

被災者総合支援法・要綱案

——解説ならびに論点

山崎 栄一*

第1編 総則編

【目的】

本法は、これまでに生じた自然災害における被災者支援の教訓を踏まえ、被災者支援の基本理念、国一都道府県一市町村、被災者支援組織および住民の役割を明らかにし、事前準備から生活再建に至るまでの被災者支援体制の総合化・体系化を図り、災害時における情報収集・提供および相談業務体制を整備し、被災者の権利保障を確立することにより、これまでの被災者支援法制の再構築を図ることで、災害時における被災者の基本的人権の保障に寄与することを目的とする。

〔解説〕

本法は、阪神・淡路大震災（1995）を端緒皮切りとする、これまでの被災者支援における経験を踏まえて、被災者支援法制の再構築を図ることを明記している。

災害対策基本法（以下、「災対法」と記す）の第1条を参考に作成をしたので、被災者総合支援法案（以下、「総合支援法」と記す）の全体的な構造も記述している。

被災者の権利保障や基本的人権の保障を前面に押し出している。これまでの災対法では、「国民の生命、身体及び財産の保護」が挙げられていたが、保護の対象が今の時代においてはこれだけでは狭すぎる。災害後における避難生活ならびに生活再建の支援まで視野に入れた制度設計が今後は求められることになる。総合支援法においては、生活権の保障や生活に必要な財産の回復を目指すことになる。【定義】Ⅲ 被災者支援の対象を参照。

〔論点〕

（全体的な構造について）

総合支援法の全体的な構造は、先に示しているが、総合支援法策定における議論の第三クール前半

*関西学院大学災害復興制度研究所 指定研究員、関西大学社会安全学部教授

の「たたき台」の中では、以下のように生活保障ならびに生活再建について復旧と復興を別の編で扱ったり、財源編を設けたりしたが、一つの編に統合したり、総則編に吸収したりすることで現在に至っている。

- 第1編 総則編
- 第2編 応急救助編
- 第3編 避難生活・生活保障編——復旧
- 第4編 生活再建編——復興
- 第5編 情報収集・提供、相談業務、個人情報編
- 第6編 権利保障編
- 第7編 財源編
- 第8編 大規模災害編
- その他項目 附則

(要綱作成の方向性——理念系としての立法か現実系としての立法か?)

災害復興制度研究所の法制度研究会に設置した作業部会においては、要綱作成の基本的方向性が議論されたが、まず、どのような法案を目指すのかが議論された。

具体的にいえば、総合支援法の制定作業内において、災対法の存在をどこまで考慮するのかである。被災者生活再建支援法（以下、「生活再建支援法」と記す）、災害救助法（以下、「救助法」と記す）、災害弔慰金支給等法（以下、「弔慰金等法」と記す）の解消は既定路線であり、災対法にある理念規定や基本方針規定については、総合支援法内に移行させるか、災対法の法改正を提示することになる。

ただし、被災者支援の担い手について、「被災者支援運営協議会」（以下、「運営協議会」と記す）や運営協議会における「対策本部」の規定を設ける以上は、防災会議や災害対策本部の規定と重複する箇所が出てくるのは必至である。重複する度合いも、運営協議会の構成や役割をどうするかによって異なる。少なくとも、初期の研究会で提示した構成・役割である以上は、相当の箇所が重複することになる。

理念系としての立法であれば、災対法の存在を考慮することなく、理想的な組織編成を目指すことになる。

現実系としての立法であれば、運営協議会という発想を、災対法の規定を改正するという提言の中で実現化を目指すという方途もありうる。それをすると、これまでに構想してきた内容を100%生かされるわけではないので、総合支援法のインパクトが半減してしまう恐れがある（よくて、防災会議や災対本部の構成員に関する一部改正案となるであろう）。かつ、運営協議会の活動範囲を生活再建や災害復興の部分までカバーさせようとすると、災害復興についてはほとんどタッチをしない災対法でどこまで運営協議会を機能させることができるかという懸念もあった。

①現行法を念頭に置くとしても、法改正されてしまうとせっかく現行法にあわせた意味が無くなってしまふことや、②とりあえずは理念系として提示しておいてから、その理念をベースに法改正の提言を行えばよいことから、理念系としての立法を目指すことになった。

【定義】

I 災害関連

- ・ 災害

以下に述べる、自然災害と社会災害双方を含んだものをいう。

- ・ 自然災害

暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、その他異常な自然現象により被害が生じることをいう。

- ・ 社会災害

大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により被害が生じることをいう。

【解説】

総合支援法が支援をする対象、支援の担い手などを明確にするために定義規定を設けている。

自然災害と社会災害を分けて、かつ、双方とも生活再建支援法の適用対象とする。災害法制と有事法制を分離し、国民保護については別扱いとしている。

以下の条文において、両者を含めた「災害」なのか、「自然災害」に限定するのかを意識したうえで起草しないといけない。被災者支援のそれぞれのメニューが災害全体を対象としているのか、自然災害のみを対象とした支援なのか、区分をする必要がある。

【論点】

（総合支援法の対象とする災害について）

災対法や救助法のように自然災害に限定しないのか、それとも、生活再建支援法や弔慰金等法のように自然災害に限定するのか。

自然災害に限定してしまうと、自然災害に限定しない救助法と齟齬が生じてしまう。逆に、人為的な大規模災害を含めることにすると、自然災害に限定をしている生活再建支援法や弔慰金等法との齟齬が生じてしまう。災対法と統一性をもたせるのであれば、自然災害に限定しない方がよい。

この点については、あくまでも、自然災害を対象を限定したうえで立法作業を行うという方法もあった。すなわち、人為的な大規模災害については、この法律を準用することとする。「第〇章 社会災害における本法の適用」という規定を設けてそこでまとめてしまうという方法もあり得た。

このあたりの議論は、立法技術の問題として消化してしまった方がいいかもしれない。一つの選択肢にこだわらなくてもいいが、なぜ、その選択肢を選んだのかを説明しておく必要はある。

社会災害について、支援の内容を応急救助編の支援に限定するという議論もあった。

（求償権に関する議論）

総合支援法においては、災害の発生源に対する求償権を行使しない。

総合支援法の起案中において、社会災害も含めたことにより、本法に基づいて行った被災者支援につき、社会災害が発生した場合、災害の発生源に対して「求償権」を有することにするという提案も

あった。社会災害の際の負担原則として、原因者負担・当事者負担の原則の可能性を検討した。求償権を有するとなると、故意・重過失にとどめるのか、軽過失を含めるのかという論点も出てくる。

また、社会災害の際の被災者支援について、法的にはどのような構成にするのか（事務管理あるいは損害賠償の代行など）という論点も出てくる。

（適用される災害の検討事例）

たとえば、糸魚川市大規模火災（2016年12月22日）は生活再建支援法を適用させるために自然災害として位置づけられたが、あの程度の火災になると自然現象に起因しなくても総合支援法の適用がなされると考えておいてよい。

II 被災者支援の時間的なフェーズ区分

・ 事前準備

災害時における迅速な対応を図るために行われる事前準備活動を指す。

・ 応急救助

災害時における救助、生存権の確保に必要な支援を指す。

・ 災害復旧

一時的・暫定的な居住・被害からの一時的回復に必要な支援を指す。

・ 災害復興

恒久的な居住 自律的な生活の再開 被害からの回復に必要な支援を指す。

〔解説〕

災害対応は、災害予防（減災・準備）—応急対応—復旧—復興という四つのフェーズに分けて対応することが一般化されている。そこで、被災者支援においてもこの四つのフェーズで再定義をはかることにした。

〔論点〕

（災害特有の用語について——復旧と復興）

災害対策を効果的に計画、実施し検証するために、このような時系列的なフェーズ分けは有用な区分であるが、ほかの表現はないのだろうか。被災者の生活再建にとってこの区分は有用なのだろうか。既存の「復旧」「復興」概念に引きずられてしまわないか。

日本においては、復旧と復興は時間のフェイズの違いというよりは、対象の違いを示す概念として機能してきた。すなわち、「復旧」は公共施設やインフラを対象とした概念であって、被災者支援の場面で使われることはほとんどない。他方、「復興」は地域やコミュニティーを対象とした概念である。被災者支援の場面においてはこちらの概念の方が親近性は高いといえる。

また、「復興」は集合概念であって、個人個人の生活再建とは性質を異にしている。だから、「人間の復興」として位置づける必要がある。災害復興制度研究所はこれまでに「復興基本法」（2010）ならびに「災害復興推進法」（2006）を提案しているが、そうすると、地域・コミュニティーの復興については、「災害復興推進法」で現実化を図ることになる（図1）。復興の定義については、宮原浩二郎

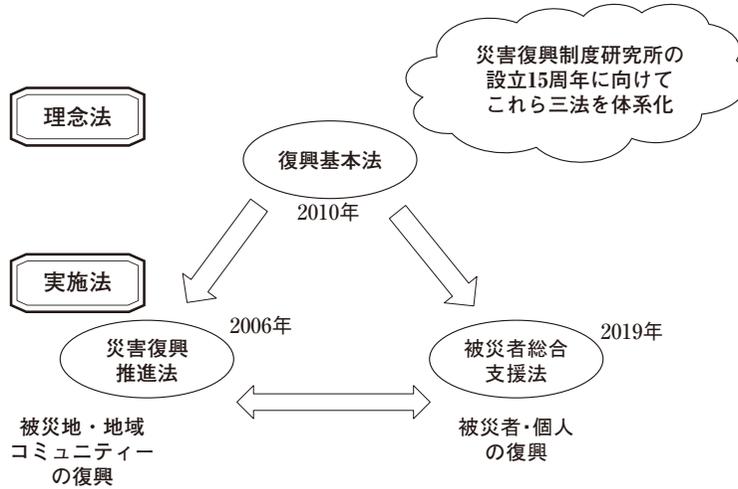


図1 これまでの提案と被災者総合支援法との関係

(2006) ならびに災害復興制度研究所 (2010) を参照。

(憲法からみた復興)

以下において、憲法からみた復興とは何かを考えてみる (山崎栄一 2010: 66)。

復興とは、被災地の「自治」を基調としながら、被災者個人の「自律」を回復することである。

憲法は、個人を自らが最善と考える自己の生き方を自ら選択して生きていく人格的・自律的主体としてとらえ、このような個人が有している尊厳の存在を確認すべく憲法 13 条において「すべて国民は、個人として尊重される」と規定されている。そして、憲法において保障される人権とは、そのような人格的・自律的な生のために必要不可欠な利益であると理解されている。

自律的な生を前提とした個人も、自然災害により自律を維持できなくなる事態も生じうる。そういった場合に、「再び自律的存在たりうるよう物的環境的に社会として手助けする」(佐藤幸治 1993: 28) あるいは、「個人に人たるに値する生活を保障する」(高橋和之 2017: 317) 仕組み作りが求められることになる。その現れとして、生存権をはじめとする具体的な権利が保障されているといえる。自律の回復といっても、どのレベルまでのものを追求するのかによって、目標設定が異なる。また、そういったレベルが個人個人によって異なることも考慮されなければならない。

被災者個人が自律を回復するためには、自然災害によって同じくダメージを受けた被災地の機能もまた回復されることが不可欠である。被災地は、文化・コミュニティ・経済活動を生み出す場であり、個人の自律的な生にとって、そのアイデンティティーの形成・維持は重要であり、アイデンティティーもこういった文化・コミュニティ・経済活動をもとに形成されているからである。被災地の自治体は、独自の法的権限と財源を持ちながら、個人の自律を支援し、文化・コミュニティ・経済活動の再生に取り組んでいく。その際には、被災者が被災地における自治に積極的に参加できるような仕組み作りが求められる。

Ⅲ 被災者支援の内容

- ・ 避難行動
災害発生場所・地域から安全な場所への移動
- ・ 避難生活
一時的な居住 一時的な収入の確保 サービスの提供（相談業務含む）
- ・ 生活再建
恒久的な居住 恒久的な収入の確保 サービスの提供（相談業務含む）
- ・ コミュニティー再建
被災者のつながりの再建

〔解説〕

被災者の行動からみた用語整理も行った。避難行動についても支援の対象とする。支援については、一時的な回復に向けた支援と恒久的な再建に向けた支援に分けている。先ほど、総合支援法が被災者・個人に向けられたものであると述べたが、被災者・個人の支援に資するようなコミュニティー再建についても支援対象とすべく、第3編において、コミュニティー再建支援を規定している。

ここにいう収入とは、被災はしていなくても、事業所等の被害により収入が失われた・減っている人も対象とする。参考として、2011年ニュージーランド・カンタベリー地震においては、被災事業者の雇用継続のための支援が行われた（武田真理子 2014:33）。

被災者支援全体において、何らかのフェーズ、用語分けが必要であるのは確かで、候補になりそうな用語法を挙げてみることにした。これらの用語は、被災者支援施策の対象を示している。

これらの用語の中には、まだ要綱案には存在していない用語もあるが、詳細に規定を設ける段階において、用いられることを想定してあらかじめ取り上げておくことにした。

Ⅳ 被災者支援の対象

- ・ 被災者
災害によって、生命・身体あるいは財産、生活、社会的関係（家族あるいは世帯・雇用・コミュニティー）に被害あるいは影響を受けたものを指す。

〔解説〕

総合支援法が配慮・支援の対象とする被災者とは誰なのかについて定義をした。財産というのは、住居も含む。生活に被害を受けたという表現であるが、具体的には、収入を失ったり、生活に必要なインフラ機能を喪失したりする場合を指す。その他、社会的関係に悪影響が及んだ場合も含めている。

生活再建援助法案（「大災害による被災者の生活基盤の回復と住宅の再建等を促進するための公的援助法案」）（小田実 1998:326）には、「この法律において、被災者とは、大災害において被災地域に住居を有し、その生活と住居に被害を受けた者をいう。」（2条2項）とある。

・被災自治体

災害によって、当地において生命・身体あるいは財産、社会的関係(雇用・コミュニティー)に被害があった都道府県・市町村を指す。

〔解説〕

被災者支援のあり方について被災地(被災自治体)の意見を取り入れていくべきである。被災地の意見が尊重されるべきことを規定するために、定義の規定が必要となる。地域の単位については、都道府県・市町村等自治体の単位を用いることにした。

・災害時要配慮者

年齢、障害、性別、国籍などにより、災害時において、避難行動・避難生活・生活再建を行うにあたって特に配慮を必要とする者を指す。

〔解説〕

災対法8条2項15号にすでに存在する用語である。属性に着目するか、具体的な人を列挙するか。具体的には、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者(災対法8条2項15号)に加えて、女性・外国人も明記した方がいいのではないかということで、災対法よりは抽象的で広範な定義づけを行った。

男性も要配慮者になるかもしれないので、「性別に対する配慮」という意味合いにした。

人的属性に加えて、危険区域に住んでいる住民はすべて災害時要配慮者であるといえる。

時代によって内容が変化していくので、意味内容を固定化せず、定期的に見直しを図っていく必要がある。

・避難行動要支援者

災害時要配慮者のうち、災害が発生し、または災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するものを指す。

〔解説〕

災対法40条の10に規定されている内容とほぼ同様である。総合支援法においても、同様の避難行動要支援者名簿を規定しているので、定義規定の対象とした。

・広域避難者

災害により被災自治体から避難をしている被災者のことをいう。

〔解説〕

もともと住んでいた被災自治体から避難をしている被災者を指す。広域避難者については特有の対策が必要であることから、定義づけを図り、第4編において具体的に対策を講じることにしている。

V 被災者支援の担い手

・被災者支援運営協議会

災害前において被災者支援の準備を行い、災害後において被災者支援を実施する主体によって構成された合議・運営体。

〔解説〕

以下においては、被災者支援に携わる団体・組織等を規定する。

被災者支援の担い手を統括する、被災者支援の運営主体として「被災者支援運営協議会」を設けた。

被災者支援において、公助—共助—自助の連携が円滑に行われるように構成・運営される団体である。総合支援法案の「重点項目」の一つである。

・被災者支援組織

災害前および災害時において被災者支援に寄与する民間団体。

〔解説〕

被災者支援団体、災害ボランティア団体、要配慮者支援団体、地域的な自主防災組織、物資供給事業者等を含む。

寄与するとは、実施または協力（物資の輸送を含む）を行うという意味である。

災対法49条の3にいう、「物資供給事業者等（災害応急対策または災害復旧に必要な物資若しくは資材または役務の供給または提供を業とする者その他災害応急対策または災害復旧に関する活動を行う民間の団体をいう。……）」が参考となる。

・被災者支援オンブズマン

被災者支援の状況を運用の面から監視・勧告を行い、被災者支援に係る不服申し立てを受け付ける組織。

〔解説〕

被災者支援の状況をチェックし、改善を促す組織の必要性に鑑み、オンブズマン組織を設けることにした。オンブズマン組織とは、スウェーデンを発祥とする、行政機関を監視する組織である。議会によって設立される。詳細については、第5編の権利保障編で規定する。総合支援法の「重点項目」の一つである。都道府県に設置することを想定している。

・被災者支援基金管理人

被災者支援の準備および実施をするにあたって必要な資金の管理・運営にあたる法人。

〔解説〕

支援法にある「被災者生活再建支援法人」を参考にした。具体的には、「公益財団法人都道府県センター（被災者生活再建支援基金部）」である。

基金管理の詳細については、当初は独立した「財源編」を設けて規定する予定であったが、原則を総則編に規定することにとどめた。

支援金はこの法人から支給されることになる。作業部会で議論されたバウチャー券の発行もこの法人で行うことが想定される。

支援法の実施にかかる財源は、基本原則にある「財政に関する原則」を参照。

- ・ 被災者支援計画

被災者支援に関し災害前に被災者支援運営協議会によって策定される計画。

- ・ 被災者支援実施方針

被災者支援に関し災害後に被災者支援運営協議会によって策定される方針。

〔解説〕

被災者支援運営協議会において策定される、被災者支援に係る事前的な計画ならびに事後的な方針である。

災害後における具体的な運営のあり方を総合的に決定していくためには、事前的な計画だけでは不十分であり、実際の被害状況を把握したうえで、より具体的な内容を含んだ方針を決定することが不可欠であるという認識のもとから、被災者支援実施方針の策定についても規定することにした。

【理念規定】

被災者支援は、次に掲げる事項を基本理念とする。

- (1) 被災者支援の最終目標について

本法における支援の最終目標は、被災者の生活再建にあるということを明記する。自律的な生活が再び営めるようにすることが最終目標となる。

〔解説〕

総合支援法の最終目標は、被災者の生活再建であり、自律的な生活を可能にすることにある。

7頁（憲法からみた復興）において、憲法からみた「復興」とは、被災地の「自治」を基調としながら、被災者個人の「自律」を回復することであると述べたが、自律的な生活が再び営めるようになった状態こそ、生活再建を果たした状態であるということが出来る。そこで、「再び自律的存在たりうるよう物的環境的に社会として手助けする」仕組み作りが求められることになる（佐藤幸治 1993：28）。この方が、憲法が前提としている自律した人間像に合致している。ただ、どこまで支援すれば自律的な生活が可能になるのかという答えは導き出せない。

〔論点〕

（言葉の定義）

生活再建という言葉の定義づけをどうするのか。

復興という概念は漠然としすぎて目標概念としては使いにくいのではないか。

「人間の復興」を最終目標として位置づけることも可能ではあるが、定義づけの問題は残される。

人間の復興＝生活再建という位置づけを図ると、概念関係がすっきりする。それでも、どこまで支援するのかという答えは導き出せない。

逆に、自律的生活あるいは生活再建が「できていない状態」からアプローチする方法もあり得た。

(2) 被災者の尊厳と自己決定権の尊重について

災害時においては、被災者の尊厳が確保されるとともに被災者の自己決定権を実現するために、避難行動・避難生活・生活再建に向けたさまざまな努力に対する支援が整備されなくてはならない。

〔解説〕

阪神・淡路大震災において、被災者支援が避難所—仮設住宅—復興住宅のライン上にある被災者にしか提供されず、被災者支援策の硬直化を招いたことから、被災者の自らの「生き残り戦略」「生活再建ストーリー」にあわせた支援策の整備を要請するものである。

(3) 生命保護の最優先について

生命保護が最優先されることを明記すると共に、災害関連死の防止義務規定を設ける。

〔解説〕

災対法2条の2第4号にも「人の生命及び身体を最も優先して保護すること」が明記されているが、その具体的なターゲットとして災害関連死の防止義務規定を設けることにする。

(4) 被災者の個別的事情への配慮と支援について

被災者が、個別的事情に基づいて配慮がなされ、必要な支援が受けられなければならない。

(5) 配慮と支援の継続性について

被災者が、すべてのフェーズにわたって継続的な配慮と支援が受けられなければならない。

(6) 被災者支援への参画について

要配慮者、被災者、住民が被災者支援の意思決定プロセスに参画できるような仕組みを設けなければならない。

〔解説〕

総合支援法の要綱案全体において、図2で示すとおり被災者支援における「配慮—支援—参画」の三つの柱を設けている（山崎栄一 2018:161）。

(4)と(5)において、配慮と支援のあり方について規定をしている。これまでは、支援だけに傾倒してしまっていて、すべての被災者に対する配慮という視点が欠けていたという認識から出発している。ここにいう「配慮」とは、被災者の存在及び所在が認識され、必要なニーズが満たされているか

どうか配慮されるという意味である。

そもそも、配慮がされてこなかった人はどういう人たちなのか。まずは、そもそも脆弱性が認識されていない人たちで、たとえば震災障害者 在宅被災者 半壊世帯・一部損壊世帯などが該当する。それ以外にも脆弱性が認識されているが、個別的な存在が認識されない人たち、すなわち、要配慮者として脆弱性が認識されていても、個人情報の活用が不十分なため個人としては存在が認識されていない人たちが該当する。

(6) には、被災者支援への参画を規定した。

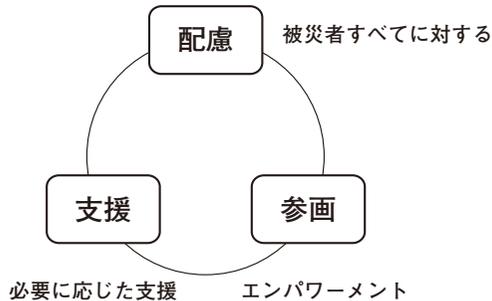


図2 被災者支援の三要素

(山崎栄一 2018: 161)

これらの配慮規定から「見捨てられない権利」「忘れ去られない権利」を導き出すことにしたい。「第4編」「第5編」において、これらの権利の具体化を試みる。

(7) 情報の活用について

被災者の自律的な判断および決定を促進するために適切な情報が提供され、かつ、被災者に対する支援を確保するために、情報が共有され、活用されなければならない。

〔解説〕

総合支援法において、情報提供や個人情報に関する編（第4編）を設けていることから、情報の活用についての理念規定を設けることにした。

(8) 公助—共助—自助について

それぞれが連携して被災者支援に取り組むこと、適切な役割分担が図られることを明記する。

〔解説〕

東日本大震災における教訓が「公助」の限界であり、「公助—共助—自助」の適切な組み合わせによる災害対応ならびに被災者支援が求められることの確認という意味がある。

〔論点〕

(用語の定義づけ)

総合支援法案において、公助—共助—自助の用語については定義を行っていないが、参考になりう

る情報をここで提供しておきたい。

まず、これらの用語は法令用語として存在している。

国土強靱化基本法の8条6号

六 事前防災及び減災のための取組は、自助、共助及び公助が適切に組み合わせられることにより行われることを基本としつつ、特に重大性又は緊急性が高い場合には、国が中核的な役割を果たすこと。

ただし、国土強靱化基本法においては、自助→共助→公助と順番が並んでおり、最後に国の出番という。自己責任原則を基調としているようなきらいがある。

その他、参考として災対法2条の2第2号には、

国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

という規定があり、この規定が、「自助・共助・公助」の連携についての規定であると理解されている。災対法のコメントールには以下のような解説がある（ぎょうせい2016:83）。

行政による「公助」はもとより、住民一人一人が自発的に行う防災活動である「自助」や、地域防災力のための自主防災組織をはじめとした、地区内の居住者等が連携して行う防災活動である「共助」なくしては、災害に対処することは困難であるため、……。

ここでは、それぞれの担い手が、行政であったり、自主防災組織であったり、住民一人一人であったりしている。「誰が」という視点からすればそういう説明になる。さらに突っ込んだ定義となると「何を」という話になる。「共助」に関しては、自発的なものもあれば、半強制的なものもあるので注意が必要である。

興味深い分類法として、長島俊介は公助—共助—自助という分類法ではなしに、公助—共助—互助—自助という風に4分類している。すなわち、3分類法でいう共助をさらに共助（一方的関係＝第三者へのボランティアな生活保障の供与＝義援金・救援物資・ボランティアの労力とココロ配り）と互助（関係者への権利義務関係による生活保障資源の調達）に分けている。ここでいう互助は地域共同体内での助け合いを意味していて、半ば権利義務的な相互扶助体制にまでなっているものをいう（長島俊介1998）。

(9) 被災者支援の実施について

被災者支援は、市町村による自治事務として捉える。補完性原理を基調とした市町村中心主義を採用する。国は、必要かつ十分な被災者支援が実施できるように補完をする最終的な

義務を負う。

現場レベルにおける権限委譲を行えるようにする。補完についても柔軟に権限委譲が行えるようにする。

〔解説〕

7頁（憲法からみた復興）において言及したように、憲法からみた「復興」とは、被災地の「自治」を基調としながら行われるべきものであって、被災者支援の実施体制についてこの考え方を反映させた。

市町村中心主義と現場主義を徹底させることを目的に規定をした。総合支援法においては、被災者支援を市町村による自治事務として構成を図っている。市町村の自治を損なわない程度において、都道府県や国による補完が円滑にできるようにする。

弔慰金等法は、市町村による自治事務としてとらえられている。救助法は、都道府県による法定受託事務であるが、避難所等の応急救助の多くは市町村が実施している。生活再建支援法は、都道府県による自治事務であるが、申請の受付は市町村が実施している。

ただし、以下の（10）にあるように、被災者支援を自治事務でまかなえるように財源を確保しなければならないという課題が残されている。

（10）財政に関する費用負担について

被災者支援に係る費用は、市町村による負担を原則とする。国および都道府県は、市町村が財政的に十分な被災者支援が実施できるように財政的な拠出をしなければならない。

〔解説〕

【目的】〔論点〕（全体的な構造について）にもあるように、当初は、独立した財源編を設ける予定であったが、総則編において理念規定を設けるにとどめた。大まかな構想について、以下の〔論点〕で記述しておく。

〔論点〕

（財源）

市町村に対する独自の財源確保については、地方交付税を用いることを想定している。平常時には「一般地方交付税」による基金積立および事前準備を行う。災害時には「特別地方交付税」による臨時支出を行うこととする。

基金については、国—都道府県—市町村それぞれの規模で基金を創設し、災害の規模によって調整ができるようにする。「被災者支援基金管理人」を設ける。基金の積立は法的に義務化することが望ましい。国—都道府県—市町村という枠組みで解説をしているが、「自治体連合」という柔軟な枠組みを用いても差し支えない。

（負担割合）

国—都道府県—市町村との間の負担割合については、災害の規模、支援内容に応じて負担割合を変える余地がある。実際のところ、介護保険は支援内容に応じて市町村の負担が異なっている。

たとえば、国や都道府県による支出をする場合は、ある程度の規模の災害の発生を要件にするの

か、という論点が出てくる。規模によっては、都道府県（ならびに都道府県内の市町村）単位 市町村単独単位の拠出も考えられる。小規模な災害については、市町村が独自に実施すべきことを明記すべき。小規模な災害については、「市町村連合」による基金で対応を図るという方途も考えられる。

（義援金）

その他、財政については、作業チームにおいて義援金のあり方についても議論がなされた。義援金に対する税制上の優遇措置、義援金の一部を恒久的な基金として積み立てる（一般義援金と特定義援金）、義援金の使途の特定（ドナースチョイス）など。

（11）被災者支援に対する普段の備え・努力・反省について

支援制度についての国際的な比較研究・調査を実施すること。

災害後に検証が行われなくてはならない。年度ごとの実施状況報告義務を設ける。

総合支援法については、5年ごとの見直しを図られなくてはならない。

〔解説〕

総合支援法案の運用ならびに条文そのもののフィードバックを担保するための規定である。

【基本方針】

被災者支援は次に掲げる基本方針に基づいて実施されなければならない。

- (1) いかなる災害のフェーズにおいても、生命・身体の保護が最優先されること。
- (2) 被災者のニーズに応じた食料・水および生活財の供給が行われること。
- (3) 被災者の居住の確保について、避難生活の場所にかかわらず、生活環境が配慮されなければならない。必要に応じた住居、修理サービスが提供されること。
- (4) 被災者に対する医療・福祉・教育サービスが提供されること。
- (5) 被災者に対する労働・生業の機会が保障されること。
- (6) 被災者の個々の事情に応じた合理的な配慮がなされること。特に、災害時要配慮者に対しては、合理的な配慮が要求され、インクルーシブ的な対応が実施されること。
- (7) 被災者支援の実施に際して、差別的な取扱いし排除的な取扱いをしてはならない。
- (8) 常に、被災者のニーズを調査し、新たな被災者ニーズが現れたときは、柔軟な措置により対応を図ること。
- (9) 被災者を単なる被災者支援の客体として捉えてはならない。法解釈・運用の方針として、被災者支援にあたっては、被災者の尊厳を最優先すること。
- (10) 被災者の自己決定を尊重すべく、これらの支援が、多彩な支援手法によって実現されるべきこと。現物支給に硬直することなく、柔軟な支援方法を検討すること。
- (11) 自律的な避難行動、避難生活、生活再建が行えるように、十分かつ適切な形で情報が提供され、必要に応じて相談援助を受けることができること。
- (12) ケースマネジメントに基づく生活再建に向けた体系的かつ継続的な被災者支援を受ける

ことができること。

- (13) 被災者の裁判を受ける権利・不服申立ての権利が認められること。
- (14) 被災者支援の実施につき、被災者の意見を反映させるようにすべきこと。
- (15) 公助—共助—自助の役割分担について、適切な役割分担と連携がなされるべきこと。公助の放棄になるような共助・自助の押しつけが行われないようにすること。
- (16) 被災者支援の実施につき、防災自治の原則を確認すると共に、被災地（＝市町村）中心主義を採用すること。
- (17) 被災者支援の計画等の策定につき、さまざまな災害リスクの可能性を考慮するとともに、複数の政策の選択肢を検討すること。
- (18) 被災者支援の実施状況につき、常に報告・監督がなされ、事後的な検証と評価が行われるべきこと。
- (19) 被災者支援の実施にあたっては、安定かつ持続的な財源が確保されるべきこと。
- (20) 被災者支援の担い手は、災害に備え、備蓄を行い、常日頃から自らの研修・訓練に取り組むべきこと。

〔解説〕

11号の基本理念規定を設け、その後に20号の基本方針規定を設けた。災対法にある基本理念規定の部分を発展させ、かつ、復興基本法の条文を反映させるようにした。

【被災者支援の対象 発動要件】

この法律による被災者支援は、市町村が、政令で定める程度の災害が発生した市町村の区域内において当該災害により被害を受け、被災者支援を必要とするものに対してこれを行う。

〔解説〕

ここにいう、「市町村長が政令で定める程度で発生した災害」とは、一定程度の規模の自然現象・社会事象によって生じた被害のことを指す。

原則は、ある程度の規模・強さの自然現象・社会事象を要件にする。応急対応については、救助法の規定を参考に、より柔軟に行うことにする。基本的には、1軒でも被害があれば、総合支援法の支援の対象とする。

2019年9月の台風15号にともなう大規模停電では、被災者の生活に多大な影響が出ていることから、総合支援法では適用を受け、応急救助の対象となる。大規模停電により熱中症による死者が出ているが、これらは「災害遺族給付金」の支給対象となる。

参考として、大分県は被災者生活再建支援につき独自の施策を実施しており、1軒でも被害が生じれば適用されることになっている（大分県災害被災者住宅再建支援事業）。要綱を見ると、県内に自然災害が発生し、次のいずれかに該当する場合に適用するとしている（実施要領3条）。将来的に、1軒でも被害が生じれば適用するという、この条項を受けて政令を定める場合の参考となりうる。

- (1) 被害が発生した市町村を含む地域に対して、大分地方気象台が気象業務法上の警報（大雨、

洪水、暴風、暴風雪、大雪、高潮)を公表したとき(ただし、海上警報を除く)。

- (2) 被害が発生した市町村で、震度4以上の地震を観測し、公表したとき。
- (3) 被害が発生した市町村を含む津波予報区に対して、福岡管区気象台が津波注意報又は津波警報を公表したとき。
- (4) 福岡管区気象台が九重山、鶴見岳・伽藍岳又は由布岳に噴火警報又は火口周辺警報を公表したとき。
- (5) その他知事が特に必要と認めたとき。

【被災者支援運営協議会】

被災者支援業務の円滑かつ適切な運営を図るため、公助—共助組織および共助組織間の適切な役割分担および連携を強化する組織として、被災者支援運営協議会を設置する。

〔解説〕

以下において、運営協議会についての基本的な役割・組織・活動内容等について規定・解説をしておく。運営協議会は法人として機能することになる。

【被災者支援運営協議会の役割】

災害前においては、被災者支援基金を管理し、被災者支援計画を策定し、被災者支援の準備を図る。

災害後においては、被災者支援計画に沿った被災者支援を実施する。被災状況を考慮しながら、被災者支援実施方針を策定し、実施を図る。

上位の運営協議会は相互連絡・調整に関する助言・指示・勧告および実施・代行を行う。

〔解説〕

(業務ならびに計画・方針の内容)

少なくとも、災害前と災害後では役割が異なるので、最低限の役割について規定しておく。

これは、災害のフェーズあるいは被災者支援のフェーズごとに分けて規定した方がスマートかも知れない。災害のフェーズ、被災者支援のフェーズに関する規定を総則編で規定しているので、詳細な規定は可能である。

〔論点〕

(運営協議会の上下関係)

運営協議会の上下関係をどのように考えるかであるが、指揮命令系統のようなものを設定するかどうかである。ヒエラルヒーがあることを前提に規定をした。

【被災者支援運営協議会の単位について】

全国一都道府県一市町村で運営協議会を設ける。地勢的状况などに考慮して、複数の単位による連合体も認める。

地区単位で運営協議会を自発的に設けることができる。

〔解説〕

（それぞれの単位における運営協議会）

全国組織は、被災者支援の標準化（基本計画・基本方針の策定）、広域連携・連絡調整のために必要な組織である。特に、巨大災害における被災者支援、広域的な被災者支援については具体的な人材、予算、権限、計画を確保しておく。

都道府県単位の組織は、地方単位における広域連携・連絡調整のために設置される。複数の都道府県連合（＝広域連合）による運営協議会の設置も可能とする。

市町村単位の組織は、被災者支援の実施組織として設置される。複数の市町村による運営協議会の設置も可能。※政令指定都市レベルの市町村を想定して、都道府県と市町村の機能を兼ね合わせた「統合型被災者支援運営協議会」の設置も認める。

地区単位の組織は、地域的な共助組織の連携を目指して任意かつ自発的に設置される。地域的な避難支援体制（避難行動、避難生活に対する支援）の構築や地区ごとの課題（帰宅困難者対策、大規模施設の事故対策など）に応じて設置。地域特性に特化した規模・単位で構成される。校区単位、共同住宅単位、商店街、商業地域、大型施設など、地区を越えた柔軟な組織編成をしてもかまわないことにする。

地区被災者支援運営協議会は、国一都道府県一市町村のヒエラルヒー下には入らない独立した組織形態をとることとする。市町村被災者支援運営協議会に対して意見表明をすることができる。

【被災者支援運営協議会の構成員について】

運営協議会の構成員としては、それぞれの単位（全国一都道府県一市町村一地区）ごとの被災者支援団体、専門職・士業団体に加えて、要配慮者や地域・被災者の代表が参加できるようにする。

〔解説〕

（具体的な構成員）

具体的な構成員としては、以下のような組織・団体を想定している。

- ・各単位の行政機関（国一都道府県一市町村） 警察 消防 自衛隊
- ・同様のヒエラルヒー（国一都道府県一市町村）で構成されている民間組織（被災者支援団体）
赤十字社 社会福祉協議会 児童・民生委員 自治会連合会 被災者支援 NGO 要配慮者団体
- ・専門職・士業団体 その他の団体（物資供給 インフラ事業者など）
- ・ヒエラルヒーがない地域レベルの民間組織（被災者支援団体）
被災者支援 NGO 要配慮者団体 地域団体（自主防など） その他団体（物資供給 インフラ事業者など）

〔論点〕

(現在の防災会議・災害対策本部との関連)

総合支援法と災対法との関係という議論にもつながる。【目的】〔論点〕(要綱作成の方向性——理念系としての立法か現実系としての立法か?)において、総合支援法案は「理念系」で出発をしたが、法案の一部だけが実現をしてこのような運営協議会が設置された場合をどうするか考えておく余地がある。

防災会議・災害対策本部と運営協議会との関係であるが、並列か主従の関係、あるいは独立いずれにするのか。ある程度の独立性を維持しながら、相互的な関係を構築するのであれば、防災会議ならびに災对本部の構成員の規定に被災者支援・福祉担当のポストを置くことを提言することになる。運営協議会の委員と防災会議の委員(+災害対策本部の構成員)を併任することもあり得る。

(構成団体の加入要件)

平常時の運営協議会の構成団体については、単なる申請のみならず、活動実績などの要件を設定する事が想定される。要件を設定しすぎると排除の要因になりかねないが、ある程度のハードルは必要である。

災害直後に、新たなボランティア団体が創設されたり外部のボランティア団体が来たりした場合、それも構成員にするのか。ある程度の実績があるのであれば、当該の災害限りでメンバーになるということもあり得る。実績がないとしても、被災者支援を実施するだけの能力が認められる団体については、災害後に設けられる連絡調整会議に参加してもらうことにする。

業務を分配あるいは委託するにせよ、実施能力は審査されなければならない。能力がないのに業務を任せると、被災自治体・被災者が迷惑する。また、お金だけもっていかれるのを防ぐという意味もある。

【被災者支援運営協議会の会長】

それぞれの運営協議会の会長は、それぞれの単位の行政機関の長を任命する。

ただし、地区被災者支援運営協議会については、共助性が強調されるので、共助組織内での互選で決める。

〔解説〕

行政単位の長としては内閣総理大臣、都道府県知事、市町村長が該当する。

地区レベルの運営協議会については、基本的に互選とする。

〔論点〕

(運営協議会と行政機関の長との関係)

運営協議会と行政機関の長との関係あるいは権限の配分をどうするのか。権限行使に関して、公権力の行使にかかわる活動については、行政機関の長としておいた方が良いと思われる。

行政機関の長は、次に規定する理事会のメンバーであり、対策本部長でもある。

【被災者支援運営協議会の組織】

（平常時の組織）

- ・ 執行機関として理事会を設ける。
- ・ 諮問機関として評議会を設ける。
- ・ 被災者支援業務に対応した委員会（グループ・作業チーム）を設ける。

（災害時の組織）

- ・ 被災者支援の統括組織として対策本部を設ける。対策本部の本部長はそれぞれの行政機関の長とする。
- ・ 委員会（グループ・作業チーム）が実施した被災者支援業務については、対策本部に報告しなければならない。

【解説】

平常時の組織として、評議会と理事会を設ける。理事会については、運営協議会のコアメンバーが構成員となる。評議会については、運営協議会の構成員の代表がメンバーとなる。

災害時の組織として、対策本部を設ける。対策本部は被災者支援全体を総括する。理事会構成員ならびに以下の委員会（グループ・作業チーム）の代表者が構成員となる。

被災者支援の業務内容に応じて委員会（グループ・作業チーム）を構成し、委員会（グループ・チーム）間を横断して「連絡調整会議」が開催される（図3）。

想定される被災者支援業務内容は、被災者支援計画ならびに被災者支援方針にも規定されている。具体的な被災者支援業務内容に応じた委員会（グループ・作業チーム）は以下を想定している。

名簿・台帳の整備 防災教育・防災訓練 事前備蓄 要配慮者支援

被災者の把握 被災者支援の実態調査 被害認定（人的被害・物的被害）

食糧・水・生活物資の供給 避難所の整備運営 避難所外の生活環境への配慮

一時的居住サービス 家屋修理サービス 住宅再建サービス

医療サービス 介護サービス 障害者サービス 福祉サービス（児童・女性）

精神ケアサービス 収入・雇用保障サービス 情報提供・相談業務サービス

基金の運用 義援金の分配

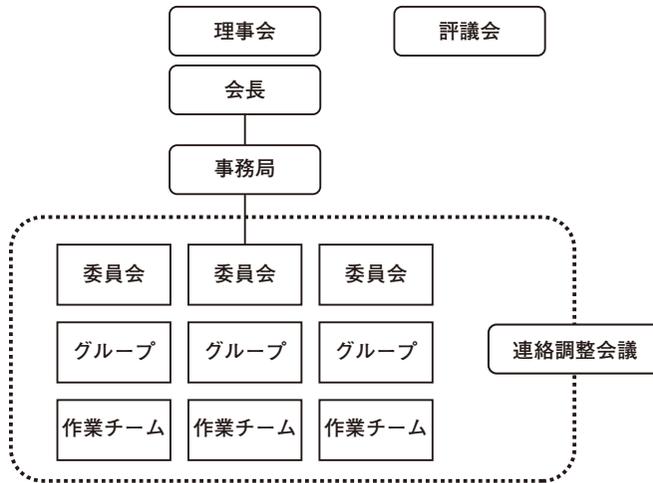


図3 被災者支援運営協議会の構造

【被災者支援運営協議会の事務局】

共助組織のとりまとめ役として、それぞれの単位ごとの社会福祉協議会を事務局とする。

〔解説〕

総合支援法においては、社会福祉協議会にも一定の役割を規定することになっている。事務局の運営費用についても、負担割合を決めておく必要がある。

【被災者支援計画】

- ・ 理事会で策定して、評議会で承認を得る。
- ・ 被災者支援計画で策定しておくべき事項は以下のとおり。
- ・ 災害前の準備
 - 被災者ニーズの事前アセスメント 避難所等の指定 防災教育・訓練 事前備蓄
 - 災害時要配慮者の支援 名簿・台帳の整備 基金の管理
- ・ 災害後のオペレーション
 - 被災者の把握（安否確認含む） 要配慮者への配慮
 - 被災状況の調査 被災者ニーズアセスメント 被災者支援の状況調査
 - 居所の提供・維持 食事・生活物資の供給 医療・福祉サービスの提供 収入・雇用保障
 - 精神ケア 情報提供・相談業務体制 支援金の支給 義援金の分配 基金の運用

〔解説〕

支援計画の策定であるが、実質的には、委員会（グループ・作業チーム）で起案を作成することになる。

〔論点〕

(防災計画との関係)

災対法上の防災計画との関係であるが、防災計画でも被災者支援に関する項目はそのままにしておくが、抽象的な表現にとどめておく。要するに、全国被災者支援計画に記載している程度の内容をそのまま記述することになる。

【被災者支援実施方針】

- ・ 対策本部で策定する。
- ・ 被災者支援実施方針で策定しておくべき事項は以下のとおり。

被災者の把握（安否確認含む） 要配慮者への配慮

被災状況の調査 被災者ニーズアセスメント 被災者支援の状況調査

居所の提供・維持 食事・生活物資の供給 医療・福祉サービスの提供 収入・雇用保障

精神ケア 情報提供・相談業務体制 支援金の支給 義援金の分配 基金の運用

〔解説〕

策定しておくべき事項は、ほとんど被災者支援計画の災害後の内容と同じである。

災害後のフェイズごとに随時策定・公表をしていくこととする（現状報告を兼ねる）。

被災者支援の現状報告と今後の実施方針について、上記の被災者支援業務ごとに公表することになる。

〔論点〕

(標準処理期間・移行期間の設定)

支援計画や実施方針において、各支援ならびに各フェイズ（応急救助—災害復旧—災害復興）の開始時期や期間について、標準的な期間を設定しておくべきではないか。

標準処理期間・移行期間について、特に、応急救助については、期限を設定しておいて、移行できない場合について法的責任を追及できるようにする。少なくとも後に検証する際、説明責任を負わせる。

応急救助（避難所）における生活環境ならびに長期的な避難所生活における生活環境の改善が考えられる。

具体例としては、○日以内に安否確認や居所確認を行う、生活環境改善プロセスについて、おにぎりだけの（＝非常食の提供）食事は発災1週間後まで。○週間以内に居所を確保する。○日以内に避難所から災害関連死のリスクの高い者を移転する体制を整える、○カ月後には避難挙の解消に向けて、避難所以外の居所の確保を行う、などが考えられる。

この期間設定が、被災者を追い出すために悪用されないようにしなければならない。そのようなリスクがある以上は、このような期間設定を設けない方が良いのかもしれない。

【責務規定】

(1) 国

最終的な責任主体として、被災者支援の総合的・体系的な実施に向けて、制度の全体を統括する。

複数の都道府県にわたる重大な災害においては、国が指導的な役割を果たす。

〔解説〕

財源の確保を含めた最終的な責任主体として位置づけている。重大な災害については、将来的には「大規模災害編」を設けて、国が指導的な役割を果たすことができるように権限規定を設ける事を想定している。

(2) 都道府県

市町村の被災者支援の実施を補助し、総合調整に当たる。広域避難については都道府県が担当する。市町村の業務の代行を行う。別の市町村に対して、業務の代行を指示することができる。

(3) 市町村

第一の被災者支援組織として機能する。総合支援法においては、市町村を第一次（主要）対応組織とする。実施体制も、市町村の自治事務として実施を行う。

〔解説〕

災対法が市町村第一主義をとっているにもかかわらず、救助法では都道府県の法定受託事務として、市町村が再受託・補助の立場になるというねじれ現象が生じていることから、それを解消する形で規定した。基本理念（9）基本方針（16）を反映させている。

国—都道府県—市町村間および相互間の調整組織ならびに調整に関する規定の詳細は、今後引き続き検討をしていくことにする。

大規模災害時における、内閣総理大臣による調整、広域連合長や都道府県知事による調整を想定している。

〔論点〕

行政機関や自治体の長による調整が良いのか、運営協議会単位の調整が良いのか。調整は、全国知事会や全国市町村長会に委ねてもいいのではないか。

運営協議会相互間の関係をどうするのかという点については、上級の運営協議会において調整を図ることにする。

(4) 日本赤十字社

被災者支援に協力する義務を負う。かつ、被災者支援の実施組織である。主に、被災者の基本的生活権の確保に努める。物質的な支援を実施するとともに、物質的な支援の総合調整にあたる。

被災者支援に関し、団体または個人がする協力（強制的な協力を除く）についての連絡調整を行う。

行政機関の長は、被災者支援に関する業務を必要に応じて日本赤十字社に委託することができる。

〔解説〕

日本赤十字社については、被災者支援の実施組織として位置づける。災害救助法 15 条・16 条には、日本赤十字社の協力義務等ならびに委託に関する規定が存在するので参考にした。

〔論点〕

（日本赤十字社の現在の活動実態）

日本赤十字社によると、日本赤十字社の災害救助における主たる業務は「医療」だという。その他、奉仕団をベースにした防災ボランティアが、災害時にも活動を行うことがあるという。このあたり、現在においても救助法において規定されている活動内容と実際の活動実態とが乖離しているのではないか。ニュージーランドでは、支援物資を配布したり、自ら義援金を募って幅広い現金支給を行ったりしている（豊田利久ほか 2019：69）。ニュージーランドのように、もう少し活動範囲を広げられないのか。

（5）社会福祉協議会

被災者支援に協力する義務を負う。かつ、被災者支援の実施組織である。主に、災害ソーシャルワークの実施に努める。

被災者支援運営協議会の事務局を担当する。日本赤十字社との連携のもと、被災者支援に関し、団体または個人がする協力（強制的な協力を除く）についての連絡調整を行う。

行政機関の長は、被災者支援に関する業務を必要に応じて社会福祉協議会に委託することができる。

〔解説〕

日本赤十字社に関する規定と同様に、社会福祉協議会についても、何らかの任務規定を設けることにした。社会福祉協議会については、ソーシャルワークの実践組織として位置づける。

〔論点〕

（日本赤十字社と社会福祉協議会の役割について）

日本赤十字社については、救助法 15 条・16 条にあった日本赤十字社に関する規定（協力義務等、委託）を参考にする。ただし、歴史的には、医療を主に実施してきた。国によって、赤十字の活動内容が異なるようである。

当初は、日本赤十字社を中心的な存在として扱うことにしていたが、現状を検討したうえで、現状の役割を確認する程度の位置づけ（物資の受け入れ・物資の供給など、赤十字社の活動については、今後は、外国の赤十字社の活動も参考にする）にとどめることにした。ただし、国際的な協力の受け入れについては、法的な位置づけ（任務の一つとして）を図ることにする。

社会福祉協議会については、共助組織のとりまとめ役として、法的に位置づけることにする。ボランティア活動のコーディネートを総括する。コーディネートについては、他のNPO・支援ボランティアが行ってもかまわない。

(6) 被災者支援組織

被災者支援組織は、被災者支援の実施にあたり、公共性・公益性に基づいた責務を負う。

災害前に、被災者支援組織として指定しておくことができる。

行政機関の長は、被災者支援に関する業務を必要に応じて被災者支援組織に委託することができる。

[解説]

被災者支援にかかわりのある組織を「被災者支援組織」として位置づけ、運営協議会からの認証を受けることにしている。

認証を受けた被災者支援組織はその旨を被災者支援計画に記載されることになる。

被災者支援組織として認証された場合は、必要最小限の範囲において、個人情報の提供を求めることができる。

被災者支援に係る業務の多くを民間組織・団体に委託させることができるようにした。

民間組織・ボランティア活動の自立性をいかにして保障するのか。補助となると、行政機関による統制を受けることになる。そうすると、「委託をする」「協力を求める」という形にとどまらざるを得ないことになる。したがって、補助という言葉は用いていない。

補助の場合は、市町村等の一組織として活動することになる。受給要件が存在する申請を必要とする支援業務については補助扱いも認められるが、公権力の行使であっても核心的な部分を除いて、共助をくまなく活用できるようにする。

(7) 住民

自主的に備蓄等の準備をすること。積極的に防災訓練等に参加すること。被災者支援に寄与するように努めなければならない。

(8) 自治体相互の協力

自治体間の相互協力の重要性を確認するとともに、自主的な協力体制の構築に努めることとする。

(9) 公助—共助—自助の連携について

被災者支援および最終目標としての生活再建は、公助のみならず、共助や自助との連携により実現がなされることを確認する。

民間組織・団体による活動、特にボランティア活動については、自主性・自律性を尊重すること。共助および自助に関する促進・助成・誘導がなされなければならない。

〔論点〕

(役割分担のあり方)

定義づけというよりは、公助—共助—自助それぞれの関係について規定をすることに意味がある。野球でいうところの「お見合い」にならないようにするにはどうすればいいのか（【基本方針】(15)を参照）。連携するのは当たり前の話で、それ以上の内容を記述できないか。

自助・共助・公助の役割分担のあり方については、生田長人は、災害対策基本法2条の2第2号において、「公助」「自助」「共助」が挙げられているが、これらの役割分担「特に、公助の限界とその場合の自助と共助を災害対策の中でどのように位置づけるべきか」（生田長人 2013:19）を理念として明らかにすべきであり、「防災行政側の対応能力を超える部分については、対応能力の充実向上（税負担）の方向をとるか自助・共助での対応（住民の直接負担）の方向をとるかを議論する必要があるであろうし、また本来自助・共助として実施すべきとされたものについては、その具体的方法論が議論されるべきである。」（生田長人 2013:135）としている。

総合支援法の検討チーム内においては、公助—共助—自助の関係に付き、①被災者支援について、基本的にはいずれもが重なり合いながら取り組みが進められるのが理想であるが、それぞれの重なりがなくその中でも公助が後退している、②重なりをもたらず受け皿的なスキームが必要で運営協議会がその受け皿になり得るといった意見があった。

この用語が使われる状況も考慮しなければならない。たとえば、応急対応時（避難行動・避難生活）、住宅再建の費用負担など。

第2編 応急救助編

【応急救助の内容】

応急救助の内容は以下のとおりとする。

- ① 安全な場所への避難行動、被災者の救出
- ② 避難所および宿泊支援ならびに居所における生活環境の確保
- ③ 食品の給与および飲料水の供給
- ④ 生活必需品の給与または貸与
- ⑤ 医療（予防含む）・助産および福祉サービスの提供
- ⑥ 埋葬（死体の捜索・処理含む）
- ⑦ 不明者の捜索
- ⑧ 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

〔解説〕

応急救助編の部分は、従来は救助法がカバーしていたが、総合支援法においては、大幅な見直しを図る。これまでは、救助法の下で応急救助のみならず、長期的な避難やがれきの撤去など応急救助を越える部分も担ってきた。他方、予防的な医療には救助法が適用されない、あるいは、福祉サービスが他法他施策の原則の視点から排除されていたり、現代のニーズに応えきれなかったりするという側

面もあった。そこで、応急救助にふさわしい支給内容に再編成することにした。

基本的な方向性としては、応急救助の内容を、災害直後の生存権（生活権）保障＝避難・救助＋衣・食・住＋医療福祉サービスに集約する。

①について、被災者の救出は従来のみであるが、災害発生前・後における安全な場所への移動（＝避難）も含むことにした。たとえば、避難場所における一時避難にかかる費用（被害はなかったとしても、市町村の避難指示等によって避難をした場合にかかる費用）、広域避難に要する交通費の支出など。風水害等の災害が来ることが予想できる災害における、事前避難行動についてもその判断に合理性が認められる以上は、避難所開設等にかかる費用を総合支援法から拠出できるようにする。

②について、避難所以外の被災者の生存権（生活権）も保障する。ホテルや旅館については宿泊支援の一環として活用することができる（「宿泊補助」）。簡易な応急措置（たとえば、ブルーシートの支給ならびに設営）について、このカテゴリーで可能とする。すなわち、居所における生活環境の確保のカテゴリーで実施する。ブルーシートについては応急修理の中に組み込むかという議論をしたが、応急救助の枠組みで実施することとした。

③と④は変更はなし。ただし、特別基準の積極的活用といった柔軟な運用を求める。

⑤医療について、予防的観点からの措置についてその費用を総合支援法から支出できるようにする。そうすると、避難所における保健師の活動も総合支援法から費用を支出することができるようになる。これまでに医療サービスは、被災地で病院や診療所が機能しない場合に、避難所等で実施されるものであったが、今後自然災害による負傷（あるいは重傷者）については無償で医療サービスを提供するという方向性もあり得る。

また、福祉サービスも総合支援法の枠組みにおいて提供できることとする。これは、救助法において運用上適用されている他法他施策の原則を排除するという意味合いもある。福祉サービスであるが、避難所においても、確実に福祉サービスの提供が保障される必要がある。要配慮者の人数、要配慮度に応じた福祉サービスの人材を確保できるような仕組みが必要である。

ただし、どのような手続でサービスを進めるのか、どれだけのサービスが必要なのか、について（＝要サービス性）の判定の手法に関する問題が残されている。

救助法上の福祉サービスの実施にあたっては、サービス実施者は「福祉支援員」として、サービスに従事する。これまでの、福祉避難所における「生活相談員」は、後で規定される相談業務の一環として一般化される。

あくまでも、総合支援法上の福祉サービスは一時的なものであって、必要に応じて、平常の福祉サービスに移行することになる。

⑥⑦は、被災直後の公衆衛生を考えると応急救助の方が適しているもので、そのままにした。

⑧は、いわゆる「一般条項」として、将来的に起こりうるニーズに対応するために設けておく。たとえば、ペットや家畜の保護（動物一般の保護）などが考えられる。

そして、それ以外の被災者支援を別の編に移行する。たとえば、応急仮設住宅の提供、被災した住宅の応急修理、がれきの処理、生業に必要な資金、器具または資料の給与または貸与、学用品の給与（教育支援プログラムとして再配置 一時的な学費の援助を含む）、については、第3編に移行する。現物支給が望ましい支援については、応急救助以外の支援として再配置する。

これまでは、避難所の開設等については、もし救助法が適用されなかった場合、市町村による自己負担になってしまう。総則編【被災者支援の対象 発動要件】において、一定程度の強さの自然現象・社会事象が発生したことにもなう被害や対応については、総合支援法の適用対象となる。したがって、自治体が「避難指示・避難勧告の発令」「避難準備情報の発表」を行った場合は、避難所の開設等について、総合支援法による支援が行われていると考えてもらっても良い。

現物給付と金銭給付については、被災地の状況に応じて、現物給付と金銭給付を柔軟に使い分けるように徹底する。すでに、総則編【基本方針(10)】で明記をしている。現金給付であるが、その後の生活再建支援の場面も含め、「バウチャー券」による支給が検討された。

〔論点〕

(平常時のサービスとの関係)

結果的に、福祉サービスの提供が保障されるのであれば、介護保険の制度を維持しながら、災害特例によって、支払い等の手続を簡略化することで問題を解決してもかまわない。

(福祉サービスの保障)

避難所における福祉サービスがどのように実施されているかを調査する必要がある。

介護施設が被災者を受け入れた場合、どのような仕組みで受け入れているのか。介護保険（特別措置）か救助法（福祉避難所）か。

災害による保険金・利用料減免制度があるが、介護保険の場合は市町村によって格差が生じうるので、是正をする仕組みを設ける。

【応急救助の基準】

- ・ 救助の方法、程度および期間については、内閣総理大臣が設定した基準に従い災害前に市町村長がこれを定める（以下「一般基準」と称する）。
- ・ 災害後において、一般基準では、救助の適切な実施が困難な場合には、市町村長が内閣総理大臣に協議し、その同意を得たうえで救助の方法、程度および期間を定めることができる（以下「特別基準」と称する）。
- ・ 過去に採用された特別基準については「協議」を要することなく「届出」だけで実施可能とする。同様に過去に採用された特別基準については「公表」を義務づける。
- ・ 一般基準は、その時の社会経済状況および過去に採用された特別基準を配慮しながら、定期的に見直しを図るものとする。社会経済状況を踏まえて、避難生活の質および生活環境の改善に努めなければならない。

〔解説〕

救助の方法、程度および期間について、標準的な基準を設けておく。従来の一般基準に相当するものである。

法定受託事務ではなくなったため、「これまでは基準に従い」であった箇所を「基準を参考に」と変更し、市町村の協議会で自由に設定しても良いのではないかという提案もあった。

一般基準の設定にあたっては、市町村長は所属する運営協議会の意見を踏まえることにする。一般基準は、事前アセスメントに基づき、地域の特殊性を反映した形で地域ごとに異なる基準を設定していても良いようにする。具体的には、物価の違い、災害・気候・地理的特性（寒暖）、脆弱性の度合いなどを反映する。災害の内容や規模に応じて基準を個別に設定しておくという方法もある。

一般基準に基づいて被災者支援計画が策定されることになる。

特別基準は、過去にもないまったく新しい基準の設定になる場合は、原則として被災自治体・被災者アセスメントに基づき提案され、協議・同意を経たうえで採用されるものとする。特別基準の新しい設定の提案であるが、実質的には、運営協議会の委員会（グループ・作業チーム）レベルで検討することになる。プロセスとしては、アセスメントの実施→委員会レベルで検討→特別基準の必要性を対策本部に報告→本部長である市町村長が判断することになる。

特別基準の提案について手続を簡素化するため、過去に採用された特別基準は届出だけで実施可能とする。過去に採用された特別基準については公表を義務づけることで、「施策の無知による支援の不実施」を防止する。

一般基準は、定期的に見直しを図っているが、基本方針を示しておくことにする。総則編に記載してもよい。

〔論点〕

（基準の設定権限者）

誰が「一般基準」を定めるのか、誰が「特別基準」を提案し、誰が同意を与えるのかであるが、これまでのような行政機関の長に委ねるのか、それとも協議会に委ねるのか。今回は、行政機関の長に委ねることにしたが、評議会あるいは理事会といった合議体に委ねるという案もあった。そうすると、評議会あるいは理事会が「一般基準」を定めることになる。

フレキシブルな対応ができるように配慮するとともに、不要な支出・支援を防止する工夫が必要となる。

応急救助における抜本的な改革を目指すのであれば、一からネーミングを見直した方が良いかもしれないが、今回はそのままの名称を用いることにする。

【応急救助の実施】

- ・ 物資・資材の供給にあたり、物資・資材の供給に関する要請（要請が無い場合でも必要に応じて供給）や備蓄物資等の供給に関する協力について、運送業者に対する必要な物資の運送の要請を行う権限を行政機関の長に与える。
- ・ 応急救助にかかる強制的措置として、従事命令、協力命令、収用、立入検査の権限を行政機関の長に与える。

〔解説〕

物資・資材の供給については、災対法 86 条の 16～18 に規定がある。プル型支援・プッシュ型支援両方について規定した。

強制的措置についての規定を設けているが、特に必要がある場合に限定される。原則は、事前協定

- ・任意協力を前提とする。

〔論点〕

（強制的措置の権限者）

強制的措置の権限を誰に与えるか。公権力の行使につながるので、都道府県知事か市町村長になる。大規模災害の場合にはあわせて国の大臣ならびに行政機関の長が権限をもつことが考えられる。運営協議会の理事会に権限を与えるのは難しいか。

【応急救助の準備】

被災者支援運営協議会の策定した被災者支援計画に基づいて、避難所等の整備、備蓄、相互協定、避難訓練等を実施する。

〔解説〕

災害準備の一環として、応急救助の準備について規定をした。これらについては基金法人から費用を出す。

第3編 生活保障・生活再建編

【支給基準・要件】

- ・被災の基準は、全壊—半壊—一部損壊とする。
- ・被災者支援に関しては、資力要件を設けないことにする。仮設住宅の提供、応急修理、がれき撤去等に課されていた資力要件も排除する。

〔解説〕

これとともに「大規模半壊」は廃止する。これは、生活再建支援法の支給範囲を漸進的に拡大するための基準であったが、半壊世帯への支援も原則可能とする立場からこの基準がかえって支援の拡大を阻害しているという判断に基づく。

同様に、災害救助の一般基準において設定されていた資力要件も排除する。

〔論点〕

（既存の社会保障制度との調整）

既存の社会保障制度とどのような調整をするのか。年金保険、医療保険、介護保険、労災保険、失業保険との関係について、さらなる議論が必要となる。総合支援法で規定をするのか、既存の社会保障制度における「災害時特例」という形で実現を図るのか。

総合支援法の運用上、総合支援法とその他の社会保障制度との間において、どの配分比率で被災者を支援するのにかかわらず、被災者にとって必要とされるニーズがどのような配分で満たされてい

るのかを、スーパーバイズ・総合的に把握する仕組みが必要である。これも被災者の「配慮」の一構成要素である。たとえ、平常時の制度でニーズが十分賄われているとしても、それをきちんと確認する仕組みが必要であり、それができなければ、義援金・基金等での柔軟な対応を検討する。

このように、総合支援法案ですべての被災者を「配慮」し「支援」する枠組みを目指す。

【被災者の死亡・障害】

- ・被災者の死亡に対して、遺族に一時金および定期給付金を支給する。残された遺族の構成によって支給金額を変える（「災害遺族給付金」）。
- ・被災者の障害に対して、本人に定期給付金あるいは一時金を支給する。労災保険の障害等級7級までは支給措置を行う（「災害障害給付金」）。

〔解説〕

災害弔慰金ならびに災害障害見舞金について、総合支援法では弔慰金ではなく支援金として支給するため名称を変更した。

災害遺族給付金については、残された家族の構成も配慮した支給を行うことにした。そのため、一時金250万円+残された家族の生計維持に必要な費用を給付金として支給する。

未成年者がいる場合は、「災害による孤児」ということで加算を行うという方途がある。災害による孤児の場合、教育を受ける権利を保障すべく別枠の支給メニューによる支援が考えられる。

災害障害給付金については、障害の状態の継続を配慮した支給を行うことにした。そのため、障害等級に応じた一時金最大250万円+障害の状態に応じた給付金を支給する。これまでは、労災保険に基づく障害等級1級相当しか支給対象とならなかったが、7級程度までは支給対象とする（労災保険の等級では、ここまでは年金が発生する）。

被災者支援に従事または協力した者が、死亡・障害・負傷・疾病の場合であるが、総則編で規定を追加する必要がある。基本的には、扶助金を支給することになる。

〔論点〕

（災害関連死等の判定）

災害関連死等の判定を誰が行うのか。判定の権限は市町村長が有するが、実際には市町村の運営協議会が行うことになる。判定のための委員会（グループ・作業チーム）を設けておくことになる。

（負傷に対する支援）

被災者の災害による直接的な負傷に対して、応急救助編における医療サービスの無償提供を行うことで対応を図ることを検討する。負傷にともなう収入の減少については、生活支援金で対応を図りつつ、就労困難・就労不能状態に陥ったときには、災害障害給付金の支給や平常時の生活保護制度などへの接続を図ることにする。

負傷に対する支援については、民間の医療保険との関係をどのようにするのかを決めておく必要がある。民間の医療保険に入っているのが当然とするのであれば、そんなに支給しなくても良いともいえる。災害による直接的な負傷について、医療サービスを無償提供することを検討したが、社会保険

と民間の医療保険などとの調整が複雑なので、詳細な制度設計を留保している。

同様の問題として災害遺族給付金につき、被災者が生前に加入していた年金保険や生命保険との兼ね合いをどうするのかという点も課題である。

【生活財の保障】

- ・ 家屋の損壊度を基準に、生活財の購入に対する支給を行う。

全壊世帯に対して	100万円	+	10万円	×	(世帯人数-1)
半壊世帯に対して	50万円	+	5万円	×	(世帯人数-1)

【解説】

生活再建支援法の「基礎支援金」はこの支援メニューに移行することになる。世帯の人数を考慮した支給額とする。生活再建支援法の「基礎支援金」はもともと家具什器の購入を想定していたものであった。

1998年に生活再建支援法が制定された当時は、支援法の支援対象は①生活に必要な物品の購入または修理費、②住居の移転に必要な移転費・交通費、③借家設定の対価、④災害にかかる医療費を念頭においたものであった（山崎 2013:4）。

「基礎支援金」については、収入保障の仕組みが充実していないので「生活のつなぎ資金」として機能している嫌いがあるが、そうではない。別に収入保障の制度を設けることにしている。

【住宅の修理】

- ・ 目的に応じて、住宅の修理にかかる費用を支給する。

在宅避難を可能にする程度の「居住応急修理」 一部損壊世帯以上の世帯に支給	100万円（上限）
安定した居住空間の確保を目指した「居住安定修理」 半壊世帯以上の世帯に支給	300万円（上限）

【解説】

救助法の応急修理と支援法の修理に対する支援制度を統合したものである。

生活に必要な空間・設備（屋根・壁・床・畳、台所・風呂・洗面所・トイレ等）が確保されていないのであれば、建物の損壊度にかかわらず支援が受けられるべきである。安全性が確保されたうえで居住可能になることが条件である。

居住安定に向けての「コーディネーター制度」を設ける。修理で居住が可能かどうかなどのアドバイスをする。修理を行う際には、コーディネーターによる助言のもとで行うこととする。建物被害調査に付随して行われるサービスである。この制度は運営協議会が担うものとする。

資機材の購入だけでもかまわないこととする。大工のボランティアによる修理でも活用が可能とす

る。資機材は無料だが、工賃が必要な場合というパターンも可能とする。

居住応急修理は、一部損壊世帯に対しては、自己負担を検討する。そうしないと上限額までの「使い切り」になってしまわないかという懸念があるためである。

簡単な修理で生活ができようになることを条件に支給を行う。なので、安全性の確保が支給要件となる。ブルーシートをかけるといったサービスは、応急救助の枠内で実施する。

避難所の代替的な措置として考えているので、修理中にはホテルや旅館に居住してもらうという選択肢も考えられる（宿泊補助制度）。

居住安定修理は、恒久的な居住空間の確保を目的とした住宅補修制度である。

恒久的な修理に対する支援のほか、仮設住宅の代替措置として考えられており、修理中には家賃補助制度による居住も検討されることになる。

〔論点〕

（修理制度の特徴）

修理制度のメリットとしては、以下のことが考えられる。

※仮設に行かない代わりに修理・再建をするならインセンティブを与える。

※修理で済めばがれきの処理がいらないうえ、仮設・公営住宅もいない。

修理は、居住確保の手段の一つであり、そのほかにも現金支給による居所確保の支援策も存在している。たとえば、宿泊補助制度や家賃補助制度である。

※作業部会での議論において、現金支給についての議論があった際には、バウチャー券の導入も検討された。宿泊補助制度や家賃補助制度においては、「バウチャー券」の導入もあり得る。

【家賃補助】

- ・ 家屋の損壊等により居住が困難な世帯に対して、世帯人数に応じて家賃補助を行う。家賃補助は、被災地の状況により最大5年程度とする。
- ・ 公営住宅については入居要件を緩和する。

【仮設住宅・災害公営住宅】

- ・ 家屋の損壊等により居住が困難な世帯に対して、世帯人数に応じた仮設住宅の提供を行う。
- ・ 基本的には、既存の住居の活用を前提としつつ、被災者の希望を踏まえながら建設することにする。
- ・ 私有地における建設も可能とする。
- ・ 仮設住宅は買い取りを可能とし、恒久住宅（災害公営住宅）として提供してもかまわないこととする。

〔解説〕

借上げ型仮設住宅は契約形態が複雑なので、「家賃補助方式」に改める。

ちなみに、応急救助の場面においては、避難所の代替的な措置としてのホテルや旅館などへの「宿泊補助制度」を設けている。宿泊補助制度も第3編のこちらに移してもいいかもしれないが、居住というよりは宿泊場所の確保ということで第2編の応急救助に配置した。

公営住宅の入居要件緩和期間であるが、災害の程度などに応じて延長する。災害公営住宅への切り替えも可能とする。

補完性の原則を設け、最終的な手段として仮設住宅を設けることにする。むしろ、恒久的な居所としての災害公営住宅への転居を推奨する。ただし、コミュニティ確保のために被災地の近くに仮設住宅を建てるというニーズはあるので、被災者の希望も踏まえることにする。

私有地における建設も可能とし、建設スペースの確保に努める。資源の有効活用のため、仮設住宅の買い取りを認める。被災者による買い取りや自治体による買い取りを行い、それを被災者に貸借するという方法も可能とする。

〔論点〕

(支給基準)

これらの支給・提供対象について、損壊の度合いをベースに半壊世帯までは認めてもいいのではないか。ただし、半壊の場合はその期限を短くするという見解もあった。

総合支援法においては、損壊の度合いで入居の可否を決めるのではなくて、「居住が困難」であるかどうかを入居基準とした。実際に居住が困難かどうか、コーディネーターの見解をもとに決定した方がよい。基本的には自己申告でという意見もあった。

【住宅の再建・購入】

- ・ 住宅の再建・購入に対しては、最大 600 万円を支給する。
- ・ 全壊世帯、半壊世帯を対象とする。
- ・ 仮設住宅の買い取りに用いてもかまわない。

〔解説〕

支給対象世帯は、生活再建支援法の支給対象と同じとする。したがって、半壊でも取り壊しをした世帯は支給対象となる。

生活再建支援法の「加算支援金」では最大 200 万円であったが、加算支援金と自治体の独自施策に相当する額を支給することにする。

住宅の購入・修理にかかるローンについては、無利子のローン制度を設けることにする。あるいは、ローンの利子について軽減措置を講じることにする。

〔論点〕

(これらの支援制度の関係)

基本的な考え方は、簡単な補修で居住が可能になる場合は居住応急修理制度(上限 100 万円)、本格

的な修理によって居住が可能になる場合は居住安定修理制度（上限300万円）を利用する（これらの修理制度の併給は認められない。かつ、これらの修理制度を受けた場合は再建・購入に対する支援は受けられない）。修理を受けずに再建・購入をするのであれば600万円を支給する。

ただし、宿泊補助制度や家賃補助制度との併用は可能とする。

（金額の根拠）

修理および再建・購入にかかる各種支援金の金額の根拠であるが、再建・購入にあたっては国土交通省の『建築着工統計調査報告 平成30年計』によって、新築の住居専用住宅の工事費について標準的住宅の面積および単価を割り出し、新築工事費を概ね1900万円と算出した。一方、補修に関しては、全国知事会が2018年に生活再建支援法の見直しを検討した際、全壊および大規模半壊の世帯の調査結果から補修費用を500-600万円と算出した額を根拠にした。

（住宅再建・購入の全体スキーム）

住宅再建・購入に関して、公助600万円の支援があって、そこからの残りの費用であるが、共助、自助の観点から考える。まず地震保険の加入によってカバーするが、600万円までは火災保険に強制付帯とする。国の地震保険制度については、保障限度額を安くして、その代わりに保険料も安くする。これを共助の取り組みと位置づけ、残りの600万円は自己調達となる。ただし、自己調達部分に関しては、民間保険会社が保険商品を開発してカバーすることもあり得る。

支援金600万円+強制付帯保険600万円+自己調達600万円=1800万円というスキームになる。

（賃貸住宅供給者（=大家）への支援）

個人に対する支援ではないが、民間賃貸住宅に対する助成も必要ではないかという議論もあった。熊本地震において、民間賃貸の大家に対する助成を行っている。大家が高齢者の場合には、リバースモーゲージで対応するという方途も考えられる。

【土砂・がれきの撤去】

住居の復旧ないしは修理・建て直しにともなう、土砂・がれきの撤去については、公費で行われることとする。

【解説】

応急救助というよりは、復旧の場面において行われる作業であるので、こちらの編で取り扱うことにした。

【生活支援金】

・世帯における収入の減少により、収入が政令で定める基準額を下回った場合、生活支援金を支給する。

〔解説〕

収入保障の制度として、収入減の世帯に対して支給を行う。「生活のつなぎ資金」として機能させる。支給対象者が複雑な制度になることが想定される。たとえば、社会保険との関係で失業保険の支給分を控除することや、健康保険にある「傷病手当金」を控除することも検討する必要がある。

〔論点〕

(制度のパターン)

どのような制度設計にしたらいいのかについては、以下のパターンに基づいて検討をした。ただし、最終的な結論には至らなかった。

① 三野党法案の特別支援金方式（山崎栄一 2009：115）

逸失所得の補てん 払いきりの1年限り

収入が3分の2以下に減少した世帯で、世帯人数に応じて一定の収入以下になった世帯。

4人世帯であれば、460万円程度以下になった場合 200万円を支給する。

② 生活保護制度の災害バージョン

〇〇万円×世帯人数+〇〇万円以下になった場合に、不足分を支給する。5年程度。

収入の計算にあたっては、家屋の損害を考慮、支援金・義援金等は収入認定から除外

東京都三宅島における「災害保護」を参考にしてている。

③ 生活再建援助法案（小田実 1998：328）

3条4項 低所得者生活安定援助金の給付

罹災証明の交付を受けた被災者において、低年金、失業等により被災後3カ月間の収入が生活保護基準に達しないときは、その申請に基づき、次の金額を低所得者生活安定援助金として給付する。

一律 200万円 但し、この給付は他の給付、貸付制度とあわせて実施されることとし、かつ、1回限りとする。

【就業支援プログラム・生業支援プログラム、コミュニティー再生支援プログラム】

- ・ 就業支援プログラムおよび生業支援プログラムを創設する。
- ・ コミュニティー再生支援プログラムを創設する。

〔解説〕

収入の低下にともなう生活保障は生活支援金で対応するが、被災者の自律に不可欠な就業・生業の維持、コミュニティー再建などについては、プログラムを創設する。救助法で実施されていた、生業に必要な資金、器具または資料の給与または貸与などもここで行う。

【教育サービスの保障】

- ・ 学業が継続できるように、学用品の支給、学費の減免、奨学金による助成を行う。

〔解説〕

学用品の支給については、教科書など画一的なものは現物・文房具などは現物あるいは現金で支給する。「バウチャー券」の導入も考えられる。

被災、生計維持者の死亡、収入減など、困窮度に応じた学費の減免、奨学金による助成を行う。

【債務整理】

- ・ 一般世帯向けおよび事業者向けの制度を明記する。
- ・ 債務整理に向けての債権買い取り機構、裁判外ADRを設ける。

〔解説〕

2015年12月に「自然災害被災者債務整理ガイドライン」が設けられている。

債務整理の制度を定着化させるため、規定することにした。

【融資・ローン】

- ・ 被災者を対象に、保証人を必要としない融資制度を設ける。
- ・ 無利子あるいは低利子の住宅ローンを設ける。

〔解説〕

弔慰金等法を廃止することにもない、災害援護資金に相当する制度を設ける。

第4編 情報提供・相談業務・個人情報編

【情報提供・相談業務】

- ・ 被災者が適切に避難行動、避難生活、生活再建を行えるように、迅速かつ的確な情報が提供されなければならない。
- ・ 同様に、被災者が適切に避難行動、避難生活、生活再建を行えるように、相談窓口を設けるとともに、相談員を配置しなければならない。
- ・ 個々の被災者に対する避難支援・生活再建支援を促進するために、ケースマネジメント業務を展開する。

〔解説〕

被災者が自立的に生活再建を果たして行くには、被災者自身が適切な情報を入手できるような仕組みを設けなくてはならない。それと同時に、情報や知識が提供され、専門的な助言を受けることができる仕組みも設けなくてはならない。

運営協議会で策定する被災者支援計画に記載すべき項目として、情報提供・相談業務体制を法定化してあるので、提供される情報や相談業務サービスの内容については、被災者支援計画で策定されることになる。

情報提供・相談業務サービスは運営協議会の一部門、すなわち委員会（グループ・作業チーム）として設けられることになる。

福祉避難所において要配慮者 10 人につき 1 人が配置される「生活相談員」という仕組みがあるが、この仕組みを一般化する。避難所の人数につき一定の相談員が配置されること、さらに、避難所以外の被災地域全体においても一定の相談員が配置されることを被災者支援計画の中で明記しておく。

確認しておくが、総合支援法においては、その他に福祉サービスそのものを実施する人員も存在している。

ケースマネジメント業務について、ケースマネジメントとは、「生活に何らかの困難さを抱える人々を支援するために、フォーマルな資源とインフォーマルな資源を結びつけて、パッケージとして提供する援助技術とその制度である。」（アーサー・J. フランケル／シェルダン・R. ゲルマン 2006）とされている。

災害時におけるケースマネジメントの試みは、復興庁による「被災者支援総合給付金」にかかる事業や鳥取県防災条例 25 条の 2（被災者の生活復興支援体制の構築）において実施されているが、総合支援法においても規定することにした。

鳥取県防災条例 25 条の 2（被災者の生活復興支援体制の構築）

県及び市町村は、相互に連携し、必要に応じ、個々の被災者の住宅、就労、健康、財産管理その他生活に係る課題に総合的に対応する体制を構築し、被災者の生活の復興支援を行うものとする。

また、弁護士による相談業務を促進するために、綜合法律支援法がある。綜合法律支援法 30 条 1 項 4 号では、激甚災害時において「支援センター」が立ち上げられることになっている。

綜合法律支援法 30 条 1 項

支援センターは、……、綜合法律支援に関する次に掲げる業務を行う。

四 著しく異常かつ激甚な非常災害であって、その被災地において法律相談を円滑に実施することが特に必要と認められるものとして政令で指定するものが発生した日において、民事上の法律関係に著しい混乱を生ずるおそれがある地区として政令で定めるものに住所、居所、営業所又は事務所を有していた国民等を援助するため、同日から起算して一年を超えない範囲内において綜合法律支援の実施体制その他の当該被災地の実情を勘案して政令で定める期間に限り、その生活の再建に当たり必要な法律相談を実施すること。

〔論点〕

(相談業務の担い手)

立法論的に考えると、上記のような情報提供や相談業務に関する理念規定・義務規定を設けるほかに、情報提供や相談業務を実施する組織・機関に関する規定を設けるという方途もある。今回は、運営協議会の一部門として、委員会（グループ・作業チーム）を設けることにする。

国・自治体以外にも、情報提供や相談窓口の設置をしている組織・団体もあるが、それらの位置づけをどのようにするのか。運営協議会内の委員会（グループ・作業チーム）のメンバーを「情報提供・相談支援事業者」「復興支援員」として指定し、助成を行う。「情報提供・相談支援事業者」「復興支援員」は、被災者台帳（あるいは、それに変わる被災者把握システム）から被災者に関する情報提供を受けることができるようにする。

民間組織・団体との連携をとるようにする。相談内容の情報共有を図るため、協議会内の委員会（グループ・作業チーム）間で「連絡調整会議」を設ける。第1編【運営協議会の組織】において同様の解説がある。

【事前アセスメント】

- ・被災者支援運営協議会は、円滑かつ適切な事前準備、被災者支援を実施するために、被災者ニーズの事前アセスメントを行う。
- ・事前アセスメントの際には、その地域における災害の可能性、予想される被害、災害時要配慮者の状況等についてアセスメントを行う。
- ・事前アセスメントの実施にあたっては、必要な限度で、災害時要配慮者に関する個人情報等を目的外利用することができる。また、他の行政機関等に情報提供を求めることができる。
- ・可能な限り匿名化を行いつつ、情報が十分に活用できるように努めること。

〔解説〕

アセスメントの対象は、被災者ニーズである事を明記した。災害前に住民の要配慮性を確認しておく。個人・地域の脆弱性に対する調査を行う。調査のための委員会（グループ・作業チーム）を設立する。要配慮者に関する統計を取っておく。地域内の乳幼児、外国人の数、要配慮者の災害リスクに対する曝露人口などを把握しておく。

事前アセスメントの調査結果に基づいて、被災者支援計画を策定することになる。

事前アセスメントの調査結果に基づいて、応急救助の一般基準を定めることになる。

事前アセスメントの調査結果に基づいて、避難行動要支援者名簿を作成することになる。

【被災者ニーズアセスメント】

- ・災害後において、効率的かつ適切な被災者支援を実施するために、被災者ニーズアセスメントを行う。
- ・アセスメントを実施する際には、さまざまな手段を用いて、すべての被災者の把握に努めることとする。

- ・アセスメントは、応急対応から災害復興のフェーズにわたって実施される。
- ・アセスメントの調査結果は、行政機関および被災者運営協議会において共有されるものとする。
- ・可能な限り匿名化を行いつつ、情報が十分に活用できるように努めること。

〔解説〕

被災者個々人のニーズのアセスメントを行う。あらかじめ被災者支援計画に実施内容を記載しておく。実施のためにアセスメントに関する委員会（グループ・作業チーム）を設立する。

被災者へのアプローチの仕方であるが、①戸別訪問や相談窓口における面談、②被災者コミュニティ単位での訪問（避難所、仮設住宅、広域避難者の集会等）、③電話やインターネット等を用いた問い合わせ、などが考えられる。

被災者ニーズアセスメントに基づいて、前例のない特別基準の設定に関する協議がなされることになる。また、義援金の配分に関しても、被災者ニーズアセスメントに基づいて分配を決定する。新しいニーズに対応するために支出するという方向性が見いだされる。

大規模災害が発生したときには、全国的なアセスメントを行うことにする。

【罹災証明書・応急危険度判定・建物被害調査】

- ・市町村長は、罹災証明書を発行する。応急危険度判定、建物被害調査を行う。
- ・罹災証明書は、被災者台帳に基づき、罹災状況に関する情報一般について証明するものとする。家屋の損害だけを証明するのみならず、被災による身体への被害・障害についても記載できるようにする。
- ・応急危険度判定、建物被害調査については運営協議会に委託することができる。
- ・大規模災害においては、これらの業務を他の行政機関の長が代行することができる。

〔解説〕

罹災証明書の発行については災対法において規定されている。今後は、震災障害者や重傷者に対する支援も積極的に行っていくことから、罹災証明書の記載項目について、被災による身体への被害・障害についても項目として追加している。

従来の「建物被害認定調査」ではなく、「建物被害調査」としている。これは、調査のコンセプトや認定基準を見直すことを想定しており、これまでの調査とは異なることをアピールするために名称を変更した。

建物被害調査については、不公平な建物被害調査を防止するために、第5編において不服申立てができるようにした。

【避難行動要支援者名簿】

- ・市町村長は、災害時における要配慮者の円滑な避難行動を支援し、避難生活における適切な支援を実施するために、事前アセスメントを行うとともに、避難行動要支援者名簿を整備

しなければならない。

- ・避難支援等の実施に必要な限度での目的外利用ならびに他の行政機関および被災者支援運営協議会に提供することができる。
- ・避難行動要支援者名簿は、市町村被災者支援運営協議会に委託することができる。
- ・それ以外の地域コミュニティおよび支援組織については、本人の同意によるほか法令等に基づく本人同意を得ない提供を認める。
- ・要支援者の生命・身体を災害から保護するために必要がある場合には、本人の同意を得ずに外部提供することができる。
- ・都道府県知事は、市町村における避難行動要支援者名簿の整備状況を把握し、必要に応じた助言・支援を行わなければならない。
- ・事前準備のために、匿名性を維持したうえで利用することができる。

〔解説〕

被災後における迅速な生活環境の確保に向けて、事前に災害時要配慮者に関する情報を収集し、共有する仕組みを設けておく必要がある。

現在のところ、災対法においては、災害時要配慮者の中でも、特に避難行動に問題があるものにつき「避難行動要支援者名簿」の作成を、市町村長に義務づけている（災対法49条の10第1項）。

名簿の作成にあたっては、行政組織内部・組織間における情報共有（同条第3項・4項）、避難支援等の実施に必要な限度での目的外利用（49条の11第1項）、本人の同意に基づく避難支援等関係者への提供ならびに条例に基づく同意を得ない提供（同条第2項）、緊急時における同意を得ない外部提供（同条3項）が認められている。

地域コミュニティや支援組織への外部提供については、本人同意を必要としない場合があることを強調する。

緊急時における外部提供については、「特に必要がある場合」となっているが、「必要がある場合」に緩和した。

災害時において、災害時要配慮者への配慮が適切に実施されるには、避難行動要支援者だけを把握しておくだけでは不十分で、事前アセスメントで災害時要配慮者の状況を把握させることが必要である。名簿が適切に策定・運用されているかについても、オンブズマン的な組織が監視を行うことにする。あるいは、都道府県がスーパーバイズの立場に立つ。事前アセスメントに関する指針として、「事前アセスメントにおいて、災害時要配慮者ならびに避難行動要支援者を網羅的に把握するものでなければならない」という指針を設ける。

名簿の活用方法であるが、避難行動要支援者に該当するものについては、従来どおり個人情報として事前に地域において共有を図ることにしておく。事前アセスメントにおいては、災害時要配慮者も把握されることになるが、避難行動要支援者に該当しないものについては事前に匿名性を確保したうえで、要配慮者の存在を行政・地域で把握しておくことで、災害時において適切な配慮ができるような体制づくりを事前に講じることにする（情報活用についてのダブルスタンダード）。

そして、災害時においては、匿名性を確保しながら、要配慮者すべての個人情報が共有できるようにする。避難行動要支援者名簿の作成の取り組みは都道府県と市町村が共同で行うことにする。

災害後における被災者台帳への組み込みを前提とした構成にすることが望ましい。

〔論点〕

（当初案—災害時要配慮者台帳）

要綱案の作成当初は、避難行動要支援者名簿を越えた「災害時要配慮者台帳」を設けようとした。その際に検討した論点を紹介しておく。

どこまでを、当該台帳に登録すべき要配慮者とするのか。事前に地域で共有してきたい個人情報だけに限定しておく必要があるとすると、要配慮者台帳というのは範囲が大きすぎる。

災害時要配慮者台帳と被災者台帳を統合するというものを検討すべきである。統合することによって、災害直後から被災者台帳が機能することができる。被災者台帳をまず制度として位置づけて、その一部として「避難行動要支援者」の情報だけを、事前に収集、利用、提供できるようにする。

※ただし、先に規定をしている【事前アセスメント】の制度がうまく機能したら、アセスメントの段階で要配慮者の人数などが判明するので、「避難行動要支援者名簿」だけで十分であるともいえる。

【被災者台帳】

- ・市町村長は、災害時における被災者の所在を明らかにし、被災者の状況に応じた支援を実施し、被災者の生活再建を促進するために、被災者台帳を整備しなければならない。
- ・台帳の作成にあたっては、住民基本台帳を利用するとともに、既存の情報を目的外利用することを認める。また、他の行政機関等に情報提供を求めることができる。
- ・本人の同意に加え、被災者に対する援護に必要な限度で目的外利用ならびに他の行政機関および被災者支援運営協議会に提供することができる。
- ・被災者台帳は、被災者支援運営協議会に委託することができる。
- ・都道府県知事は、市町村における被災者台帳の整備状況を把握し、必要に応じた助言・支援を行わなければならない。
- ・国は、広域災害に対応するために、全国的な被災者台帳システムを整備しなければならない。
- ・広域災害時における被災者の把握のため、他の行政機関等に情報提供を求めることができる。

〔解説〕

現在のところ、災対法においては、市町村長は、災害が発生した場合において被災者台帳を作成することができることになっていて、台帳の作成にあたっては、既存の情報を目的外利用してかまわないし、関係地方公共団体長等に情報提供を求めることもできる(90条の3)。本人の同意に加え、被災者に対する援護に必要な限度で目的外利用ならびに他の地方公共団体に外部提供をすることができる(90条の4)。

今回は、被災者台帳の整備に関して、国—都道府県—市町村 それぞれに義務づけを図った。

市町村が整備する被災者台帳であるが、災害前に整備しておくことで災害直後からの運営が可能となる。全国的に整備されれば、先に規定をした避難行動要支援者名簿と統合することも可能である。市町村の被災者台帳であるが、他の行政機関のみならず、運営協議会に対しても、本人の同意なしに情報提供することが可能としている。かつ、運営協議会との共同運営も可能となっている。

国が整備することが義務づけられる全国的な被災者台帳システムであるが、すでに全国的な登録システムとして、総務省の「全国避難者情報システム」が、東日本大震災をきっかけに構築されている。それを積極的に活用できるような規定を設けた。

市町村が整備する被災者台帳と国が整備する被災者台帳とでは、記載すべき内容が異なる。国が整備する被災者台帳については、基本的には所在情報のみが記載されることになる。被災者へのアプローチを目的とするので、連絡が取れればそれでいいという考えになる。被災者をどのように把握すべきかについては問題が残されている。

〔論点〕

（全国的な把握に向けた国勢調査の実施）

被災者の動きを全国的に把握するために臨時的な国勢調査のようなものを行う。要件としては、東日本大震災級の大災害が起こった場合に限定する。全国的な調査にするのか、被災地の旧地域住民だけを対象に追跡調査をするのか。

※ 市町村ごとに被災者を的確に追跡し把握できればいいのだが、これが困難である場合に一斉調査を行い、全国的に集計して、そのデータを共有することができないか。ただし、国勢調査の場合は、統計法という法律に基づいているが、統計目的以外に利用することができないので、法改正を行う。

（全国的な把握に向けての運用上の問題）

大規模災害となると、全国規模の避難行動が想定されるため、全国的に被災者を把握するシステムの構築が求められる。

東日本大震災においては、総務省が「全国避難者情報システム」を運用し、広域避難者の把握に努めた。ただし、避難者登録は自主申告方式であるので、被災者が窓口に来て登録する必要があった。また、避難先を転々としていくうちに再登録をしなくなり、行き先が分からなくなるというケースもあった。

ここにいる把握とは、「今、まさにどこにいるのか」というより「どこを生活の本拠としているのか」についての把握であり、基本的には住所が分かれば良い。そうすると、役所の窓口には来なくても、郵便局で転居届は出すであろうから、転居届を提出する場面をとらえて把握する仕組みを作ってはどうか。広域避難者の把握の問題は「どの場面で捕捉をするのか」という問題に帰結する。

他方、災害時になると「今、まさにどこにいるのか」が重要となり、SNSや災害伝言ダイヤルによる情報提供やGISなどの追跡システムによる所在把握がポイントとなる。そうすると、避難行動要支援者名簿の情報というのは、あくまでも居所の情報に過ぎず、その情報が役に立つ状況が限定されているという認識も必要である。

被災者台帳を作成し、活用するにあたって、被災者の所在を漏れなく把握できるかが懸念されるところである。

※ アプリを開発して、簡単に避難先の登録ができるようにできないか。あらかじめ、被災者台帳並みの情報をスマホに入れておいて、被災したら簡単に安否確認や避難所登録、避難先の登録ができるようにしておく。GPSの機能をつけたら、どこで生活しているか分かるようになり、QRコードをかざすだけで、避難所にいることが分かるようになるような仕組みを想定している。窓口

に行かなくても居所を知らせることができるシステムの開発が必要であり、居所を知らせるきっかけをうまく作る。

（既存の法制度における比較—国民保護法）

通常の災害においては、情報共有システムは被災市町村内でほとんど完結することができるが、大規模災害においては、広域避難、すなわち他の県や市町村間での情報共有のあり方が検討されなければならない。

災対法にいう避難行動要支援者や被災者の個人情報や市町村単位で保有することを原則としている（避難行動要支援者の名簿＝災対法 49 条の 10～13・被災者台帳＝災対法 90 条の 3～4）が、それに対して国民保護法は、災害時要配慮者支援を念頭に置きつつ（国民保護法 9 条 1 項）、国家が市町村から個人情報を吸い上げる仕組みになっている（同 94～96 条）。このあたり、法制度間の整合性を図る必要が出てきている。

国民保護法なみに全国的な被災者の把握を希求するのであれば、災対法の規定の見直しが必要となる。あるいは、自然災害も有事も融合した「マルチハザードに対応しうる被災者情報システム」の構築が求められる時代になっているのかも知れない。

※全国的な管理となると、国が情報システムを統括する立場になるか、都道府県に法定受託事務として管理させるという方途も考えられる。市町村単位（＝自治事務）を前提とした自律的な全国的把握システムはどこまで可能なのか。国家的統合モデルと自治体自律把握モデルの二つを比較検討する作業を行う。

（マイナンバー制度）

自治体が避難行動要支援者名簿の作成や被災者台帳の作成の際にマイナンバーを利用あるいは提供するには、条例を制定するあるいは特定個人情報保護委員会規則に規定されないと利用・提供できないことになっている。これでは、自治体ごとの政策法務能力によってマイナンバーの活用の度合いが左右されることになってしまう。

災害時においてマイナンバー制度をフル活用するためには、マイナンバー制度の見直しの必要がある。

（住民基本台帳の活用）

被災者の動きを全国的に把握するために住民基本台帳法〔7 条（住民票の記載事項）〕を改正し、住民票の記載項目に被災関係（り災状況・避難先など）のデータを追加する。記載項目の追加は、7 条第 14 号によれば、政令レベルで記載項目を追加することが可能ではある。

こうすることで、被災者台帳システムの標準化が可能となるのではないかと。要配慮状態も住民基本台帳に記載すれば、避難行動要支援者名簿の作成も容易になるし、災害時要配慮者の事前把握もやすくなる。

【安否情報の提供】

・市町村長または都道府県知事は、被災者の安否に関する情報について照会があった場合

は、回答できるものとする。

- ・安否情報を回答するときは、安否情報にかかる被災者または第三者の権利利益を不当に侵害することのないよう配慮するものとする。
- ・安否情報の回答を適切に行い、またはその実施の準備に必要な限度において、被災者あるいは被災したと思われる者の情報について、目的外利用または情報の提供を求めることができる。

〔解説〕

安否確認に必要な場合に、個人情報の目的外利用・外部提供を可能とする。安否情報の項目で規定をする。

運営協議会の中に安否確認に関する委員会（グループ・作業チーム）を設けることにする。かつ、被災者支援計画において、安否確認の方法について明記しておくことにする。

災対法 86 条の 15 に安否情報の提供等という規定があるが、それと同等の規定を置いた。

回答が認められる範囲であるが、災対法施行規則 8 条の 3 第 3 号に規定がある。

災対法施行規則 8 条の 3 第 3 号

……都道府県知事又は市町村長は、次の各号に掲げる場合の区分に応じて、当該各号に定める情報を提供することができる。ただし、当該照会が不当な目的によるものと認めるとき又は照会に対する回答により知り得た事項が不当な目的に使用されるおそれがあると認めるときは、この限りでない。

- 一 照会者が当該照会に係る被災者の同居の親族（婚姻の届出をしないが事実上婚姻関係と同様の事情にある者その他婚姻の予約者を含む。）である場合 照会に係る被災者の居所、負傷若しくは疾病の状況又は連絡先その他安否の確認に必要と認められる情報
- 二 照会者が当該照会に係る被災者の親族（前号に掲げる者を除く。）又は職場の関係者その他の関係者である場合 照会に係る被災者の負傷又は疾病の状況
- 三 照会者が当該照会に係る被災者の知人その他の当該被災者の安否情報を必要とすることが相当であると認められる者である場合 照会に係る被災者について保有している安否情報の有無

【広域避難者対策】

- ・広域避難者のために、避難先の市町村に支援員を配置し、被災者支援運営協議会は帰還・定住支援センターを設置する。

〔解説〕

広域避難者対策については、ほぼすべての編がかかわっていることから、第 4 編で説明をした方が整理しやすいので、ここで規定をしておくことにした。「広域避難者」については、以下のような対策を講じることとする。

a 「広域避難者」というカテゴリーを設け、法令（告示）・通知に反映させる。

各地に設置される「避難所、その他の避難先」と被災者をマッチングさせる仕組みを一本化する費用負担をどうするのかについては、基金を運営する法人が立替をする。

※ 連絡・調整の仕組みをどうするのか、誰が担当をするのか、行政機関か運営協議会か。災対法の規定（86条の8～13）の検証が必要である。

b 広域避難者に対して、生活必需品・食料の購入について現金支給を認める。また、避難所・宿泊施設や一時的な居所までの旅費支給に加え一時帰宅用の旅費を支給する。

c 広域避難者に対して、県外に避難した被災者と元いた地域とのかかわりを維持するための「支援員」を確保する。「支援員」を通じて、各種支援制度の受給、元いた地域で実施される復興計画への参加等ができるようにする。

これは「福祉避難所」において「生活相談員」が配置されていたが、同様に広域避難者に対してもそういった「支援員」を配置してはどうかという提案である。集団疎開の場合には、元いた市町村の職員がそういった役割を果たす。

d 広域避難者が多数発生することが予想される災害が発生した際に、広域避難者に対する支援につき、どれだけのニーズが見込まれるのかを「被災者支援計画」で予測をしておく。

広域避難者がどの方面・地域にどれだけの人数で避難するのかをある程度予測できないか。

e 支援の申請や被災地における意思決定への参加がインターネットを通じて可能になるようなシステムを構築する。

遠距離であっても、e-Taxのような仕組みを構築して受給申請を行い、テレビ会議などを利用して復興計画の会議に参加できるようにできないか。

f 「帰還・定住支援センター」を設けデータを全国的に管理する。

通常の災害においては、情報共有システムは被災市町村内でほとんど完結することができるが、大規模災害においては、広域避難、すなわち他の県や市町村間での情報共有のあり方が検討されなければならない。被災者台帳システムを広域避難に対応できるように構築することが必要。

〔論点〕

（広域避難者の法的地位）

住民基本台帳にまつわる課題として、住民票の処理、二重の住民票、選挙権（地方選挙であれば二重投票も可能にする。あるいは、遠隔地投票を可能にする）があるが、技術的には記載項目の追加が検討される。

地方自治法においては、自治体による公共サービスは第一に「住民」に対して行われることになっている。被災元に住民票を置いたまま避難をしている被災者をどのように扱うことになるのか、逆に避難先に住民票を移した場合に被災元の自治体からどのような公共サービスを受けうるのか、といった問題が浮かび上がってくる。ただし、広域避難にとどまらず、半定住ないし二地域居住と呼ばれる

現象が一般化しつつあり、そこでの議論が参考となる（太田匡彦 2016）。

第5編 権利保障編

【オンブズマンと権利保障のための手続】

- ・被災者支援の権利利益を擁護し、被災者支援の運用を監視し、被災者支援の改善をはかるために、オンブズマンを設ける。
- ・オンブズマンは、住民および被災者からの苦情を受け付け迅速に処理するとともに、自主的に被災者支援の実態を調査し、関係機関に是正等の措置を講じるように勧告し、制度の改善を求める意見を表明することができる。
- ・オンブズマンは、災害ごとの被災者支援の状況について、被災者支援運営協議会からの報告に基づいて、事後的な検証を行う。
- ・オンブズマンは、都道府県の議会を事務局として、議員、専門家などから構成される。

〔解説〕

被災者支援に係る不服申立については、オンブズマンを不服申立の申請先とする。

オンブズマンの編成であるが、被災自治体や被災者の事情が分かるような人々によって構成される組織編成にしておくことが望ましい。災害時要配慮者や支援団体、被災者支援の専門家などが考えられる。組織のメンバーについては、法令で規定しておくことにする。

オンブズマンの事務局は、議会内に設置されることにする。既存のオンブズマン制度にならった。

【不服申立て】

- ・本法に基づく支援措置の中で、申請に基づく支援措置についてはすべて「行政処分」とし、不服申立ての対象とする。
- ・建物被害調査の結果も、不服申立ての対象とする。
- ・本法に基づく支援措置の中で「継続的事実行為」と判断できるものも行政不服審査法における不服申立ての対象とする。
- ・不服申立ての相手方は、オンブズマン組織とする。

〔解説〕

確かに、災害直後というのは、職権主義的・事実行為的な措置が行われる（衣・食・住の現物支給）。また、判決や裁決が行われる時点において、避難所等が解消されてしまっていると判決や裁決が無意味に帰してしまう（「狭義の訴えの利益」が存在しない）。

ただし、ある程度の期間が経過したあと、劣悪な状況が長期間継続することが予想される場合には、不服申立てを認めるように運用を改める。

不服申立ての対象に関する解釈規定を創設する。応急的な救助についてもできる限り「継続的事実

行為」として解釈し、不服申立てを認める。

災害復旧のフェーズ以降の被災者支援措置については、申請に係る支援措置についてはすべて「行政処分」とし、不服申立て制度の対象とする。罹災証明書の発行も同様とする。

被災者支援に係る不服申立てについては、オンブズマン組織が担当することとした。当初は第三者的な「被災者支援審査会」を設けて担当させるという案もあった。

〔論点〕

（司法的救済手続への発展）

このように、不服申立てができる旨を規定した以上は、その後に展開されうる司法的救済の道も開かれる。

災害復旧のフェーズ以降の被災者支援措置については、申請に係る支援措置についてはすべて「行政処分」とし、取消訴訟等の対象とする。仮設住宅の入居、借り上げ住宅（公営住宅）の入居、修理、災害関連死の認定など。

建物被害調査について、従来の建物被害認定調査においては不服申立ての手続が設けられていなかったが、不服申立てができるようにした。

継続的事実行為（劣悪な生活環境の継続）については公法上の確認訴訟による救済であり、特別基準の採用についての公法上の確認訴訟、都道府県や市町村による災害救助費支出に関する機関訴訟制度などが想定される。国家賠償訴訟による責任追及も考えられる。

災対法では86条の6において、災害応急対策責任者に、避難所における生活環境の整備等を義務づけているとともに、86条の7において、避難所に滞在することができない被災者に対しても同様に生活環境の整備等を義務づけていることから、劣悪な生活環境が長期的に継続した場合には違法性があると認定する。

このように、行政と議会と司法は、以下の図4のように被災者支援についてそれぞれ明確な役割を有することになる。

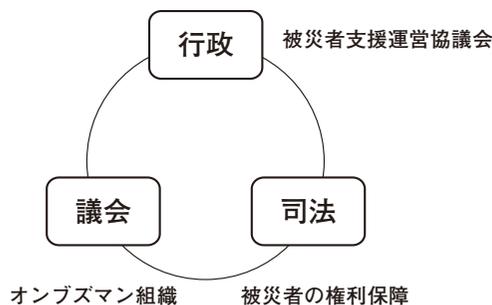


図4 三権それぞれの役割

【受給権の保護】

・本法に基づく支援金の支給を受けることとなった者の当該支給を受ける権利は、譲り渡し、担保に供し、または差し押さえることができない。支援金として支給を受けた金銭は、

差し押さえることができない。

・租税その他の公課は、本法に基づく支援金として支給を受けた金銭を標準として、課することができない。

〔解説〕

すでに、生活再建支援法等で保障されている権利である。確認のために規定しておいた。

第6編 その他項目 附則

【罰則】

秘密保持義務違反 従事命令、保管命令に従わない場合 立入検査に応じない場合
偽りその他不正の手段により支援を受けまたは受けさせた者

【経過措置】

災害救助法、被災者生活再建支援法、災害弔慰金支給等法の廃止、災対法等の一部改正
財源の移行措置 被災者支援基金管理法人の創設

〔論点〕

(大規模災害について)

当初、第6編は大規模災害編の設定を検討したが、国家緊急権的な権力の集中や一時的な人権の停止(たとえば強制的な疎開など)、一時的な自治権の剥奪が想定されることになり、被災者の人権や被災地自治がかえって阻害されかねないということから、大規模災害編の設定は見送ることにした。

被災者の行動を制限しなければならぬケースが想定される。災対法にいう、警戒区域の設定、特定の地域の放棄、それにとまなう放置地域内における被災者支援措置の一部(住宅再建支援など)の停止である。

大規模災害対策としては、**総則編**において国や都道府県などによる権限代行の余地を認めるとともに、「補完性の原理」を確認しておくことにとどめた。また、**第4編【広域避難者対策】**も設けている。

想定される大規模災害としては、首都直下地震の場合、南海トラフ巨大地震の場合などが考えられるが、別編を設けて特例的な措置を規定するということも検討された。

(財源・負担割合について)

財源編の設定も検討したが、①既存の支援制度においても、国—都道府県—市町村間の負担割合が異なっている、②支援制度ごとに負担割合が異なることがあり得る、③基金の創設をするにせよその財源が不確定、という理由により、詳細な制度設計は見送ることにして、総則編で原則を述べるにとどめた。以下のようなアイデアが研究会で提案された。

自治事務を前提とするためには独自の財源を確保しておかなければならない。支援法の基金方式と

同じ仕組みを導入する。全国の市町村による基金を創設する。「被災者総合支援基金」+基金を運営する「被災者総合支援法人」を設ける。これに対して、国が50%、都道府県が25%支出をする。

負担割合は暫定的な案であるが、市町村の出資については、地方交付税から拠出するという案が出された。都道府県が補助金として費用を出すという案も出された。

基金を日本赤十字社に創設させるという案も出された。日赤には、共助の部分のみ支出してもらう。

現行の災害救助基金について、都道府県の収入の0.5%を基金として積み立てているが、食料等の備蓄だけではなく人員の部分にも使えるようにするという案が出された。

(参考となる法案)

実施機関・財政措置・不服申立てについては、生活再建援助法案（小田実 1998：328）において、以下のような規定があった。

第4条（実施機関）

この法律による生活基盤回復援助金の給付、住宅再建援助金の貸付等の実施は、被災市町村がこれを行う。

第5条（財政措置）

国は、この法律に基づき被災市町村が被災者に対し給付し、貸付する資金については、予備費、補正予算をもってその資金の全額を補助金として交付する。

第6条（不服申立て）

この法律に基づく各援助資金の給付、貸付の支給申請をなしたものは、実施機関のなした処分に対し、不服申立てをすることができる。

最後に——被災者総合支援法案の社会への働きかけ

被災者を主体とする総合支援法は災害法制に画期をなす法案であり、これまで災害復興制度研究所においてなされてきた被災者支援の法制度に関する「解釈編」と「政策編」の結晶体といえる。今後は、この成果物をどのように実現するのかという「運動編」も展開されることになる。まずは、法制定に向けて広く社会に働きかける必要がある。

その具体策として、災害復興制度研究所では東日本大震災や熊本地震などの大災害から復興の途上にある地域で、弁護士会や被災者支援団体、メディア、被災の当事者を対象に公開セミナーを開催し、総合支援法の解説・普及に努める。さらに、本要綱案をわかりやすく解説したブックレットを作成し、立法に携わる議員や国・自治体の関係者らに配布して、総合支援法の早期制定を目指す方針である。

謝辞

本研究は、JSPS 科研費 17K12627、17H04507、17K01338、16H05666 ならびに 2018 年度 関西大学 学術研究員研究費の助成を受けたものです。

参考文献

- アーサー・J. フランケル／シエルダン・R. ゲルマン, 2006, 『ケースマネジメントの技術』金剛出版.
- 防災行政研究会, 2016, 『逐条解説 災害対策基本法 [第3次改訂版]』ぎょうせい.
- 生田長人, 2013, 『防災法』信山社.
- 宮原浩二郎, 2006, 『『復興』とは何か——再生型災害復興と成熟社会』『先端社会研究』(5): 5-40.
- 長島俊介, 1998, 「阪神淡路大震災における相互扶助システム——淡路・奥尻・島原事例の比較考察」『国際協力論集』5 (3): 1-19.
- 小田実, 1998, 『これは「人間の国」か』筑摩書房, 325-329.
- 太田匡彦, 2016, 「自治体による公共サービスの対象者と住民」『都市とガバナンス』(26): 12-21.
- 災害復興制度研究所, 2010, 「災害復興基本法試案 第3章 復興の定義」『災害復興研究』(2): 61-85.
- 佐藤幸治, 1993, 「立憲主義といわゆる『二重の基準論』」, 声部信喜先生古稀記念『現代立憲主義の展開 (上)』有斐閣, 3-36
- 高橋和之, 2017, 『立憲主義と日本国憲法 (第四版)』有斐閣.
- 武田真理子, 2014, 「ニュージーランド・カンタベリー地震」『海外社会保障研究』(187): 31-44.
- 豊田利久・金子由芳・本莊雄一・山崎栄一, 2019, 「ニュージーランドにおける災害復興制度——現地調査を踏まえて」『災害復興研究』(10): 63-79.
- 津久井進, 2006, 「3 復興基本法のデザイン——法制度案のラフ・スケッチ」『RON《論》被災からの再生』関西学院大学出版会, 39-64.
- 山崎栄一, 2009, 「被災者支援に関する法案の整理・分析」『災害復興研究』(1): 97-118.
- 山崎栄一, 2010, 「第3章 復興の定義」『災害復興研究』(2): 66-86.
- 山崎栄一, 2013, 『自然災害と被災者支援』日本評論社.
- 山崎栄一, 2018, 「自然災害における社会保障」尾形健編『福祉権保障の現代的展開——生存権のフロンティアへ』日本評論社, 161-188.