

被災者の生活再建に資するため、災害救助法・被災者生活再建支援法等の被災者支援制度の改正等を求める決議

当連合会は、被災者の生活再建に資するため、国に対し、災害救助法、被災者生活再建支援法をはじめとする被災者支援制度について、被災者一人ひとりの被害に即した柔軟な支援が実施できるよう、住家の被害認定や災害救助法等の法令の適用について被災自治体による弾力的な運用を促すとともに、災害救助法の一般基準の引き上げや被災者生活再建支援法の適用基準の見直しを行うなど、支援制度全体について総合的な見直しを行い、必要な法改正を実施することを求める。

2019年（令和元年）11月8日
四国弁護士会連合会

提 案 理 由

1 当連合会は、2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震によってもたらされた東日本大震災を契機として、2013年11月15日、主として四国地方で将来発生する巨大地震を念頭に、被災者への法的支援の必要性が極めて大きいことに鑑み、法的支援体制の構築、行政機関等との連携、継続的な研鑽等の実施等を内容とする、「来るべき巨大地震に備える宣言」を採択し、所属の単位会とともに同宣言に沿った活動を実施してきた。

同宣言採択後も、平成26年8月豪雨（2014年8月）、平成27年9月関東・東北豪雨（2015年9月）、熊本地震（2016年4月）、平成28年台風10号（2016年8月）、平成29年7月九州北部豪雨（2017年7月）、大阪北部地震（2018年6月）、平成30年7月豪雨（2018年7月）、北海道胆振東部地震（2018年8月）、本年に入ってから令和元年8月の前線に伴う大雨（2019年8月）、台風15号・19号（2019年9月、10月）と、日本列島は死者を伴う災害に毎年見舞われ、各地の被災地では、各地の弁護士会において様々な被災者支援活動が展開されている。

平成30年7月豪雨は、四国地方にも甚大な被害をもたらした。特に、愛媛県では、死者32名（内関連死5名、2019年3月4日時点）、全半壊家屋

3733戸、床上浸水187戸（2018年12月10日時点愛媛県まとめ）と、四国の中でも甚大な被害が発生し、現在もなお被災地では多くの被災者が仮設住宅での生活を余儀なくされるなど、被災者の生活再建は途半ばである。そこで、愛媛弁護士会においては、無料法律相談、災害ADR、自然災害債務整理ガイドラインに基づく被災ローン減免制度等、被災者支援活動に継続して取り組み、当連合会も平成30年7月豪雨支援統括本部を設置するなどしてきた。

これらの被災者支援活動を通じて、災害救助法、被災者生活再建支援法をはじめとする我が国の災害時における被災者支援制度は、以下に述べるとおり、被災者一人ひとりの被害に即した生活再建という観点からみると様々な課題を抱えており、運用の改善や法改正を必要とすることが明らかとなってきた。

- 2(1) 災害救助法（昭和22年法律第118号）による救助は、同法第4条1項では、食料・飲料水の給与、応急仮設住宅の供与、住宅の応急修理のほか、生業支援として「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」と規定し、また、必要な現金支給ができるように、同条第2項で「救助は都道府県知事が必要であると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、（略）金銭を支給してこれを行うことができる」と規定している。

しかし、実務上、災害救助法の運用については、現物支給主義がとられるとともに、同法に基づく生業支援は行われていない。

現物支給主義の理由として、内閣府政策統括官（防災担当）付 参事官（被災者行政担当）『災害救助事務取扱要領』（2019年10月）によると、「災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、あるいはその調達が困難になるため、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多い」、「金銭を給付すれば足りるような場合には、通常、法による救助を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱（又はそのおそれ）があるとは考えにくい」「単なる経済的困窮は、法による救助が対応するものではな」いなどがあげられているが、雲仙・普賢岳噴火災害（1991年）、阪神淡路大震災（1995年）、有珠山噴火災害、三宅島噴火災害（2000年）や上記災害において、生活に必要な物資が欠乏し、その調達が困難になり、金銭が物資の購入に用をなさない事案はみられなかった。現物支給主義の理由は、同法が制定された戦後まもない1947年当時と異なり、根拠を失っている。

そして、現物支給主義に過度に囚われた結果、被災者の必要性和合わない実情が生じている。例えば、借上型仮設住宅においては、被災者に対する家賃補助ではなく、行政がいったん借り上げたうえで被災者に仮設住宅を供与し、応急修理についても、行政が修理業者と契約したうえで修理を実施することを原則とするなど、複雑な形式となっている。そのため、被災者が直接、修理業者や賃貸人と契約をした場合に災害救助法による救助が受けられるかどうか、また借上型仮設住宅の契約の更新や転居の際にも様々な問題を引き起こす原因となっている。また、生業支援について、東日本大震災では、多くの中小零細事業者が被災したが、生業支援に関する条項が適用されないまま長期間放置された。

さらに、災害救助法を十分に知らない被災者が、応急修理制度（補助上限額は1世帯あたり595,000円）や障害物の撤去制度を利用すると、これらの制度を利用するだけでは住宅再建ができない場合であっても、応急仮設住宅や災害公営住宅への入居ができなくなるため、東日本大震災では、十分な修繕ができないままの自宅での生活を今なお余儀なくされている在宅被災者の問題が生じている。このように、支援制度の利用がかえって被災者の生活再建の足かせになる制度設計は、災害救助法の目的である被災者保護と矛盾するといわざるを得ない。

また、災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準、すなわち一般基準にも問題がある。東日本大震災を受けて応急仮設住宅の建設費用こそ柔軟な運用が可能となったものの、現行の一般基準（平成25年内閣府告示第228号）においては、避難所における一日の食費は一人あたり1,160円以内、応急修理は一世帯あたり595,000円以内、土砂等の障害物の撤去は一世帯あたり137,900円以内等と低額におさえられており、特別基準による増額が可能であるとはいえ、被災者に対し、厳しい避難生活等を強いる一因となってしまっている。

公的な支援制度のみならず、自然災害債務整理ガイドラインをはじめとする様々な民間の支援制度についても、災害救助法の適用を要件とするものが少なくない。そのため、日本弁護士連合会においても、「被災者支援に資する住家被害認定、災害救助法の弾力的運用及び公費による土砂等撤去の措置を求める意見書」（2018年8月23日）において、災害救助法の弾力的運用及び公費による土砂等撤去の措置を求めている。

当連合会としても、災害救助法については、その一般基準を引き上げると

ともに、応急修理制度の利用等により応急仮設住宅への入居ができなくなる運用を改め、過度の現物支給主義に囚われることなく、より弾力的な運用がなされることを求める。

- (2) 被災者生活再建支援法についても、住家の被害の程度のみがその適用の前提となっており、その他の被害の程度については考慮されておらず、支援金が支給される要件が全壊と大規模半壊に限られている。半壊家屋については、解体撤去した場合のみみなし全壊として支援金が支給されることとなるため、修繕すれば居住が可能となる家屋までもが解体され、被災者が元の住居に戻りたくても戻れず、社会的にも経済的損失が生じる場合がある。さらには、そもそも被災者が居住する市町村において、どれだけの家屋が全壊等したかによって被災者生活再建支援法の適用の有無が決まるため、同一災害で同程度の被害が生じているにも関わらず、支援を受けられる被災者と支援を受けられない被災者が生じることとなる。

当連合会も、「被災者生活再建支援法施行令1条の改正等を求める理事長声明」（2018年8月1日）において、同一の災害で被害を受けた被災者については、居住市町村の区別なく支援法が適用されるよう、被災者生活再建支援法施行令の改正を求め、日本弁護士連合会も、「被災者の生活再建支援制度の抜本的な改善を求める意見書」（2016年2月19日）において、住家の被害のみならず被災者の生活基盤が被ったダメージを個別に把握し、被害状況ごとに支援を適用するように改めることを求めるとともに、住家の被害認定についても、被害状況に即した柔軟な認定を行うことを求めている。

当連合会としても、同一災害で被害を受けた被災者に対しては、改めて居住市町村の区別なく支援法を適用できるようにするとともに、住家の被害認定についても被害状況に即した柔軟な認定を行い、さらには住家被害のみならず被災者の生活基盤に生じた被害を個別に把握することで、よりきめ細やかな支援が受けられるよう、被災者生活再建支援法の適用基準を見直すとともに、必要な法改正を求める。

- (3) 災害救助法、被災者生活再建支援法だけでなく、例えば、①東日本大震災後の災害対策基本法の改正により、ようやく明確な法的根拠が与えられたり災証明制度についても、市町村長がなすべき調査及び証明の対象は「住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害（災害対策基本法90条の2）」

とされ、住家以外の被害については、どのような被害に関する証明を行うのが市町村長の裁量に委ねられている。そのため、発災後、支援制度を作っても、適切に被害を証明する手段がないため支援制度が利用できないといった事態が生じている。②応急仮設住宅の入居要件についても、2年では再建の目処が立たない被災者がいたとしても、特定非常災害に指定されない限り、その入居期間は2年に限られている。③被災者の生活再建にとって住まいと並んで重要な要素となっている生業支援についても、基本的に低金利貸付制度ないし利子補給制度等に限定されており、いわゆるグループ化補助金についても、東日本大震災、熊本地震、平成30年7月豪雨の広島県、岡山県、愛媛県、令和元年台風19号でも一部自治体に限られている。④義援金の差押禁止についても、個別立法で対応しているため、災害によって差押禁止されるかどうか異なるなど、被災者一人ひとりの被害に即した生活再建に資する支援制度が構築されているとは言いがたい現状にあり、支援制度全体について総合的な見直しが必要である。

- 3 災害は、地震や台風といった単なる自然現象を指すのではなく、そうした自然現象等（ハザード）によって、当該社会が抱えている課題（リスク）が顕在化ないし増大化等した結果、被災者及び被災地に被害をもたらすものであるが、すでに少子高齢化社会・人口減少社会に突入している我が国では、発災後、国や自治体においてインフラを整備するだけでは、被災者が生活再建することはますます困難となり、各地の被災地では人口流出が加速するなど、被災地の再建にも重大な問題が生じている。

そして、災害に遭ったときに被災者自らがその再建に取り組むことは当然であるとしても、被災者一人ひとりの生活再建に対し、国が必要な支援を行うこともまた重要な国の責務であると言わなければならない。

- 4 そこで、当連合会は、被災者の生活再建に資するため、国に対し、災害救助法、被災者生活再建支援法をはじめとする被災者支援制度について、被災者一人ひとりの被害に即した柔軟な支援が実施できるよう、住家の被害認定や災害救助法等の法令の適用について被災自治体による弾力的な運用を促すとともに、災害救助法の一般基準の引き上げや被災者生活再建支援法の適用基準の見直しを行うなど、支援制度全体について総合的な見直しを行い、必要な法改正を実施することを求める。