

# 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

平成 2 4 年 3 月

はじめに	1
第1章 東日本大震災における対応の状況	3
第一 被災者生活再建支援制度	3
一 制度・施行面	3
二 運用面	4
1 市町村、都道府県	4
2 支援金の申請と社会保障・税番号	5
3 被災者生活再建支援法人（財団法人 都道府県会館）	6
第二 被害認定及びり災証明の発行	7
一 液状化対応	7
二 運用面	7
三 被害認定調査の実施体制	8
第2章 今後の制度的課題	10
第一 総合的な被災者支援	10
一 総合的な被災者支援の必要性	10
二 被災者支援に関し留意すべき基本的事項	11
1 避難生活の環境の整備	11
（1）避難生活の環境の整備の法的位置づけの必要性	11
（2）在宅者への支援の必要性	11
（3）障害者等の避難生活等への支援	12
（4）避難所における自治組織の形成と女性等への配慮	12
2 自立支援と被災者の主体性への配慮	13
（1）自立支援の意味、必要性	13
（2）被災者の主体性確保と自治会の立ち上げ支援	14
（3）コミュニティの重要性への配慮	14
（4）就労支援	15
（5）居住支援	16
（6）相談体制の整備	17
第二 り災証明の法定化	18
一 り災証明の法的位置づけ	18
二 り災証明事務の法的性格	18
第三 被災者台帳の整備	19
一 被災者台帳のメリット	19
二 個人情報保護との関係	19
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
被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会委員名簿		32

## はじめに

被災者生活再建支援法（以下「支援法」という。）は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた被災者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、被災者生活再建支援金（以下「支援金」という。）を支給するための措置を定め、その生活の再建を支援し、住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的としている。

平成19年11月の支援法の改正により、住宅の再建の態様等に応じた定額渡し切り方式での支援金支給、年収・年齢要件の撤廃等が行われた。

同改正に際して、参議院災害対策特別委員会（平成19年11月8日）では、「支援金の支給限度額については、被災者の住宅再建に対する意欲に十分応え得るよう、今後の実績等を踏まえ、引き続き検討すること。本法施行後四年を目途として、支援金の支給限度額、国の補助割合を含め、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること。」等の附帯決議がなされた。

また、衆議院災害対策特別委員会（平成19年11月9日）では、「支援金の支給限度額については、被災者の住宅再建に対する意欲に十分応え得るよう、今後の実績等を踏まえ、引き続き検討すること。支援金の申請及び支給状況等を勘案し、本法施行後四年を目途として、対象及び負担のあり方を含め、制度の見直しなどの総合的な検討を加えること。」等の附帯決議がなされた。

- こうしたことから、平成19年の支援法改正後の施行状況を踏まえ、被災者生活再建支援制度等について、学識経験者からなる検討会を設置し、制度見直しにかかる各論点について留意点等を検討・整理することとし、平成23年2月に第1回検討会を開催したところ。
- その後、平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、死者約1万6千人、行方不明者約4千人、建築物被害は全壊約12万戸に及んだ（いずれも11月29日緊急災害対策本部調べ）。
- こうした中で、東日本大震災による被害に対して、支援金の支給がなされ、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となった。運用の中で、支給の迅速化の観点などから、様々な課題が明らかとなった。
- また、東日本大震災においては、地域全体が大きな打撃を受け、住まいのみならず、生業や就労の場を喪失し、多くの被災者が、長期間、避難所等での生活を送らざるを得なかった。
- それゆえ、被災者の生活再建に関しては、住まいの確保、生活資金等の支給やその

迅速な処理のための仕組みに加え、生業や就労の回復による生活資金の確保等生活全般についての支援方策についても検討が必要となっているところである。

- このため、平成23年12月からの検討会の再開にあたっては、東日本大震災の教訓を踏まえた今後の災害への備えとして、被災者の総合的な生活支援のあり方に関する検討も行うこととし、被災地関係者へのヒアリングなどを実施しながら、これまで、4回にわたる検討を重ねてきた。
  
- この「中間整理」は、今後の被災者に対する国の支援のあり方に関する検討に資するため、東日本大震災などを踏まえ明らかとなった被災者生活再建支援法、被害認定等の運用上の課題への対応 総合的な被災者支援のあり方 中での支援金のあり方についてこれまでの検討内容をとりまとめ、論点や留意点等について整理したものである。

## 第1章 東日本大震災における対応の状況

### 第一 被災者生活再建支援制度

#### 一 制度・施行面

支援法は、自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた被災者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して、支援金を支給するための措置を定め、その生活の再建を支援し、住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的としている。

基金の財源は都道府県からの拠出金であり、国は、支給された支援金の額の2分の1に相当する額を補助することとされている。

東日本大震災発災時においては、基金の残高は538億円（平成22年度末）であり、東日本大震災にかかる支援金の所要額が基金の残高を上回ることは確実と見込まれた。

- そこで、東日本大震災による住宅被害の全容が明らかでない中で、暫定的に直ちに必要となる額を手当てするため、同年5月2日に成立した平成23年度第1次補正予算に、基礎支援金10万世帯分、加算支援金1万世帯分に相当する520億円を計上した。

さらに、全国知事会からの要望も踏まえ、同年7月25日に成立した「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（7月29日公布・施行）により、東日本大震災の甚大な住家被害に鑑み、東日本大震災に限り、国の補助率を80%に引き上げる特例措置を講じることとした。また、同日に成立した平成23年度第2次補正予算に3000億円を計上した（東日本大震災に関する支給対象世帯数を約20万世帯と想定し、国費分として、第1次補正予算と合わせ、3520億円を計上、地方負担分についても地方交付税措置がされた）。

このような予算上の手当や措置が講じられたことにより、被災者生活再建支援金制度が維持され、安定的に支援金が支給できたものと考えられる。

また、同年8月30日には、「災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」（差押禁止法、同日公布・施行）が成立し、支援金の差押禁止が規定された。

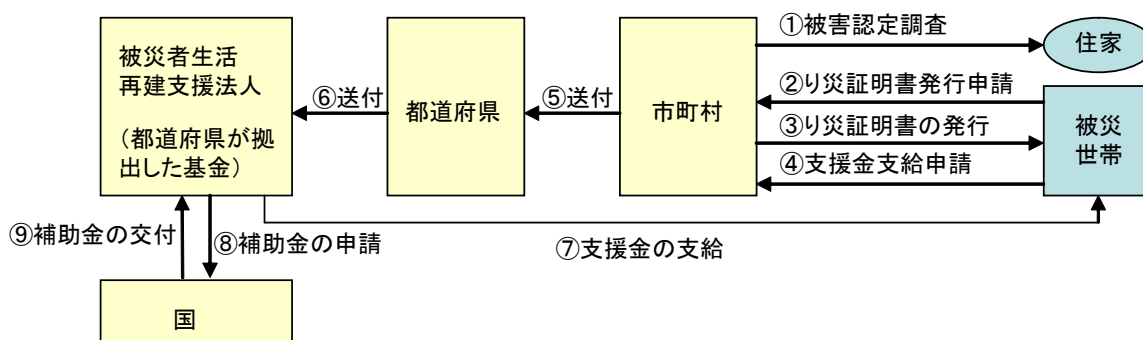
これにより、支援金が被災者の手元に確実に届くようになった。

## 二 運用面

### 1 市町村、都道府県

前述の通り、膨大な額の支援金を膨大な数の被災者に支給するため、支援金の速やかな支給が急務となった。被災者生活再建支援制度の支援金の支給は次のフローに基づく。

図表 被災者生活再建支援制度の支援金の支給フロー



東日本大震災に際し、国においては、支援金の申請・審査手続きが滞ることを見越し、被害認定手続きを経ることなく支援金の申請が可能となる長期避難世帯エリアの設定を促したり、口頭質問による本人確認で住民票に代えることを可能にするなど、支援金の迅速な申請、審査を可能にするための措置を講じた。

(国が講じた措置の主な内容については以下参照)

#### \* 支給手続きの簡素化(添付書類の取扱い等)

- ・住民票の取扱い
  - ～住民票に代わるものとして、市町村発行の書面の添付でも可能に
  - ～さらに、口頭質問により本人確認し、書面発行を行い、住民票に代えることも可能に
- ・証明書類(り災証明書)
  - ～り災証明書の発行を受けていない場合でも、住宅の倒壊が確認できる写真の添付でも可能に
- ・預金通帳の写しについて
  - ～預金通帳を紛失した場合、金融機関名、支店名、口座番号の申告により代えることが可能に
- ・支援金の振り込み口座の開設
  - ～「犯罪による収益の移転防止に関する法律施行規則」改正により、本人確認書類が全て紛失するなど本人確認が困難な場合、暫定的な措置として、被災者の申告による本人確認も可能となっている旨お知らせ

- ・ 居住の確認方法について
  - ～ Q & A に追加
- \* 支給手続きの一層の迅速化のための通知
  - ・ 長期避難世帯等の積極的活用
    - ～ 津波により地域・集落全体が壊滅的被害を受け、社会的インフラが失われたような地域については、り災証明書がなくても支給金を支給できるよう、長期避難世帯に認定するよう促す
  - ・ 手続迅速化のための体制の強化
  - ・ 被災者への制度の周知の依頼
    - ～ 基礎支援金のみ先に申請可能、賃貸住宅居住者も対象となる、住宅の再建方法変更の扱い等も併せて周知依頼

○ 手続の迅速化のため、国がこうした対応を行ったことは評価できる。

これらの取組により、申請・審査の困難さは大きく軽減された。そのため、支援金支給の都道府県会館における審査段階やり災証明の発行事務に比べれば相対的に遅延の程度は小さく、一時的なものにとどめることができた。

また、最終的には、平時に一週間ほどかかっていた審査期間が、手続の簡素化の結果、数日程度に短縮された例も少なくない。

ただ個別にみれば、審査に係る人員の不足から、審査手続に遅延を生じさせた地方公共団体もある。

巨大災害時には他の部局の業務量も増大し、地方公共団体内部での他の部局からの応援を十分に頼めない事態となることは予想できる。

平時から近隣地方公共団体や友好都市との相互応援体制を構築するなど、今後の巨大災害に備えた市町村の体制整備が課題であると考えられる。

国としても平時からの相互応援体制の構築を呼び掛けているところであるが、こうした市町村の体制整備を後押しするためには、都道府県の役割も非常に重要である。

## 2 支援金の申請と社会保障・税番号

東日本大震災においては、地域全体が大きな打撃を受けたため、被災者が地元の地方公共団体を離れ、遠隔地に避難するケースが多くあった。

こうした場合には、支援金の申請を行おうとする場合にも、震災時に居住していた地方公共団体から住民票を取り寄せなければならず負担になるといった問題が生じた。



こうした被災者の負担を軽減するためには、現在導入準備中の社会保障・税番号を支援金の申請手続に活用することが有効である。

社会保障・税番号は、個人を一意に特定する「番号」を交付し、行政機関等が特定の事務を行う場合に、必要な範囲内で他の行政機関等が保有する情報を活用できる制度である。

被災者にとっては、支援金の申請時に自らの個人番号を記載することで、住民票の添付が不要となり、負担の軽減となる。特に、遠隔地の被災者にとっては、住民票取り寄せの手間が省けるため、大きな負担の軽減となる。

社会保障・税番号は、現在、平成27年の利用開始を目途に、導入準備中である。

同番号の導入を見据え、支援金申請手続のあり方について、検討することが必要である。

### 3 被災者生活再建支援法人（財団法人 都道府県会館）

東日本大震災においては、支援金の支給手続は、大量の申請に対応する人員の不足などにより、都道府県会館における審査段階で大きな遅れが生じた。

支援金支給の遅れに対する批判を受け、都道府県会館においても、申請件数の増加に対応するため、段階的に体制の強化を図った。

平成23年7月には、全国知事会との兼務者が多い組織体制を見直し、都道府県会館に事務局次長を置いたのをはじめ、最終的に100名に審査の人員を増やしたり二交代制を導入するなど事務処理体制の強化を図った。この結果、遅延が解消され、申請への速やかな対応が可能となったことについては評価できる。

さらに、今回の震災を教訓に、首都直下地震の発生に備えて、支援金支給に関するデータのバックアップをし東京以外の場所に保管するなど体制を整えたことは評価できる。

今後の巨大災害において再び支援金の支給遅滞を生じさせないよう、申請件数の増加を予想し、都道府県会館の事務局体制の強化を図れるようにしておくことが望まれる。

## 第二 被害認定及びり災証明の発行

### 一 液状化対応

東日本大震災においては、液状化等に関する地盤被害による住家の被害認定について、平成23年5月2日、傾斜による判定と、基礎等の潜り込み(垂直沈下)による判定を追加した。

#### \* 地盤に係る住家被害

- ・ 東日本大震災における地盤の液状化による住家被害の実態に即した住家の被害認定が実施できるよう運用を見直し
  - ～ 基礎・床一体となった傾斜による判定の追加
  - ～ 住家の基礎等の潜り込みによる判定の追加

これらの対策は、東日本大震災における液状化による住家被害の実態等を踏まえた措置である。

### 二 運用面

- り災証明書を迅速に発行するためには、その基礎となる被害認定調査についても迅速化が重要となることから、国においては、東日本大震災に係る住家被害認定について、以下の調査方法による簡素化を図った。

#### \* 津波による住家被害

- ・ 航空写真又は衛星写真を活用して確認し、流失した住家を全壊と判定
- ・ 流出しなかった住家は、調査票を参考に外観の目視調査だけで判定
- ・ 津波浸水区域におけるサンプル調査(当該区域の四隅に立地する住宅の調査等)により、津波により概ね1階天井まで浸水したことが一見して明らかな区域については、当該区域内の住宅全てを全壊と判定

#### \* 地震による住家被害

- ・ 損害割合イメージ図による屋根、壁及び基礎の外観目視調査を行い被害の程度を判定

これらの簡素化により、被害認定が迅速に行えるようになったことは、大いに評価できる。

しかしながら、津波による全壊被害等の判定の場合と別に、地震による大規模半壊等については、現行の被害認定運用指針により厳密に被害認定を行おうとすると、大量の申請に対応する人員の不足などにより、被害認定の遅延を招くことが明らかになった。

今後、そうした点も視野に入れ、さらなる巨大災害にも迅速に判定が行えるよう、平時から被害認定運用指針の見直しを行うべきである。また、その際、併せて東日本大震災において行った特例的措置についても、一般化できるものか専門家の意見を踏まえて検証を行うべきである。さらに、被災者などの力も活用した被害認定のあり方について検討すべしとの意見もある。

なお、被災者生活再建支援制度に限らず、被災者に対する多くの支援制度が市町村のり災証明を基礎としている。

東日本大震災においては、例えば、高速道路の無料通行に市町村の証明が必要とされ、一部損壊程度の被害認定の申請が膨大となった。

今後も、巨大災害の発生時には、新たな支援制度が設けられることが想定されるが、その場合には、市町村の業務負担を十分考慮すべきとの意見がある。

### 三 被害認定調査の実施体制

東日本大震災においては、被害認定手続についての多くの簡素化措置にもかかわらず、少なからぬ地方公共団体で被害認定手続の遅延が生じた。教訓を今後の巨大災害発生時に活かすためには、災害時に人手不足を生じさせないよう平時から体制づくりを行っておくという備えが極めて重要となる。

平時からの体制づくりの一つとして、被害認定調査の調査員育成があげられる。内閣府において、毎年、都道府県を対象とした講習会を実施している。各都道府県においては市区町村職員を対象とした研修の実施が望まれる（静岡県、新潟県などでは、定期的に市町村職員を対象とした講習会を実施）。

また、「災害に係る住家被害認定業務 実施体制の手引き（平成22年）」なども参考に、地域防災計画で想定されている規模の災害が発生した場合に必要な調査員の人員規模について、平時に算出しておき、自市区町村職員では必要人員が不足することが見込まれる場合は、近隣市、都道府県等との協定の締結などによる相互応援体制の構築といった備えを行うことにより、災害時に迅速に他市町村等へ応援要請できるようにしておくことが重要である。

また、他市区町村からの応援要請に応じ、自市区町村職員に現場を経験させることは、災害時への備えとしても有効である。

- こうした体制の整備や応援体制の構築の事例として、兵庫県では、「家屋被害認定士制度」を創設し、県として認定した調査員を養成するほか、大規模災害時には、県がコーディネートし、被災市区町村を支援する仕組みを構築しており、東日本大震災においても、派遣要請に基づき、応援職員を派遣している。

市町村の体制整備を後押しするためには、都道府県の役割が非常に重要である。

現行の災害対策基本法においても、都道府県において、市町村等の防災関係業務の実施を助け、総合調整を行う責務が規定されているが、より明確化することも考えられる。

また、国としても平時からの相互応援体制の構築を呼び掛けているところであるが、地方公共団体間の相互支援の円滑化のために、応援要請の全国調整の仕組みなどについて検討すべきである。

- さらに、地方公共団体相互の協力のみならず、民間技術者等を活用するといった応援体制を構築していくことも重要である。その場合にも、平時からの依頼や民間技術者等への講習の実施といった備えが肝要である。

## 第2章 今後の制度的課題

### 第一 総合的な被災者支援

#### 一 総合的な被災者支援の必要性

- 東日本大震災が与えた大きな教訓の1つは、総合的な被災者支援の重要性である。

巨大災害の場合には、一時的に避難をすればよいというものではなく、避難生活が長期化したり、さらには、住まいのみならず、生業や就労の場を失うなど被災者に与える影響は大きい。また、地域の経済・社会が大きな打撃を受け、混乱し、地域の復興まで長期間かかるため、被災者個人の力のみでは生活再建が困難な場合も少なくない。

他方、現行の災害対策基本法においては、被災者に対する応急、復旧、復興の各段階における支援内容が、応急段階の一部を除き（第50条）規定されていない。また、第8条第3項において、国及び地方公共団体は、被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない旨規定しているにすぎない。

また、支援法は、居住する「家」に着目して支援を行うものとなっている。

しかしながら、本震災を踏まえれば、被災者に対して、就労面なども含めた幅広い「生活」支援が必要とされているといえる。

もとより、被災者の生活再建支援については、支援法に基づく支援金の支給以外にも、様々な府省において、それぞれの法律や予算措置に基づき、多くの施策が講じられている。

また、東日本大震災においては、多くの新施策、特例措置も講じられた。

しかしながら、こうした被災者支援施策は、被災者支援全体を貫く理念や基本方針が不明確なまま、災害の発生ごとに、個別的、後追いの実施されている現状にある。

第一に、国において、被災者に必要な支援を、救難・救護から生活再建に至るまでの過程を一貫して抜け落ちなく、効率的に提供するよう、地方公共団体等関係機関への働きかけを徹底するためにも、

第二に、地方公共団体において、被災者支援を遅滞なく行うよう、十分な準備を進めるためにも、

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明記する必要が

ある。

以下、本検討会において被災者支援に関し特に留意すべき基本的事項を示すこととする。

## 二 被災者支援に関し留意すべき基本的事項

### 1 避難生活の環境の整備

#### (1) 避難生活の環境の整備の法的位置づけの必要性

前述のとおり、巨大災害の場合には、一時的に避難をすればよいというものではなく、避難所や在宅の形で、市場も麻痺したような状況で、生活を確保していかなければならない。

避難により助かった命を失わせないためにも、食糧の供給や避難所の寒暖対策、衛生対策等に万全を期する必要がある。

災害対策基本法において、避難生活（シェルタリング）についても、純粹な避難（エヴァキュエーション）と分けて、避難生活の環境整備の必要性について規定することが適当ではないか。引き続き検討する必要がある。

#### (2) 在宅者への支援の必要性

東日本大震災においては、避難所に避難した者のみならず、在宅での生活を余儀なくされた者に対しても、困難な状況をもたらした。

食糧等の支援物資は、避難所までしか到達せず、また、そうした支援物資の到着や分配に係る情報など必要な情報も在宅者には知らされないことが多かった。

災害時には、在宅者は支援物資を避難所に受け取りに来るのが原則であるのは、防災関係者の常識である。

しかしながら、そうした原則は、避難所にいる一般住民の知るところではなく、避難所側が在宅者に支援物資を渡さず、在宅者が食糧等に窮するという事態も生じた。

また、道路事情などから在宅者が受け取りに来るのが困難であるという状況も少なくない。

障害を有していることなどにより、避難所にとどまることができず、電気、ガス、水道などのライフラインが止まる中、暑さや寒さの中で、食糧や情報も不足し、生命などが危険にさらされるという事態に追い込まれかねない。

こうした事態は、地方公共団体が、災害時要援護者など在宅者の安否確認を行い、在宅者も含めた情報伝達のルールを定める 避難所に、支援物資が当該避難所のみならず地域全体に向けられたものであることを徹底する 在宅者が支援

物資を受け取りにくることが困難な場合は、ボランティアや自衛隊の協力を得て届けるなどの措置をとることで避けることができる。

発災後の多忙さを理由に、等閑視することが許されるものではない。

こうした在宅者への支援について、地方公共団体において適切な対応がとられるよう、法的に位置づけることが適当ではないか。引き続き検討する必要がある。

### ( 3 ) 障害者等の避難生活等への支援

東日本大震災においては、障害者等が、避難所のハード面の問題や他の避難者との関係などから、自宅での生活を余儀なくされることも少なくない。

これに対しては、障害者用トイレの整備などのバリアフリー対策の他、例えば、多人数での共同生活が困難な障害者について、本人・家族の希望により、別途、小教室のような部屋を確保したりするなどの障害の種別・態様に応じた対応が考えられ、安易に障害者を排除するような対応をすべきでないことはいうまでもない。

他方で、障害について十分に理解のある者がいる場所を本人・家族が希望する場合も多く、平時から、障害者支援施設、障害福祉サービスの事業所、作業所などを福祉避難所として確保しておく必要がある。

また、在宅で応急期の生活を送る障害者等についても、食糧、情報、福祉サービスが届かず、生活が困窮することにならないよう、安否確認を適切に行い、問題が生じていれば適切に対応する必要がある。

障害者等については、必要に応じ、環境の整った二次避難所を優先的に紹介することも考えられる。

以上のような対応をとるためには、予め、地方公共団体において、災害時要援護者名簿を作成しておく必要があり、そのことを法的に義務づけることが適当ではないか。引き続き検討する必要がある。

### ( 4 ) 避難所における自治組織の形成と女性等への配慮

避難所において、多様な被災者の刻々と変化するニーズを吸い上げ、市町村などに伝えるのには、被災者自身により自治組織を立ち上げ、責任者などの役割分担を決めて対応することが適切である。

女性については、事実上、子供の世話や老人の介護に中心的役割を負っている

ものの避難所の責任者に選任されることが少ない。

避難所運営等において、女性や子供、要介護老人への配慮も行われるよう、女性についても、責任者ないし副責任者などの役割を担当してもらうことが適切である。

また、障害者についても、人数が少なく避難所運営にその声を反映させにくいことから、自治組織において障害者のニーズを汲み上げ支援する役員や担当班を設けることが適切である。

自治組織を形成し、被災者が自ら役割をもって担務を果たすことは、被災者の自立に向けた一歩となる。また、被災者同士が相互に話し合い、協力することで避難所における良質なコミュニティの形成にもつながるものである。

## 2 自立支援と被災者の主体性への配慮

### (1) 自立支援の意味、必要性

応急期においては、被災者が健康を損なうことなく生活できるよう行政として食事の供給、寒暖対策、衛生面への配慮など生活環境の整備のために全面的に支援していくべきことは当然である。

しかしながら、最終的な目標である被災者の生活再建は、被災者本人の主体的な努力なくして困難である。

そうした意味で、被災者の支援にあたっては、被災者の自立を支援していくよう十分配慮していくことが必要である。

「自立」とは、狭義では経済面も含めた完全な自立を意味するが、本検討会においては、「自立」を、各人がその本来持つ力を最大限に発揮し、社会・コミュニティに参加し、その一員として役割を果たしながら、自らの生活を成り立たせていくことと考える。

したがって、被災者のうち、市場経済に参加しえない高齢者等についても、自立支援の対象から除外するものではない。

こうした者についても、それぞれの能力に応じ、社会・コミュニティの中で、その本来持つ力を最大限に発揮するよう支援していくことが、本人と社会の双方にとって有益だからである。

例えば、被災者に対し、その主体性を考慮せず、長期にわたり過剰な援助を続けると、かえって被災者自身の自立に向けた意欲、社会とのつながりを積極的にもとうという意欲をそぎ、生活の不活発化から要介護状態に陥ったり、孤立化から心の健康を害しかねない。そうした結果は、社会にとっても大きな損失である。



特に、災害救助法は、自己負担なく一定の給付が受けられるため、支援の期間がいたずらに長くなると、かえって、被災者の自立する力を奪うことになる。

引き続きの支援の必要性があれば、要件を吟味しつつ一般施策の中で対応していくべきであろう。

加えて、災害救助法による支援が打ち切られた後、被災者が自立できずに生活保護に陥るような状況も防ぐべきである。

その意味で、応急段階においても、避難生活における環境の整備と並行して被災者の自立支援に配慮すべきである。

## (2) 被災者の主体性確保と自治会の立ち上げ支援

被災者が主体性をもって、その能力を発揮する場としては、前述したように、まずは、避難所の運営等である。

こうした場において、被災者自身による自治組織の立ち上げを支援し、責任者などの役割分担を決めて対応することが適切である。

避難所の規模が大きい場合には、出身地域ごとに班組織を作ることが有効である。また、前述したように、自治組織に、障害者や女性担当の役員を置き、少数者や立場の弱い者も包摂したつながりを作りにすることも重要である。

こうした工夫によって、より多くの被災者がそれぞれの立場で自治組織にかかわることになる。また、行政の支援などの情報が被災者に行き届きやすくなり、個々の被災者のニーズも汲み上げやすくなる。

仮設住宅においても、団地ごとの自治会の立ち上げ支援は有効である。

東日本大震災においては、借上住宅や県外に避難したケースも多かった。そうした場合にも、広域自治会の立ち上げを、地域ごとに創意工夫しながら、支援していくことが、被災者の孤立防止や情報の伝達・共有などに有効であろう。

## (3) コミュニティの重要性への配慮

被災者にとって、コミュニティは、そこへの参加により、孤立感を解消し、生きがいや居場所を見出し、その心身の健康を確保していくうえで重要な役割を果たすものである。

こうしたコミュニティの価値に鑑みれば、仮設住宅への入居などの際に、被災者の出身地や避難所において形成された人間関係などにも考慮するなど、コミュニティをなるべく分断しないような工夫が求められる。

また、喫茶、足湯、集会所などの交流スペースを避難所や仮設住宅、地域に作り、コミュニティ形成を支援していくことも求められる。

もとより、コミュニティは多層的なものである。

当初は、被災者の孤立を防ぐため、避難所等のコミュニティ形成支援が有効であっても、被災者の能力を最大限発揮させ、自立を支援していくためには、被災者を、地域、職場などさらに広がりのあるコミュニティにつなげていかなければならない。

こうしたコミュニティの重要性への配慮について、法的に位置づけることが適当ではないか。引き続き検討する必要がある。

#### (4) 就労支援

被災者が自立し安定した生活を営むためには、就労などにより継続的に収入が確保されなければならない。

そうした「安定して稼ぐための就労」の場の維持・確保のためには、被災後も、被災者の雇用を行う企業に対し、支援を行うことが、とりあえずの対応として有効であろう。

しかしながら、そもそも「安定して稼ぐための就労」は、製品・サービスの生産について安定した需要があることが前提であり、その回復には被災地における産業の復興を待たなければならない。

行政において、産業復興のための社会基盤の整備などを速やかに進めるべきである。

ところで、災害の規模が大きい場合には、いかに急いでも被災地における本格的な産業の復興には一定の期間を要することは避けられない。

その場合、被災地の復興がなされるまでの間の被災者の就労が問題となる。被災地外に仕事を求めるのも一つの選択肢であるが、地元にとどまりたいとする被災者も多い。

被災地の復興がなされるまでの「つなぎの就労」として、被災地のニーズと被災者の労働力を行政において結びつけていくことが求められる。

その際には、被災者が持つ能力が多種多様であることを念頭において、被災地の様々なニーズを汲み上げて、それと結びつけていかなければならない。

具体的には、基金を設置し、それを原資に、公共事業やがれき処理といった事業を行う企業の被災者雇い上げへの支援、仮設住宅の修繕業務を行う企業の立ち上げ支援、被災地方公共団体の急増する行政ニーズに対応するための事務職の雇

い上げなどを行うことが考えられる。この場合、地方公共団体の労務管理負担の軽減のため、人材派遣会社と連携することも考えられよう。

こうした対応をすることによって、過度の人口流失を防ぐとともに地域の早期復興を図ることができ、また、行政機能の早期回復により、全ての被災者に必要な支援を行き届かせることにもつながるものと考えられる。

また、就労は、

生活の糧を得ることによって、個人の生活を支え、安定させる  
他人の援助でなく、自らの力で生活を立て直し、尊厳を回復させる

ほか、

勤労意欲をみたとともに、生きがいとなる  
社会とのつながりを持ち、職場の仲間や自分の居場所を確保する  
といった重要な意義も有する。

労働市場に参入しにくい高齢層などについては、労働市場とは別に、低収入であっても、「いきがいづくりのための就労」の場をつくるのが、そうした人たちの活動の範囲を広げ、心身の健康確保に役立つ。

例えば、仮設住宅の被災者が共同して畑を作り、近隣の方に販売するといったことを通じて、転入してきた被災者と元々住んでいた者の間にも、新たにコミュニケーションが成立しうる。

NPOや経営コンサルタントの力も活用し、地域のニーズや人材に応じた低コストのコミュニティ・ビジネスを創出していくことが有効であろう。

行政としても、就労の場づくりに十分意を用いるべきである。また、被災者の就労の確保について配慮するよう、法律に規定することも考えられるのではないか。引き続き検討する必要がある。

## (5) 居住支援

大規模災害や職住が近接した地域で災害が起こった場合、被災者が住居と職場の双方を失うことも少なくない。

これまでの災害対策においては、被災者の避難所後の居住場所として、仮設住宅が想定されていた。

しかしながら、被災者が自立して生活再建していくためには、まず、継続して安定した収入が入るようにすることが必要であり、居住のあり方も、それに応じて、被災者自身が自分の自立に適した選択ができるよう、行政として多様なメニューを用意した方が被災者の自立につながっていきやすいのではないか。

人口減少社会において、住宅ストックについては今後余剰がでてくるものとも

考えられる。利用期間が数年で大きな費用がかかる仮設住宅の建設は最小限にとどめ、民間賃貸住宅の借り上げなど、既存の資源の有効活用が図られるべきものとする。

#### (6) 相談体制の整備

東日本大震災後、各府省において、就労・生活・心のケアなどについて様々な相談窓口が設けられた。

しかしながら、それぞれの相談窓口が十分に連携しているという状況にはない。

また、各府省において用意された様々なメニューについて、被災者が十分承知しているという状況でもない。

被災者が、各府省において用意されている様々なメニューを活用し、自立して生活再建していけるよう、様々な相談窓口のネットワークの核となる自立支援窓口ないし自立支援アドバイザーのようなものが必要ではないか。

また、こうした窓口を通じ、施策の広報・周知徹底や自立支援のために必要な施策ニーズの把握も可能となるのではないか。

## 第二 リ災証明の法定化

### 一 リ災証明の法的位置づけ

リ災証明は、被災者とその被害を特定するもので、被災者の生活再建・自立支援の第一歩となる重要な業務である。

しかしながら、被災者支援上、重要な業務であるにもかかわらず、現行法上は、リ災証明の業務について、法的位置づけがなく、地方公共団体に迅速かつ確実な事務処理を求める法的根拠がない。

また、個人情報保護関係法令等他の法令等との関係を整理するうえでも、リ災証明に法的位置付けがないことは支障となる。

したがって、リ災証明を、法的に位置づけることが望ましい。

### 二 リ災証明事務の法的性格

リ災証明及びその前提となる被害認定は、事実上、災害の被害認定基準（平成13年6月28日付府政防第518号内閣府政策統括官（防災担当）通知）等に基づき行われている。

法的には、地方公共団体が行う事実の確認行為であり、自治事務である。国が示す災害の被害認定基準は、技術的助言にすぎない。

かように、リ災証明及び被害認定事務が自治事務であることから、リ災証明の様式、発行範囲等にばらつきが生じているとの指摘がある。

こうしたばらつきを解消し、リ災証明及び被害認定事務について、全国的に統一した運用にすべく、同事務を法定受託事務にすべきとの意見もある。

しかしながら、

地方の現場における事実の確認行為という事務の性格上、法定受託事務とすることになじむのか

法定受託事務とした場合、制度の柔軟性が失われるのではないか

リ災証明が特別な法的意味をもったものと受け止められ、濫訴を招くのではないか

といった問題もある。

実務に与える影響を十分に考慮し、検討すべきものとする。

### 第三 被災者台帳の整備

#### 一 被災者台帳のメリット

- 今回の大震災において、被災者支援のための総合的な台帳を作成し、制度の適用を行った地方公共団体があった。これらの地方公共団体においては、被災者台帳を用いることにより、被災者の現状やニーズとともに、支援の状況等を一元管理し、被災者一人一人の状況に応じた支援の適時・効果的な実施を図ることができたという成果が得られており、その有用性が確認されている。
- 地方公共団体の各部署が分散して保有する被災者情報を登録・共有化することにより、以下のような施策の円滑、迅速な実施が可能となる。
  - 迅速なり災証明発行
  - 迅速なり災証明発行など、被災者が行う各種申請等の負担軽減、申請漏れの防止、行政の事務負担軽減等が図られる。
  - 必要な人への漏れのない福祉サービス等の提供
  - 被災者一人ひとりが必要となるサービスを受けられているか確認することができ、生活再建に向けた適切な支援が可能になる。

#### 二 個人情報保護との関係

被災者台帳を整備するためには、被災者に関する個人情報を収集せざるを得ない。個人情報を事前に本人の同意を得ることなく、被災者台帳作成部局が入手できるかについては、それぞれの地方公共団体の個人情報保護条例に定められている。

地方公共団体の個人情報保護条例は、個人情報保護法に準拠して定められていることが多い。その場合、個人情報の入手には、住民の事前の同意を得る必要があるとされていることが多い。もとより人の生命、身体、財産の保護のため必要な時にも情報を入手できるが、発災後のみならず発災前においても防災部局が他部局から個人情報を入手できるのか、条例の解釈の不明確さもあり、多くの地方公共団体において、被災者台帳の整備はあまり進んでいない。

被災者台帳についても、法的に位置づけ、個人情報保護法との関係を整理していくことが考えられるのではないかと。引き続き検討する必要がある。

## 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当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えるのではないか。

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当か、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	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"> <li>・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</li> <li>・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</li> </ul>						
災害弔慰金の支給等に関する法律	災害弔慰金 (現金給付)  災害障害見舞金 (現金給付)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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)</li> <li>・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               <ol style="list-style-type: none"> <li>一 両目が失明したもの</li> <li>二 咀嚼・言語の機能を廃したもの</li> <li>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</li> <li>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</li> <li>五 両上肢をひじ関節以上で失ったもの</li> <li>六 両上肢の用を全廃したもの</li> <li>七 両下肢をひざ関節以上で失ったもの</li> <li>八 両下肢の用を全廃したもの</li> <li>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</li> </ol> </li> </ul>						
	災害援護資金 (貸付)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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               <ol style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>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</li> </ol> </li> <li>・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: 20px;"> <tr> <td>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> <tr> <td>2人</td> <td>430万円</td> </tr> </table> </li> </ul>	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
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。

中小企業基盤整備機構による仮設店舗等の施設の整備

日本政策金融公庫等による低利融資制度の活用

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。
- ・拠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) 借借人を支給対象から除外

##### 【趣旨】

- ・借借人は、所有者に比べ経済的損失が大きいとはいえ、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借借人も変わらない。

#### (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】

- ・用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用途（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拠出が不可避となる。
- ・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拠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) 市町村からの拠出の設定

##### 【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、市町村からの拠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拠出比率の変更

##### 【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拠出比率を軽減し、地方公共団体が個人の事前対策の取り組みに關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。

被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会  
委員名簿

室崎 (座)	益輝 長)	関西学院大学災害復興制度研究所	所長
飯沼	克英	新潟県防災局長	
宇羅	良博	石川県輪島市建設部都市整備課	建築係長
齋藤	俊夫	宮城県山元町	町長
坂本	誠人	兵庫県企画県民部 災害対策局災害対策課	課長
重川希志依		富士常葉大学大学院 環境防災研究科	教授
新保	史生	慶應義塾大学総合政策学部	准教授
田近	栄治	一橋大学大学院経済学研究科	教授
林	春男	京都大学防災研究所 巨大災害研究センター	教授