中間取りまとめを預かり、内閣府にて議論を深めたいと思う。（日原統括官）

以上