

東日本大震災における被災者の生活支援制度の現状と課題

中 川 秀 空

目 次

はじめに	3 被害認定
I 災害救助法における課題	III 災害弔慰金・災害障害見舞金
1 避難所	1 大規模災害と市町村の負担
2 福祉避難所	2 災害関連死
3 避難者の把握	IV 生活資金の貸付制度
4 応急仮設住宅	1 災害援護資金
5 現物給付主義と現金支給	2 生活福祉資金
II 被災者生活再建支援制度	V 義援金
1 大規模災害への対応	おわりに
2 半壊世帯への対応	

はじめに

災害による被災者に対する生活支援として、現行では、避難所の設置や仮設住宅の建設などの現物支援、住宅が全壊・大規模半壊した世帯への被災者生活再建支援金、災害により死亡した者の遺族への災害弔慰金や障害を負った者への災害障害見舞金などの制度が用意されている。東日本大震災では、被害の範囲が大規模に及んだため、既存の制度の枠組みを超えた国を挙げての対応が求められた。本稿は、被災者に対する現行の各種の生活支援制度を整理し、平成24年2月3日時点での情報に基づいて、東日本大震災における対応と課題について論ずるものである。

I 災害救助法における課題

災害救助法（昭和22年法律第118号）は、災害に際して応急的に必要な救助を行い、被災者の保護を目的とするもので、災害の規模が一定程度以上（例えば人口5,000人未満の市町村においては住家全壊30世帯以上など）の場合等に適用される。同法による救助は、現物をもって行うことを実務上の原則としており、避難所の設置、応急仮設住宅の供与、食料・飲料水の給与、被服・寝具その他生活必需品の給与、医療の提供、住宅の応急修理などの救助が行われる。これらの救助は、都道府県が行い、市町村がこれを補助するが、救助に要する費用は都道府県が支弁す

る。費用が100万円以上になる場合は、その額の当該都道府県の普通税収入見込額に対する割合に応じて、50～90%を国が負担する⁽¹⁾。

1 避難所

災害救助法では、被災者の安全確保のために避難所の設置が規定されている。災害救助法による救助は応急的一時的なものである。避難所は短期間仮住まいをするための居場所として設置され、避難所生活は原則7日間しか想定されていない⁽²⁾。阪神・淡路大震災（平成7年）では、震災の1週間後の避難所生活者数は30万人を超え、避難所生活が解消されるのに7か月かかった⁽³⁾。東日本大震災では、震災直後の避難者数は45万人を超え、1週間後の避難者数は約38万7000人であった（警察庁調べ）。震災から約3か月後の平成23年6月2日時点における内閣府の被災者生活支援チームの調査では、約4万1000人が公民館や学校などの避難所で生活を送り、旅館やホテル、知人宅等への避難者を合わせると約10万2000人が避難生活を送っていた（公営、仮設、民間などの住宅等への入居者を除く）⁽⁴⁾。現時点（平成24年1月26日）における全国の避難者数は、避難所が約600人、旅館やホテル、知人宅等への避難を合わせると約1万8000人が避難生活を送り、また、仮設住宅や公営住宅などの住宅等に入居済みの者は約32万3000人となっている⁽⁵⁾。

被災3県の避難所の数は、震災1週間後には1,874か所、1か月後には1,063か所、3か月後には799か所、6か月後には112か所と徐々に避難所が閉鎖されていった⁽⁶⁾。しかし、7か月後においてもなお被災3県で73か所の避難所が残るなど、阪神・淡路大震災よりも避難所生活が長期化するに至った⁽⁷⁾。被災地の復旧に時間を要し、用地不足などにより仮設住宅の建設も遅れ気味となったのが原因である。また、仮設住宅が完成しても、元の地域から離れている、通院・通学に不便などの理由で、被災者から敬遠され、仮設住宅への入居が進まない状況も見られた。岩手県では平成23年10月7日に県内の避難所が全て解消され、宮城県では同12月22日に、福島県では同12月28日に解消された⁽⁸⁾。

長期間の避難所生活が続くと、プライバシーのない環境のため強いストレスを引き起こすこ

(1) 普通税収入見込額の2/100以下の部分の50%、2/100を超え4/100以下の部分の80%、4/100を超える部分の90%を国が負担する。

(2) 7日を超える場合は、都道府県知事が厚生労働大臣に協議する。今回の災害では、平成23年3月19日に開設期間を2か月としたが、5月6日に、当分の間、延長することとしている。厚生労働省社会・援護局総務課長「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について」2011.3.19。（社援総発0319第1号）；同「東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について（その7）」2011.5.6。（社援総発0506第1号）

(3) 平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、8月20日には避難所を閉鎖した。しかし、仮設住宅に入居しない多くの被災者が、避難所の閉鎖後もその施設にとどまった。内閣府「3. 第3期・本格的復旧・復興始動期（地震発生後4週間～6カ月）」『阪神・淡路大震災教訓情報資料集』
<http://www.bousai.go.jp/linfo/kyoukun/hanshin_awaji/data/index.html>

(4) 内閣府「全国の避難者等の数 平成23年6月15日」
<<http://www.cao.go.jp/shien/1-hisaisha/pdf/6-hinansha.pdf>>

(5) 東日本大震災復興対策本部事務局「全国の避難者等の数 平成24年2月1日」
<<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20120201zenkoku-hinansyasu.pdf>>（アクセス日：2012.2.3.）

(6) 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災、中越地震及び阪神・淡路大震災の避難所数・避難者数等（避難所生活者）の推移について」2011.10.12. <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/hikaku2.pdf>>

(7) 被災3県に限れば、当初1か月間の推移は異なるものの、その後の避難所数の推移は阪神・淡路大震災の場合と類似している。ただし、阪神・淡路大震災では7か月後には、避難所（災害救助法に基づく避難所）はすべて閉鎖された。

(8) 「県内避難所が解消」『朝日新聞』岩手全県版、2011.10.8, p.27; 「宮城も全部解消 避難所、岩手に続き」『朝日新聞』2011.12.24, p.37; 「被災3県最後の1次避難所閉鎖」『日本経済新聞』2011.12.29, p.31.

とが多い。また、食事も炭水化物中心で栄養が偏りやすく、抵抗力が低下するなどの問題も生じる。空調設備の整っていない避難所も多く、夏の到来により熱中症などの暑さ対策や、ハエや蚊の大量発生、食中毒などの衛生管理が問題となった⁽⁹⁾。避難者には高齢者も多く、劣悪な環境による持病の悪化など、後述する震災関連死の増加が心配された。

2 福祉避難所

阪神・淡路大震災では、要介護者等への支援不足が顕在化した。このため、各市町村が老人福祉施設や障害者支援施設などと協定を結び、災害時に、高齢者や障害者、乳幼児など一般の避難所での生活が困難な要援護者を収容する福祉避難所の整備が図られてきた。しかし、その整備状況は、市町村によって異なる。福祉避難所を指定している市町村は全国で全体の34%、被災した宮城県では40%であったが、岩手県では14.7%、福島県では18.6%にとどまっていた（平成22年3月31日現在）⁽¹⁰⁾。東日本大震災において、厚生労働省は各都道府県に要援護者の把握、被災地の要援護者の受け入れを依頼し⁽¹¹⁾、また、岩手、宮城を中心に40か所以上の福祉避難所が開設された。仙台市では、事前に多数の福祉避難所を指定していたため、30か所を順次開設するなど、スムーズに始動したと報じられている⁽¹²⁾。しかし、多くの福祉施設が被災するなかで、避難所には要援護者と一般の避難者が混在するところもあり、避難所の一角を福祉避難所にして介助員を配置する、あるいは一部の避難所を要援護者専門の避難所にする⁽¹³⁾など、災害弱者への支援体制の強化が問題となった。今回の震災では被災した障害者が、一般の避難所になじめず、孤立するケースも目立ったと言われている。福祉避難所の整備が早急の課題であり、例えば、障害者が過ごしやすい特別支援学校を、備蓄スペースや応援体制を整備して、福祉避難所として活用すべきだとの意見も出ている⁽¹⁴⁾。

3 避難者の把握

阪神・淡路大震災では、県外避難者の未把握と情報提供の不足により、仮設住宅入居や民間賃貸住宅の家賃補助、生活復興資金貸付、復興公営住宅応募などで不公平な状態を招いた⁽¹⁵⁾。東日本大震災においても、被災者が他の自治体へ避難するなど分散している。今後も、避難者は何度も居住場所を変えることが予想される。自治体が避難者の所在を確認できない場合⁽¹⁶⁾、

(9) このため、厚生労働省は、全ての避難所に必要な台数のエアコンを設置すること、設置が難しい場合は、エアコンのある仮設休憩所を設置すること等を被災3県に通知した。厚生労働省社会・援護局総務課長「東日本大震災における避難所の暑さ対策について（緊急の依頼）」2011.7.15。（社援総発0715第1号）

(10) 厚生労働省社会・援護局総務課「福祉避難所の指定状況について（平成22年3月31日現在）」『社会・援護局関係主管課長会議資料』2011.3.3, p.35.

〈<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/kaigi/110307-1/dl/01.pdf>〉

(11) 平成23年10月28日現在で、被災3県から1,850人が受け入れられている。また、このほかに約1,500人の福島第一原発事故に伴う避難者（介護施設等入所者）が受け入れられている。厚生労働省『平成23年（2011年）東日本大震災の被害状況及び対応について（第112報）』2012.1.25. 〈http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/jishin112.pdf〉

（アクセス日：2012.2.3.）

(12) 「福祉避難所40か所以上に」『読売新聞』2011.4.12, 夕刊, p.7; 「福祉避難所 足りない」『毎日新聞』2011.4.5, p.3; 「社会保障安心 災害弱者への支援」『読売新聞』2011.4.5, p.11.

(13) 宮城県石巻市では、市営の文化施設を、要介護者を専門的に受け入れ、医師・看護師などを常駐させ、限られた医療スタッフを効率的に活用できる避難所として整備した。「高齢者9割の避難所 要介護者積極受け入れ 限られた人員有効活用」『日本経済新聞』2011.5.9, 夕刊, p.14.

(14) 社会保障部・梅崎正直「障害者向け福祉避難所 支援学校の活用カギ 地域住民の応援必要」『読売新聞』2011.8.16, p.13.

(15) 黒田達雄「01 避難所」塩崎賢明ほか編『大震災15年と復興の備え』クリエイツかもがわ, 2010, pp.64-65.

義援金や弔慰金、被災者生活再建支援金、仮設住宅の提供など、被災者のための生活支援が受けられなくなるおそれがある。各地に分散した避難者に、支援の情報が届く仕組みが必要であり、それには避難者台帳を整備する方法が効果的である。このため、総務省は、平成23年4月12日に各都道府県に協力を依頼する通知を出し、「全国避難者情報システム」の運用に着手した。同システムは、避難先の自治体に氏名や住所を届けると、元の自治体にその情報が伝わるものである。同システムに登録されると、弔慰金など各種の支援情報が避難先自治体を通じて知らされる。5月27日には、大船渡市など被災の激しい3市町を除く1,744市区町村で、避難者情報登録の受付が始まっていた。しかし、宮城県の仙台市、石巻市、南三陸町など10市町では、同システムなどを使って、他自治体に避難した住民を把握しようとするものの、正確な住民人口が掴めない事態が続いていると報道されていた⁽¹⁷⁾。転出届を出さずに他の自治体に避難している住民が多数いるためである。総務省によれば、8月10日時点で、全国避難者情報システムへの登録者数は10万人を超えている。登録された避難者数は、岩手県からは1万1176人（県内8,948人、県外2,228人）、宮城県からは1万8328人（県内5,872人、県外1万2456人）、福島県からは7万6720人（県内1万22人、県外6万6698人）となっていた⁽¹⁸⁾。

また、原発事故に伴い役場の機能ごと移転させた福島県内の8町村のようなケースでは、医療、福祉、子育てなどの行政サービスの提供をどうするかが課題となった。避難先に住民票を移すという方法では、元の地域とのつながりが切れ、自治体の崩壊につながりかねない。住民票を移さなくても、避難生活を支える行政サービスを受けられる仕組みが求められていた。このため、元の自治体に住民票を残している避難者が、元の自治体から受けられない行政サービスを、避難先の自治体で受けられるようにする「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（平成23年法律第98号）が平成23年8月5日に成立した。これにより、いわき市など13市町村から住民票を移さずに避難している者は、平成24年1月以降、避難先の自治体から、要介護認定、保育所入所、予防接種、児童生徒の就学などの行政サービスを受けられることになった⁽¹⁹⁾。

岩手県の被災自治体の一部では、被災者の居住地や支援状況などの情報をネットワークで一括管理する被災者台帳の試験運用を始めている⁽²⁰⁾。このシステムの運用で、縦割り行政の弊害をなくし、漏れの少ない被災者支援を行うのが目的である。被災により行政機能が低下した市町村に代わり、県が主体となりシステムを構築し運用支援を行うことにしている。他の地域に避難している被災者をどのように把握するかという課題も指摘されているが⁽²¹⁾、その効果が注目される。

(16) 原発事故に伴い役場の機能を移転させた福島県内の8町村では、平成23年4月20日時点の調査で、人口の4割近くの住民の所在が確認できていなかった。「住民の4割 避難先不明」『読売新聞』2011.4.21, p.1.

(17) 「宮城県 被災地人口 把握進まず」『毎日新聞』2011.7.2, 夕刊, p.1.

(18) 「避難先登録 10万人超え 全都道府県に 最多は新潟 1万3288人」『読売新聞』2011.8.14, p.34.

(19) 総務省「原発避難者特例法に基づく指定市町村及び特例事務の告示等について」

〈http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/48479.html〉

(20) 「東日本大震災:被災者の情報一括管理 岩手で台帳を試験運用 義援金など一目で判断可能」『毎日新聞』2011.12.18, p.25.

(21) 同上

4 応急仮設住宅

(1) 用地確保と建設の遅れ

応急仮設住宅は、災害救助法に基づき、原則として都道府県が建設する。阪神・淡路大震災では4万8300戸が建設され、最初の入居は震災発生17日目であった。一方、東日本大震災では、最初の入居は30日目と、阪神・淡路大震災の時よりもペースは遅かった⁽²²⁾。津波被害を受けおそれのない高台での用地取得が困難なこと、地元生産工場の被災、ガソリン不足、道路交通事情の悪化等が遅れの要因であった⁽²³⁾。5月2日に成立した平成23年度第1次補正予算では、約7万2000戸の仮設住宅の建設および約1万4000戸の民間賃貸住宅の活用費用として3626億円が計上された。菅直人総理大臣（当時）はお盆までの希望者全員の入居を明言し⁽²⁴⁾、国土交通省は8月前半までの完成の見通しをたてた⁽²⁵⁾。しかし、すべての用地が確保されていたわけではなく、用地探しの難航が予想され⁽²⁶⁾、宮城県や福島県では全戸完成は9月にずれ込むと見られていた⁽²⁷⁾。岩手県では8月11日に県内の仮設住宅がすべて完成したが⁽²⁸⁾、宮城県では追加建設などもあり、結局、全戸完成したのは12月26日であった⁽²⁹⁾。また福島県では、平成24年1月30日現在で、必要戸数1万6660戸のうち、1万6312戸が完成している⁽³⁰⁾。

朝日新聞の調査では、大規模災害で必要となる仮設住宅の用地を市区町村がどれだけ確保できているか把握している都道府県は19都県にとどまり、うち想定する最悪の災害で必要な戸数分を確保できているのは2県のみであった⁽³¹⁾。被災3県でも用地のリストはあったが、浸水で使えない土地も多く、原発から半径30キロ圏内は使えなかったなど、予測の事態を超えるものだったと報道されている⁽³²⁾。今回の震災では、あらためて仮設住宅の用地確保の難しさと、その準備の重要性が浮き彫りとなった⁽³³⁾。

(2) 入居の遅れ

希望者全員がスムーズに仮設住宅に入居できた自治体がある一方で、仮設住宅は完成しても、入居が進まないなどの問題が生じた自治体もあった⁽³⁴⁾。その背景には、入居事務を行う市町

(22) 「仮設」完成 まだ395戸『読売新聞』2011.4.21, p.3.

(23) 国立国会図書館調査及び立法考査局「東日本大震災の概況と政策課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』708号, 2011.4.26, p.16. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0708.pdf>>

(24) 平成23年度第1次補正予算に関する参議院予算委員会における答弁。第177回国会参議院予算委員会会議録第13号 平成23年5月1日 p.4.

(25) 国土交通省「応急仮設住宅の完成見通しについて」2011.5.19. <<http://www.mlit.go.jp/common/000142965.pdf>>

(26) このため、厚生労働省は、民有地の活用を進める目的で、土地の借料、造成費や原状回復経費などを災害救助法に基づく国庫補助の対象としている。厚生労働省社会・援護局総務課長「東日本大震災に係る応急仮設住宅について」2011.4.15. (社援総発0415第1号); 同「東日本大震災における災害救助法の弾力運用について(その7)」2011.5.6. (社援総発0506第1号)

(27) 全戸完成するのは、宮城県では9月中旬、福島県では9月末までかかると報じられていた。「仮設確保 自治体に差 高台用地少なく「民間人気」で供給過多も」『日本経済新聞』2011.8.11, p.34.

(28) 「全仮設住宅が完成 避難所解消もメド」『朝日新聞』岩手全県版, 2011.8.12, p.27.

(29) 「全仮設住宅が完成 計2万2095戸に」『読売新聞』宮城版, 2011.12.27, p.31.

(30) 国土交通省住宅局「応急仮設住宅着工・完成状況 平成24年1月30日10時00分現在」 <<http://www.mlit.go.jp/common/000140307.pdf>> (アクセス日: 2012.2.3.)

(31) 歌野清一郎「仮設用地 進まぬ確保 把握状況は19都県のみ」『朝日新聞』2011.10.31, p.1.

(32) 歌野清一郎「仮設 限られる適地 特定地域に希望集中 公有地少なく「限界」」『朝日新聞』2011.10.31, p.38.

(33) 東日本大震災において、仮設住宅の用地確保が難航したことから、国土交通省は、平成23年10月18日に、都道府県に対し、大規模災害に備えて、事前に仮設住宅の建設候補地を選定し、リスト化するよう要請している。「仮設用地 事前選定を 国交省、都道府県に要請 確保難航受け」『日本経済新聞』2011.10.19, p.38.

(34) 「仮設入居 自治体に差」『朝日新聞』2011.6.6, p.37.

村が震災関連事務に追われ、入居者の募集や決定が遅れがちなことや、仮設住宅の立地場所の利便性に問題があるため避難者が入居を敬遠することなどがあった。厚生労働省による仮設住宅入居者に対するアンケートでは、全体で4～5割の仮設住宅の団地で、徒歩15分圏内に商店、小中学校、病院・診療所がないとの回答となっていた⁽³⁵⁾。また、民間賃貸住宅を利用した「みなし仮設住宅⁽³⁶⁾」に人気があることも仮設住宅への入居が進まない一因でもあった⁽³⁷⁾。平成24年1月31日現在における民間賃貸住宅の借上げ数は、仮設住宅より多い6万7207戸となっている⁽³⁸⁾。

(3) 仮設住宅における孤独死の防止と要援護者への支援

阪神・淡路大震災では、被災市街地での用地が限られたため、郊外における仮設住宅の完成順に抽選で入居を決めた。このため、それまでのコミュニティが分断され、仮設住宅における孤独死が相次いだ⁽³⁹⁾。一方、新潟県中越地震（平成16年）における山古志村の事例では、仮設住宅においてコミュニティの維持が図られ、結果として帰村率が高まったことが実証されている⁽⁴⁰⁾。このため、厚生労働省は、従来のコミュニティ維持のための従前地区の数世帯単位での入居の検討や、高齢者・障害者が集中しないよう配慮することを被災県に要請した⁽⁴¹⁾。しかし、元々住んでいた場所から遠方の高台に設置されるケースもあり、抽選で様々な地区から入居者を選ぶことも多いため、従前地区単位での入居が困難な状況も出た。このため、集会所や自治会の整備を急ぐなど、仮設住宅における孤独死を防ぐ工夫が求められた⁽⁴²⁾。厚生労働省では、恒久住宅への入居等で、仮設住宅に空き住戸が発生した場合、コミュニティ形成のための集会や談話のスペースとして利用する等、柔軟な対応を関係県に要請している⁽⁴³⁾。

阪神・淡路大震災では、高齢者向けの仮設住宅やケア付き仮設住宅が建設された。中でも、芦屋市では、介護職員が常駐するケア付き仮設住宅が建設され、福祉型仮設住宅のモデルとして評価されている⁽⁴⁴⁾。また新潟県中越地震では、仮設住宅に介護保険サービスなどを提供す

⁽³⁵⁾ 応急仮設住宅の居住環境等に関するPT『応急仮設住宅の居住環境等に関するアンケート調査』2011.9.30.

〈<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001pw11-att/2r9852000001pw63.pdf>〉

⁽³⁶⁾ 被災者が賃貸住宅を借りた場合に「みなし仮設住宅」として月額6万円をめぐり家賃を負担することになった（厚生労働省社会・援護局長「東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱について」2011.4.30（社援発0430第1号））。このため、仮設住宅の必要戸数は当初の見込みから1万2800戸減少し、5万9200戸となる見通しとなった（平成23年5月17日時点）。「みなし仮設住宅」が人気で予想以上に増えたため、必要戸数はその後も減少し、最終的には5万3000戸となった（平成24年1月30日現在）。「仮設需要 1.3万戸減 国交相 家賃肩代わりへ転換」『朝日新聞』2011.5.17, 夕刊, p.1; 国土交通省住宅局 前掲注⁽³⁰⁾

⁽³⁷⁾ 「仮設入居率 いまだ64%」『毎日新聞』2011.7.10, p.1; 「仮設住宅4分の1空室 仙台市 人気は便利な民間賃貸」『朝日新聞』2011.7.27, p.38.

⁽³⁸⁾ 復興対策本部事務局「二次避難の状況」2012.2.1. 〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/nijihinan-jyokyo.pdf>〉（アクセス日: 2012.2.3.）

⁽³⁹⁾ 阪神・淡路大震災では、仮設住宅で孤独死した人が233人に上った。「仮設の孤独死防げ 自治会・集会所の整備急務」『朝日新聞』2011.7.6, p.39.

⁽⁴⁰⁾ 黒田達雄「07 応急仮設住宅」塩崎ほか編 前掲注⁽¹⁵⁾, p.83.

⁽⁴¹⁾ 厚生労働省社会・援護局総務課長「東日本大震災に係る応急仮設住宅について」2011.4.15（社援総発0415第1号）

⁽⁴²⁾ 前掲注⁽³⁹⁾

なお、被災3県の仮設住宅における自治会設立済み団地の割合は、平成24年1月13日現在で約84%となっている。厚生労働省「応急仮設住宅における自治会の設立状況について（概要）」

〈<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000020ksk-att/2r98520000020kzw.pdf>〉

⁽⁴³⁾ 厚生労働省社会・援護局総務課長「東日本大震災に係る応急仮設住宅について（その5）」2011.8.12（社援総発0812第1号）

⁽⁴⁴⁾ 中井久子「第6章 災害発生と救護」西尾祐吾ほか編著『災害福祉とは何か—生活支援体制の構築に向けて—』ミネルヴァ書房, 2010, p.81.

るサポートセンターが設置された。高齢者や障害者が仮設住宅で暮らすには、その生活を支える態勢の整備が不可欠である。このため、厚生労働省は、デイサービスや生活支援サービスを提供するためのサポート拠点を仮設住宅地域に整備するよう被災9県に要請し⁽⁴⁵⁾、第1次補正予算にその費用を計上した。さらに、グループホーム型の仮設住宅の整備も要請している⁽⁴⁶⁾。また、11月21日に成立した平成23年度第3次補正予算においても、仮設住宅での総合相談、高齢者等の活動支援等を包括的に提供する介護等のサポート施設の整備や、仮設住宅での生活の長期化による健康の悪化を防ぐための巡回保健指導、栄養・食生活指導の支援のため、介護基盤緊急整備等臨時特例基金⁽⁴⁷⁾の積み増しを図っている。

5 現物給付主義と現金支給

災害救助法第23条第1項による救助の種類には、収容施設の供与、炊出しその他による食品の給与および飲料水の供給などと並んで、「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」と規定している。また同条第2項では「救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる」と規定している。

しかし、実務上、現金支給は行われず、現物支給をもって行うことを原則としている⁽⁴⁸⁾。その理由として「災害時には、生活物資は欠乏し、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用をなさない場合が多いこと」、「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があるとは考えにくいこと」、「単なる経済的困窮は、他の法律又は施策で対応すべき性格のものであること」とされている⁽⁴⁹⁾。

このため、災害が長期化した雲仙・普賢岳噴火災害（平成3年）では、災害救助法だけでは対応できないとして、長崎県による「食事供与事業」が実施された。1人当たり1日1,000円の現金支給、もしくは朝食、昼食および夕食の現物供与が行われ、国が費用の1/2を補助した⁽⁵⁰⁾。また、有珠山噴火災害（平成12年）や三宅島噴火災害（平成12年）においても、北海道および東京都による生活支援のための現金支給が実施された⁽⁵¹⁾。

平成13年11月の衆議院災害対策特別委員会における三宅島噴火災害に関する審議において、

(45) 厚生労働省老健局総務課・高齢者支援課・振興課・老人保健課「応急仮設住宅地域における高齢者等のサポート拠点等の設置について」2011.4.19.

(46) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課「応急仮設住宅のグループホーム等に係る共同生活住居への活用について」2011.4.27.

(47) 平成21年度第1次補正予算で、特別養護老人ホーム等の介護施設の整備を図るため創設された基金。施設の整備や開設準備経費に関する助成としてとして3,975億円が計上され、3年間で約4万人分の施設整備を行うものとされた。「世界同時不況下の経済対策と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』647号, 2009.9.18, p.25.

〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0647.pdf>〉

(48) 現物支給原則については、その事務処理の煩雑さの点からも問題が指摘されている。東日本大震災への対応を検証し災害対策法制の見直しを検討するために中央防災会議に設けられた「防災対策推進検討会議」において、「災害救助法に基づく52万円程度の応急修理を廃止して、被災者生活再建支援法による半壊50万円の支給にできないか」などの意見が出されている。内閣府（防災担当）「中央防災会議「防災対策推進検討会議」（第3回）議事要旨について」2012.1.17.

〈<http://www.bousai.go.jp/chubou/suishinkaigi/3/youshi.pdf>〉

(49) 厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室『災害救助事務取扱要領』2008.6.（平成20年度災害救助担当者全国会議別冊資料）〈http://homepage3.nifty.com/n-kaz/iinkai/h20_toriatukai.pdf〉

(50) 関西大学災害復興制度研究所「食事供与・生活支援・災害保護事業」2011.3.25.

〈<http://www.fukkou.net/e-japan/suggestion/d20110325.html>〉

(51) 山中茂樹『いま考えたい 災害からの暮らし再生』（岩波ブックレット No.776）岩波書店, 2010, pp.20-22.

参考人の廣井脩東京大学社会情報研究所教授は、ハードルの高い生活保護⁽⁵²⁾とは別に、災害によって収入の道を失った人が避難生活を続けている間だけ一定の継続的な金銭的支給を受ける災害保護制度の実現を訴えている⁽⁵³⁾。被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）の成立により、長期避難者にも支援金が支給されることになったが⁽⁵⁴⁾、このような避難中の生活支援は、本来なら災害救助法の役割と言われている⁽⁵⁵⁾。長期避難中の生活費をいかに支援するかが課題として残されている⁽⁵⁶⁾。

II 被災者生活再建支援制度

被災者生活再建支援法は、災害により著しい被害を受けた者に対し、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、生活の再建を支援することを目的とする。同法は、阪神・淡路大震災を契機として、平成10年に成立し、事業開始以来、平成22年までに、約1万8000の世帯に対し約237億円の支援金が支給されてきた⁽⁵⁷⁾。制度発足当時は、被災者の生活再建のために必要な生活用品の購入等に要する経費を対象として限度額100万円が支給されていたが、平成16年の改正により、全壊世帯で最高200万円の居住関係経費の支給を追加することになった。さらに、平成19年の改正において、従来の「生活関係経費」と「居住関係経費」の区分を撤廃し、住宅の被害程度に応じて支給する「基礎支援金」と、住宅の再建方法に応じて支給する「加算支援金」に再編され、用途の限定をしない定額渡し切り方式とし、収入要件および年齢要件も撤廃された。

対象となる災害は、市町村において10世帯以上の住宅全壊被害が発生した場合や都道府県において100世帯以上の住宅全壊被害が発生した場合など、その適用される災害の範囲は災害救助法とは異なる。住宅が全壊した世帯、および半壊して大規模な補修を行わなければ居住することが困難（大規模半壊）な世帯に対し、住宅の被害程度、世帯人数、住宅の再建方法に応じて、最大300万円までの支援金が支給される⁽⁵⁸⁾。国は、その1/2を補助することになっている。

⁽⁵²⁾ 生活保護の認定では、資産や収入が調査され、自宅や車があれば処分するよう指導される場合が多い。東日本大震災では、原発事故で自宅を残して避難していることや、津波被害で資産調査が困難な状況のため、厚生労働省が、残してきた資産を処分できない資産とみなし、申請を受け付けるよう通知（「東北地方太平洋沖地震による被災者の生活保護の取り扱いについて」2011.3.17.（社援保発0317第1号））を出している。また、義援金の扱いについては、福島県では収入と認定しない方針を出したが、同県内の市によっては、収入とみなすところもあり、居住地によって対応が分かれていると報道されている。「福島県 義援金 収入にせず 生活保護 町村部対象、市は独自」『毎日新聞』2011.6.22, p.29. 東日本大震災に伴う被災者からの生活保護の相談件数は、平成23年3月～6月の間で3,101件、生活保護の開始世帯数は819世帯である。厚生労働省「東日本大震災に伴う被災者からの保護の相談等の状況把握について（6月）」2011.8.4.

〈<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000113ax-att/2r985200000113ce.pdf>〉

⁽⁵³⁾ 第153回国会衆議院災害対策特別委員会議録第3号 平成13年11月21日 pp.2-3.

⁽⁵⁴⁾ 火砕流等による被害が発生する危険な状況が継続することその他の事由により、居住する住宅が居住不能となり、その状態が長期にわたり継続することが見込まれる世帯（長期避難世帯）は、全壊世帯と同様の扱いとなる。避難状態が解消する見通しがなく、世帯の生活、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判断される場合に都道府県が認定する。被災者生活再建支援法人・財団法人都道府県会館被災者生活再建支援基金部『被災者生活再建支援制度一事務の手引き―[平成22年9月 改定]』p.36.

〈http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/hisaishaseikatsusaiken_tebiki.pdf〉

⁽⁵⁵⁾ 山中 前掲注(51), p.23.

⁽⁵⁶⁾ 大塚路子・小澤隆「被災者生活再建支援」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』437号, 2004.2.4, pp.4-5.

〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0437.pdf>〉

⁽⁵⁷⁾ 内閣府「被災者生活再建支援制度に係る支援金の支給について（平成23年12月31日現在）」

〈<http://www.bousai.go.jp/hou/pdf/sienkin-sikyujoukyou.pdf>〉（アクセス日: 2012.2.3.）

1 大規模災害への対応

被災者生活再建支援制度は、都道府県の拠出による基金を取り崩して支援金を支給している。東日本大震災の前には約540億円を有していたが⁽⁵⁹⁾、いずれは基金の減少により制度の維持が困難になると見られていた。また、大規模災害時における支援の実現可能性についても疑問視されてきた。

全国知事会の試算では、基金の保有額で対応可能な災害は、過去で言えば、福井地震（昭和23年）の全壊約4万戸、大規模半壊約2千戸が限度（支援金支給額1027億円、基金負担額514億円）である。阪神・淡路大震災における全壊約19万戸、大規模半壊約4万5千戸の規模の大災害においては、支援金支給額5640億円、基金負担額2820億円に上ると試算されている⁽⁶⁰⁾。東日本大震災においては、全壊約13万戸、半壊約24万戸などとなっており（平成24年2月2日現在⁽⁶¹⁾）、さらに津波によりライフラインが失われ、居住困難な状態が長期にわたる区域の世帯を長期避難世帯としている⁽⁶²⁾。現在の基金の規模では対応できないことは明らかであった。第1次補正予算では、国の負担分として520億円が追加され、基金の保有分と合わせて1000億円規模の支援金の支給に対応することとなった。これは、先行支給として基礎支援金100万円を10万世帯へ支給することが可能な規模であったが、早期の被災者の住宅再建のためには、第2次補正予算以降で、加算支援金の分を確保する必要に迫られていた。

今回の災害は、巨大地震に加えて、想定を超えた津波や原発事故を伴う大規模広域複合災害であり、都道府県の追加負担にも限界がある。もともと、このような都道府県の相互扶助の範囲を超えるような大規模災害については、国が対応すべき災害と捉え、特別立法等による国の別途の対策が要望されていた⁽⁶³⁾。全国知事会は、被災者生活再建支援金の負担割合について、地方の負担額は基金の現在高の範囲内とし、地方と国の負担割合を変更して、国の負担割合を95%にするよう国に要請した⁽⁶⁴⁾。このため、政府は、東日本大震災に限った特例措置として、既に支給した支援金を含め、国の補助率を現行の50%から80%に引き上げることにした。そのための「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の一部を改正する法律」（平成23年法律第87号）を制定し、その費用として、7月25日に成立した平成23年度第2次補正予算に3000億円（20万世帯に対する支援金支給に必要な規模）を計上した⁽⁶⁵⁾。また、地方負担（20%）のための基金積み増し分についても、第2次補正予算で増額される特別交付税により全額手当することとなった。東日本大震災における被災者生活再建支援金は、平成23年

⁽⁵⁸⁾ 例えば、世帯の構成員が複数の全壊世帯には、基礎支援金として100万円（大規模半壊世帯は50万円）が、また、住宅を建設・購入する場合は加算支援金として200万円が、賃借する場合は50万円が支給される。単数世帯における支援金の額は、その3/4となっている。

⁽⁵⁹⁾ 基金は、都道府県から平成11年度、平成16年度にそれぞれ300億円、合計600億円が拠出されており、平成22年3月31日現在で、約540億円を有している。拠出額の各都道府県への按分方法は、拠出額の80%について世帯数割、拠出額の20%について均等割であった。

⁽⁶⁰⁾ 全国知事会災害対策特別委員会『被災者生活再建支援基金に関する検討状況中間報告』2010.1.21.

〈<http://www.nga.gr.jp/news/shiryoul1-lhisaisya.PDF>〉

⁽⁶¹⁾ 警察庁緊急災害警備本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」2012.2.2.

〈<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>〉（アクセス日: 2012.2.3.）

⁽⁶²⁾ 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害復旧・復興担当）「東日本大震災に係る被災者生活再建支援金の支給手続の迅速化等について」2011.4.12.

⁽⁶³⁾ 全国知事会災害対策特別委員会 前掲注⁽⁶⁰⁾

⁽⁶⁴⁾ 全国知事会「被災者生活再建支援法改正等への対応について」2011.5.26.

〈<http://www.nga.gr.jp/news/yoseibun20110526.pdf>〉

⁽⁶⁵⁾ 今回の震災での被災者生活再建支援金の支払い総額は4400億円と見られている。「[国が8割補助] 成立 被災者への生活支援金」『朝日新聞』2011.7.26, p.4.

12月31日現在で、約16万5000世帯に対して約1870億円が支給されている⁽⁶⁶⁾。

2 半壊世帯への対応

被災者生活再建支援制度に関する全国の知事に対する平成20年のアンケート⁽⁶⁷⁾では、「小規模災害への対応が不備である」「半壊世帯へ適用するべき」などの意見が出された。同制度では、全壊・大規模半壊で解体・建替えの場合、300万円が支給されるが、半壊の場合は1円も支給されない。この格差が特に中山間地災害においては、近隣関係に微妙な影を落とす⁽⁶⁸⁾。自治体の行う全壊、大規模半壊、半壊の被害認定結果に不満を持つ人も多いと言われている。

このため、都道府県においては独自の支援を設けているところが多い（平成22年12月31日現在で25都道府県）。半壊世帯にも支援する都道府県が17団体、同制度の対象とならない被害規模の市町村（全壊10世帯未満等）の被災者に支援する都道府県が22団体となっている⁽⁶⁹⁾。

3 被害認定

住居の被害認定は「全壊」「大規模半壊」「半壊」「一部損壊」の4段階に分かれ、自治体職員が調査して、その結果を罹災証明書にして交付する。被害認定は、延べ床面積に占める損壊割合、または、主要構造部分の経済的被害の割合の両面から判定する⁽⁷⁰⁾。しかし、実際に被災した住居に基準を当てはめるのは困難な作業であり、被災間もない混乱期に実施する自治体職員には過大な負担となる。このため、建築士、土地家屋調査士、不動産鑑定士など民間の専門職を積極的に活用すべきという意見も出ている⁽⁷¹⁾。被災自治体の職員には、避難所、避難者数、施設の被害状況など、様々な情報の総合的な把握が難しい中で、状況変化に応じた迅速な対応が求められる。このため、ノウハウを有する被災経験のある自治体による支援が不可欠である。平時から、災害対応スケジュール、関係法令の運用実務、建物被害認定調査の進め方などの経験を有する自治体によるノウハウ提供の仕組み作りなどの対応が求められる。

東日本大震災では、津波による流失が航空写真や衛星写真で確認でき、電気・水道等のライフラインが失われ、居住困難な状態が続くと見られる区域に居住していた世帯を長期避難世帯として取り扱う、あるいはサンプル調査で、1階天井まで浸水したことが明らかな区域の住宅すべてを全壊とするなど、調査を簡便化する方針を国が示している⁽⁷²⁾。また、支給手続についても、住民票に代わり口頭質問で本人確認をするなど、手続の簡素化も図られている⁽⁷³⁾。しかし、被災自治体のみで適切かつ迅速な被害認定調査や手続を実施するには、あまりにも被害が甚大である。被災経験のある自治体などの職員が被災自治体に派遣されたが、なお一層の

(66) 内閣府 前掲注57

(67) 朝日新聞と関西学院大学災害復興制度研究所によるアンケート。「被災者支援法」都道府県調査 17知事「改正不十分」関学大・本社『朝日新聞』（西部）2008.3.21, p.1.

(68) 山中 前掲注51, pp.10-12.

(69) 「都道府県独自の被災者生活再建支援制度に関する調査」2010.12.31.（被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会（第1回）資料）〈http://www.bousai.go.jp/hou/shien_kentou/dailikai/siryo2_3.pdf〉

(70) 全壊は、損壊・焼失・流失した部分の床面積がその住家の70%以上、または住家の主要な構成要素（造作等を除いたもの）の経済的被害から見て損害割合が50%以上のものである。大規模半壊は損壊部分床面積が50%以上70%未満のもの、または損害割合が40%以上50%未満のものである。

(71) 津久井進「16 被害認定と支援策の見直し」塩崎ほか編 前掲注15, p.107.

(72) 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害復旧・復興担当）前掲注62

(73) 内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害復旧・復興担当）「東日本大震災に係る被災者生活再建支援金の支給手続の簡素化について」2011.4.20.

全国的な応援の強化が課題となった⁽⁷⁴⁾。こうした業務に対応できる人材を全国的に育成し、あるいは手順を共通化することが重要であると言われている⁽⁷⁵⁾。

Ⅲ 災害弔慰金・災害障害見舞金

災害弔慰金支給法（昭和48年法律第82号）による災害弔慰金や災害障害見舞金も、被災者に対する生活支援制度の柱をなしている。災害弔慰金は、1市町村において住居が5世帯以上滅失した災害等により死亡した者の遺族に支払われ、生計維持者が死亡した場合は500万円が、その他の者が死亡した場合には250万円が支給される。災害障害見舞金は、同災害により重度の障害（両眼失明、要常時介護、両上肢ひじ関節以上切断等）を受けた者に、生計維持者の場合は250万円が、その他の者には125万円が支給される。

1 大規模災害と市町村の負担

東日本大震災では、死者1万5846人、行方不明者3,321人に上り（平成24年2月2日現在⁽⁷⁶⁾）、支払われる災害弔慰金は相当な額に上がることが予想される。弔慰金は市町村から支給されるが、その費用は、国が1/2、都道府県が1/4、市町村が1/4を負担することになっている。

しかし、小さな市町村では、この弔慰金の支払いだけで、過大な負担となる。例えば、津波で壊滅的な被害を受けた陸前高田市では、死者が1,300人を超え、1,000人弱が行方不明で、災害弔慰金だけで市の負担が約23億円となり、年間税収の18億円を上回ると報じられていた⁽⁷⁷⁾。現行制度は、今回のような膨大な死者が出る大災害を想定しておらず、自治体に対する何らかの支援が必要である。このため、第1次補正予算で、国の負担分として485億円を計上するとともに、災害弔慰金の地方負担分の増加や応急対応経費などを考慮して、平成23年度の地方交付税の総額を1200億円加算し、その全額を特別交付税とした⁽⁷⁸⁾。

2 災害関連死

災害弔慰金は、災害で直接死亡した者の遺族のみでなく、被災後の避難生活での環境の変化や過労等により死亡した場合も、災害関連死として認められれば支給される⁽⁷⁹⁾。阪神・淡路大震災では災害関連死が919人に上った。災害関連死に該当するかどうかは市町村が判定するが、その法的な位置づけや判断基準は明確でない。判断に迷うケースでは、市町村が医師や弁護士ら有識者で構成する第三者の審査会を設置し、死体検案書などに基づいて、遺族に災害弔

(74) 平成23年7月1日時点で、岩手、宮城、福島県の3県の支援のため、他の都道府県から1,220人の職員が派遣されていた。当初は、短期派遣が多かったが、数か月単位の長期派遣や、技術職系職員の派遣に対する要望が増えていると伝えられた。「東北3県へ職員1,200人 他県から復興支援 技術職、長期に」『日本経済新聞』2011.8.1, p.34；「応援職員 被災地で活躍 全国から派遣」『読売新聞』2011.8.1, p.30。

また、防災対策推進検討会議（前掲注48）においても、職員の派遣・応援の仕組みの整備が論点の一つとなっている。内閣府（防災担当）「災害対策法制の見直しに関する論点」2011.12.7。

〈<http://www.bousai.go.jp/chubou/suishinkaigi/3/2-1.pdf>〉

(75) 牧紀男「必要性高い業務 共通化を」『読売新聞』2012.1.12, p.16。

(76) 警察庁緊急災害警備本部 前掲注61)

(77) 戸羽太陸前高田市長「壊滅的被害 首長の苦悩 被災者救済に法制度の壁」『読売新聞』2011.4.20, p.11。

(78) 小池拓自「平成23年度第1次補正予算と今後の課題—東日本大震災からの復旧予算—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』711号, 2011.5.24, p.3. 〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/pdf/0711.pdf>〉

(79) 福島原発事故で避難中に亡くなった人も対象となる。

慰金を支払うかどうかを審査する。6月末時点で、被災3県における被災市町村において、災害関連死の可能性があり、審査を見込んでいるケースがすでに270～280件に上っていた⁽⁸⁰⁾。厚生労働省は支給判定に関する事例について情報を提供しているが⁽⁸¹⁾、同様の死亡例であっても市町村で判断が異なるケースが出ることも懸念される。このため、国による共通のガイドラインの策定を要望する声も上がった⁽⁸²⁾。

また、専門知識のある医師、弁護士の確保が難しく、単独による運営が厳しい自治体もある。このため平成23年6月17日に、厚生労働省は、審査会については都道府県に審査会の設置および運営を委託することも可能である旨の通知を出した⁽⁸³⁾。都道府県への委託は、市町村の事務負担を減らし、公平性を高める効果がある。ただ、災害関連死の判定にあたって、地域事情を考慮せず、画一的な判断をせざるを得ないなどの懸念も出された⁽⁸⁴⁾。

平成23年11月に行われた読売新聞の調査（青森、岩手、宮城、福島、茨城、千葉の各市町村が対象）では、災害関連死の認定申請が10月末時点で1,184件に上り、このうち451人が認定されたと報じられている。被災3県の状況を見ると、申請数が1,160件（岩手63件、宮城654件、福島443件）、審査済みが522件（岩手59件、宮城250件、福島213件）で、災害関連死と認定されたのが450人（岩手52人、宮城201人、福島197人）であった⁽⁸⁵⁾。今後も、生活環境の激変などによる災害関連死の可能性のあるケースが出る可能性があり、市町村では困難な認定作業が続くものと思われる。

IV 生活資金の貸付制度

1 災害援護資金

被災者に対する資金の貸付として、災害援護資金の貸付、および生活福祉資金の貸付がある。災害援護資金は、都道府県内で災害救助法が適用された市町村が1以上ある災害において、負傷または住居・家財に被害を受けた者に対して、生活の再建に必要な資金を貸し付けるもので、最大で350万円（住居の滅失・流出など）まで融資が受けられる。所得制限があり、例えば4人世帯では市町村民税における前年の総所得金額が730万円となっている（住居が滅失した場合は1270万円）。5月2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」（平成23年法律第40号）では、償還期間を10年から13年に延長、利率を3%から無利子（保証人あり）あるいは1.5%（保証人なし）に引き下げる等の特例措置が取られている。

災害援護資金の原資は国が2/3、都道府県・指定都市が1/3である。市町村が都道府県を通じて国から原資を借りて貸し付け、貸付金を回収して返済する。阪神・淡路大震災における貸付金の焦げ付きが問題化しているため⁽⁸⁶⁾、被災地の自治体に不安が広がった。償還が開始されるまで融資を受けた被災者の所在を把握し続けるだけでも大変であり、貸付金が焦げ付いた場合は、国も責任を負担するべきだとの声が上がっている⁽⁸⁷⁾。

⁽⁸⁰⁾ 「災害関連死 定まらぬ判断 被災3県計280件」『河北新報』2011.7.4, p.1.

⁽⁸¹⁾ 厚生労働省社会・援護局災害救助・救援対策室「災害関連死に対する災害弔慰金等の対応（情報提供）」2011.4.30.
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001b0qj-img/2r9852000001baag.pdf>)

⁽⁸²⁾ 「最後の意味 震災関連死 悲しき漂流 市町村 板挟みの苦悩 共通の指針求める声」『河北新報』2011.4.21, p.24.

⁽⁸³⁾ 厚生労働省社会・援護局総務課長「災害弔慰金等の支給に係る審査会等の設置について」2011.6.17.（社援総発0617第1号）

⁽⁸⁴⁾ 前掲注⁽⁸⁰⁾

⁽⁸⁵⁾ 「震災関連死451人認定 先月末現在被災4県 肺炎や低体温症など」『読売新聞』2011.11.18, p.38.

⁽⁸⁶⁾ 阪神・淡路大震災では、兵庫県で約5万6000世帯が総額約1,309億円を借り入れたが、約202億円が未償還のままである。「援護資金回収に不安 被災地自治体「阪神」では焦げ付き」『毎日新聞』2011.7.2, 夕刊, p.6.

2 生活福祉資金

生活福祉資金制度による貸付は、低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯に対するものであり、社会福祉協議会が窓口業務を行っている⁽⁸⁸⁾。災害時には、災害を受けたことにより臨時に必要な費用の貸付（福祉費）、災害によって緊急かつ一時的に生計の維持が困難になった場合の小口の貸付（緊急小口資金）がある。福祉費は貸付限度額が150万円、緊急小口資金は10万円となっている。

東日本大震災においては特例措置が取られ、福祉費について、被災した低所得世帯（生活保護基準の1.7倍以内程度）の生活復興に一時的に必要な経費（生活復興支援資金）が対象となり、当面の生活費である一時生活支援費（複数世帯で月に20万円以内）、住居の移転費・家具什器費等の生活再建費（80万円以内）、住宅補修費（250万円以内）が利用できることになった⁽⁸⁹⁾。しかし、複数の自治体で申請する二重取りを防ぐシステム整備が間に合わず、一部自治体では貸付の開始が遅れたと報じられている⁽⁹⁰⁾。緊急小口資金については、死亡者がいる場合、要介護者がいる場合、4人以上の世帯の場合などは限度額を20万円に引き上げ、所得制限を撤廃、据置期間を2か月から1年に延長、償還期間を据置期間経過後8か月から2年に延長する特例措置が取られている⁽⁹¹⁾。緊急小口資金は、これまでに約7万600件、約100億円が貸し付けられた（平成23年1月13日現在）⁽⁹²⁾。

V 義援金

公的な支援制度ではないが、被災者の当面の生活を支える重要な役割を担うものとして、義援金の存在がある。これまでに（平成24年1月27日時点）、東日本大震災で日本赤十字社など4団体⁽⁹³⁾に集まった義援金は、約3473億円である⁽⁹⁴⁾。今回の震災では、被害の全体像が判然としないことや、複数県にわたる大災害で、自治体機能が打撃を受けたため義援金の配分が遅れた⁽⁹⁵⁾。平成23年4月8日には、日本赤十字社など4団体と岩手、宮城など15都道府県から構成される「義援金配分割合決定委員会」が設置され、死亡・行方不明者1人につき35万円、全壊・全焼被害に戸あたり35万円、半壊・半焼被害に戸あたり18万円、また原発関係避難世帯に

87) 同上

また、防災対策推進検討会議においても、未返済分を被災県がかぶることについて問題があるとの意見が出ている。内閣府（防災担当）「中央防災会議「防災対策推進検討会議」（第1回）議事要旨について」2011.11.25.

〈<http://www.bousai.go.jp/chubou/suishinkaigi/1/gaiyou.pdf>〉

88) 生活福祉資金においても、返済されない未回収金が約374億円にのぼり、焦げつきが深刻化している。実務を担う社会福祉協議会の職員数が限られ、返済の指導まで手が回らないのが実態であると報じられている。「返済指導 窓口に重荷 生活福祉資金 焦げつき深刻」『朝日新聞』西部本社, 2011.11.10, p.37.

89) 厚生労働省社会・援護局長「生活福祉資金貸付（福祉資金〔福祉費〕）の特例について」2011.5.2.（社援発0502第3号）他、岩手、宮城、福島各県のホームページ。

90) 「被災者向け融資 途切れた 生活資金 後継制度のシステム間に合わず」『朝日新聞』2011.6.22, p.6.

91) 厚生労働省社会・援護局長「生活福祉資金貸付（福祉資金〔緊急小口資金〕）の特例について」2011.3.11.（社援発0311第3号）

92) 厚生労働省 前掲注(11)

93) 日本赤十字社、中央共同募金会、日本放送協会、NHK厚生文化事業団

94) 厚生労働省「日本赤十字社等に寄せられた義援金とその配布状況—その26—」

〈http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/gienkin_120127_01.pdf〉（アクセス日: 2012.2.3.）

95) 今回の災害では、配分先が15都道府県にまたがり、配分割合の決定に時間がかかったことが義援金配分の遅れの一因であった。このため、日本赤十字社では、将来同様の広域災害が起きた場合に備え、事前に配分方法を検討することにしていく。「将来の広域災害へ 義援金配分法検討」『読売新聞』2011.9.10, p.38.

35万円を配る方針が出された⁽⁹⁶⁾。これをもとに、被災都道県に配分され、県に寄せられた義援金を上乘せするなどして市町村から被災者に渡されることになった。6月6日には、義援金受付団体に寄せられた義援金（約2514億円）のうち、すでに被災都道県に送金された額を除いた額（約1691億円）の配分について、第2回目の義援金配分割合決定委員会が開催された。委員会では、具体的な額は決めずに、1次配分と同様、「死者・行方不明者、全壊・全焼、原発関係避難世帯」を「1」とし、「半壊・半焼」を「0.5」とすることとなった。

震災5か月後の平成23年8月12日時点における義援金の配布状況は、日本赤十字社等から被災都道県への送金額が2860億円（第1次配分896億円、第2次配分1963億円）であった。しかし、実際に被災者まで届いているのは約1523億円（第1次配分711億円、第2次配分812億円）であった⁽⁹⁷⁾。各都道県に送金済みの額の約53%、寄せられている義援金総額の約48%にとどまっていた。被災者の中には所持金が底をつく人も出て⁽⁹⁸⁾、義援金の配布の遅れが問題となった。被災後の様々な業務に追われ、被災自治体の職員の手が回らないというのが実情であった。その後、徐々に配布が進み、震災8か月後の11月11日時点においては、募金総額3378億円のうち、各都道県に送金済みの額が3048億円（第1次配分1030億円、第2次配分2019億円）、被災者への配布額が2530億円（第1次配分938億円、第2次配分1593億円）で、各都道県に送金済みの額の約83%、義援金総額の約75%が被災者に渡った⁽⁹⁹⁾。

平成23年12月8日には、第3回目の義援金配分割合決定委員会が開かれ、「平成23年9月末までの受付分については、第2次配分のルールに基づき、その全額を配分すること」、「10月以降の受付分については、第2次配分の被害指標に基づき配分するが、各自自治体において震災孤児・遺児等の被災者支援基金に積み立て配布するなど、効果的に活用することができるようにすること」が決定された⁽¹⁰⁰⁾。現時点（平成24年1月27日）における義援金の配布状況は、募金総額3473億円のうち、都道県への送金額が3466億円、被災者への配布額が2799億円となっている⁽¹⁰¹⁾。

義援金配分には、迅速性と被害の程度に応じた公平性の相反する性格が求められる。第1次配分については、当面の生活費として迅速性が求められ、第2次配分以降で世帯の被害状況に応じた分配で公平性を求めることが望ましい。地域によっては、とりあえず全壊か半壊かの認定において、暫定的に半壊分を一律支給するなどの柔軟な方法や応援要員の派遣が求められ⁽¹⁰²⁾、いかに早く義援金を被災者のもとに届けるかが課題となった。

96) 義援金の配分には、国の明確な基準はない。国が策定する「防災基本計画」の中で、「義援金の使用については、地方公共団体が義援金収集体と配分委員会を組織し、十分協議の上、定めるものとする」のみである。東日本大震災では被害が複数県に及んだため、国が協力して義援金配分割合決定委員会を設置し、配分額の基準を示したが、支給対象者の範囲については各自自治体に任せている。このため、福島県では死亡者が出た家族の代表者とし、兄弟姉妹も対象としていたが、岩手、宮城の両県では災害弔慰金にない、兄弟姉妹を対象外としていた。その後、宮城県および岩手県は支給対象を拡大し、兄弟姉妹等を対象としている。「東日本大震災 遺族義援金3県で差」『毎日新聞』2011.5.14, 夕刊, p.1; 「東日本大震災 死亡・不明者遺族への義援金 兄妹姉妹も支給対象 宮城県方針」『河北新報』2011.5.29, p.2; 「東日本大震災 義援金の支給対象拡大 岩手県が決定」『河北新報』2011.6.16, p.20。

97) 厚生労働省「義援金配付状況（H23.8.12）」

〈http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/gienkin_0812_02.pdf〉

98) 「被災者 もう所持金なくなる 義援金「早く」」『読売新聞』2011.5.9, p.33。

99) 厚生労働省「義援金配付状況（H23.11.11）」

〈http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/gienkin_1111_02.pdf〉

100) 日本赤十字社「第3回義援金配分割合決定委員会の決定内容について」

〈http://www.jrc.or.jp/oshirase/13/Vcms3_00002670.html〉

101) 厚生労働省「義援金配付状況（H24.1.27）」

〈http://www.mhlw.go.jp/shinsai_jouhou/dl/gienkin_120127_02.pdf〉（アクセス日: 2012.2.3.）

おわりに

東日本大震災は、従来の制度の想定範囲を超えるものであったため、これまでの災害対策の見直しが喫緊の課題となっている。このため平成23年10月11日に、中央防災会議に、新たな専門調査会として「防災対策推進検討会議」が設置された。同会議では、東日本大震災における政府の対応の検証や、災害対策法制の在り方の見直しなどが検討されている。これまでの検討の中で、被災者の生活支援に関する分野においては、災害救助法の費用に関する国の負担や求償の在り方、災害救助法における現物給付の原則の問題、半壊世帯に対する被災者生活再建支援制度の適用、災害弔慰金の未返済の問題、避難所の食事や管理運営などの課題が、委員から意見として出されている。今回の震災で浮き彫りにされたこれらの課題を踏まえ、今後の大規模災害に備えた制度の見直しを早急に進める必要がある。

(102) 「〔社説〕届かない義援金 応援要員投入し迅速な支給を」『読売新聞』2011.6.8, p.3.