

ISSUE BRIEF

被災者生活支援に関する制度の現状と課題

—東日本大震災における対応と課題—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 712(2011.6.2.)

はじめに

- I 災害救助法における課題
 - II 被災者生活再建支援制度の課題
 - III 災害弔慰金・災害障害見舞金の課題
 - IV 生活資金の貸付制度の特例措置
 - V 失業給付の特例措置
- おわりにかえて—義援金の問題

被災者に対する生活支援として、災害救助法による避難所の設置や仮設住宅の建設などの現物支援、被災者生活再建支援制度による住宅被害を受けた世帯への支援金、災害弔慰金支給法による災害により死亡した者の遺族への弔慰金、被災者の生活資金の貸付などの制度がある。東日本大震災に対応するため、5月2日に成立した第1次補正予算および震災特別法では、仮設住宅7万2000戸、被災者生活再建支援金の国負担分の追加、弔慰金の地方負担分の増加等に対応するための地方交付税の加算、生活資金の貸付における償還期間の延長や貸付限度額の引上げの特例措置等の対策が取られている。しかし、今回の震災は、被害の範囲が大規模に及び、震災後2か月経った時点でも、避難所生活を送る者が11万人を超えるなど、従来の制度の想定の範囲を超えるものである。このため、既存の枠組みを超えた国を挙げての対応が求められている。

社会労働調査室

なかがわ ひであき
(中川 秀空)

調査と情報

第712号

はじめに

被災者に対する生活支援として、災害救助法による避難所の設置や仮設住宅の建設などの現物支援、被災者生活再建支援法による住宅が全壊・大規模半壊した世帯への支援金、災害弔慰金支給法による災害により死亡した者の遺族への弔慰金や障害を負った者への見舞金などの制度が用意されている（巻末表）。しかし、東日本大震災は、被害の範囲が大規模に及び、震災後2か月経った時点でも、避難所生活を送る者が11万人を超えるなど、従来の制度の想定を超えるものであった。このため、既存の枠組みを超えた国を挙げての対応が求められている。本稿は、平成23年5月24日時点での情報に基づいて、被災者に対する現行の各種の生活支援制度の概要、および東日本大震災における対応と課題について整理したものである。

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り、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週間後の避難者数は約30万7000人、2か月後においても7万人を超え、避難所生活が解消されるのに6か月以上かかった。東日本大震災では、1週間後の避難者数は約38万7000人、2か月後における避難者数は約11万5000人である³。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で、避難所生活が長期化している。

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、厚生労働大臣と協議する。今回の災害では、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、延長することになっている。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」平成23年3月19日社援総発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）」平成23年5月6日社援総発0506第1号

³ 震災後2か月を経た5月11日時点の避難者数は、11万5098人、避難所数は2,417となっていた。5月23日現在では、避難者数10万8672人、避難所数2,460である。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』平成23年5月11日

<<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>>（アクセス日：2011.5.12；2011.5.24）

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。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、震災関連死⁴の増加が心配され、一刻も早い仮設住宅への移転が必要である。

また、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介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）⁵。厚生労働省は、各都道府県に要介護者の把握、被災地の要介護者の受入れを依頼し、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⁶。しかし、多くの福祉施設が被災するなかで、避難所には要介護者と一般の避難者が混在するところも多い。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介護者専門の避難所にする⁷など、災害弱者への支援体制を強化する工夫が求められる。

2 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⁸。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、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⁹、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る。このためには、避難者台帳を整備する方法が効果的である¹⁰。

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、

⁴ 震災に伴う持病悪化や過労による死亡。阪神・淡路大震災では約900人に上った。東日本大震災では、震災後1か月で既に282人が震災関連死の疑いもたれ、今後さらに増えると見られている。「震災関連死の疑い282人」『読売新聞』2011.4.11, 夕刊, p.1.

⁵ 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』平成23年3月3日, p.35.

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

⁶ 「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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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、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.

¹⁰ 総務省は、「全国避難者情報システム」を構築するため、4月12日に各都道府県に協力を依頼する通知を出した。5月18日現在、南三陸町など被災の激しい5市町を除く1742市区町村で、避難者情報登録の受付が始まっている。登録済み避難者数は、岩手、宮城、福島の3県で約3万6900人で、3県の避難者総数の22%にとどまっている。「登録者数、避難者総数の2割＝情報システム運用1カ月－総務省」jiJAMP(官庁速報)2011.4.24. <<http://jamp.jiji.com/apps/c/ijamp/kiji/view/60.do?kijiId=20110523531474>>

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ている。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を模索する必要があるとされている¹¹。

3 応急仮設住宅

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、3万戸の発注を終えたのが23日後であった。一方、東日本大震災では、最初の入居は30日目、3万戸の発注は52日後と、阪神・淡路大震災の時よりもペースは遅い¹²。津波被害を受けない高台での用地取得が困難、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る¹³。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¹⁴および約1万4000戸の民間賃貸住宅の活用¹⁵の費用として3626億円が計上された。菅直人総理大臣はお盆までの希望者全員の入居を明言し¹⁵、必要戸数の見直しもあって、国土交通省は8月前半までの完成の見通しをたてている¹⁶。しかし、すべての用地が確保されているわけではなく、今後の用地探しの難航が予想される¹⁷。

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。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¹⁸。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ている¹⁹。しかし、仮設住宅の建設が遅れば、無作為に抽選せざるを得ないケースも考えられ、従前地区単位での入居が困難な状況が出ることも予想される²⁰。

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

¹¹ 青山彰久「避難自治体の苦悩 長期化 つながり薄れる危惧 政府の総合的支援体制必要」『読売新聞』2011.5.11, p.13.

¹² 「「仮設」完成 まだ395戸」『読売新聞』2011.4.21, p.3; 「仮設住宅3万戸 月内達成にめど」『朝日新聞』2011.5.3, p.35.

¹³ 「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.

¹⁴ 被災者が賃貸住宅を借りた場合に「みなし仮設住宅」として家賃を負担することになったため、仮設住宅の必要戸数は1万2800戸減少し、5万9200戸となる見通しとなっている。「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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 国土交通省「応急仮設住宅の完成見通しについて」平成23年5月19日
<<http://www.mlit.go.jp/common/000142965.pdf>>

¹⁷ 厚生労働省は、民有地の活用を進めるため、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「東日本大震災における応急仮設住宅について」平成23年4月15日社援総発0415第1号; 厚生労働省社会・援護局総務課長「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）」平成23年5月6日社援総発0506第1号

¹⁸ 黒田達雄「07 応急仮設住宅」前掲注8, p.83.

¹⁹ 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」平成23年4月15日社援総発0415第1号

²⁰ 「集落維持 厳しい現実」『毎日新聞』2011.5.9, p.24.

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²¹。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²²、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についても要請している²³。

4 災害救助法の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、炊き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または貸与」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。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²⁴。

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²⁵。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²⁶。

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、参考人の廣井脩東京大学社会情報研究所教授は、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、ハードルの高い生活保護²⁷とは別制度の災害保護制度の実現を訴えている²⁸。被災者生活再建支援法（平成10

²¹ 中井久子「第6章 災害発生と救護」『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。

²² 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」平成23年4月19日

²³ 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」平成23年4月27日

²⁴ 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』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>

²⁵ 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』<http://www.fukkou.net/e-japan/suggestion/files/date_02.pdf>

²⁶ 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。

²⁷ 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」平成23年3月17日社援保発0317第1号）を出している。し

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²⁹、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思われる³⁰。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³¹。

Ⅱ 被災者生活再建支援制度の課題

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、約 1 万 8000 の世帯に対し約 235 億円の支援金が支給されてきた (平成 22 年 9 月現在)。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、使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、および住宅が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³²。国は、その 1/2 を補助することになっている。

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。現在、約 540 億円を有しているが³³、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問題視されてきた。

かし、避難先で車などの処分を求められ、申請を諦めたケースも出ている。「生活保護の申請緩和 被災者 自宅被害なくても」『毎日新聞』2011.4.7, p.4.

²⁸ 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.

²⁹ 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—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>.

³⁰ 山中 前掲注 26, p.23.

³¹ 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.

³² 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。

³³ 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。

全国知事会の試算では、基金の現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2千戸が限界（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³⁴。東日本大震災においては、5月23日現在で、全壊約9万8000戸、半壊5万戸などとなっており³⁵、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³⁶。現在の基金の規模では対応できないことは明らかである³⁷。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るが、それ以上の財源にめどがつかない。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る。

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、都道府県の追加負担にも限界がある。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る³⁸。

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³⁹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・建て替えの場合、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⁴⁰。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制度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⁴¹。

³⁴ 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』平成22年1月21日 <<http://www.nga.gr.jp/news/shiryoku11-1hisaisya.PDF>>

³⁵ 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」平成23年5月23日 <<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>>（アクセス日：2011.5.24）

³⁶ 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」平成23年4月12日

³⁷ 全国知事会は、東日本大震災の住宅被害を仮に阪神・淡路の1.5倍とするならば、約8500億円が必要になると試算している。全国知事会「平成23年東北地方太平洋沖地震に係る緊急要請」2011.3.31.

<<http://www.nga.gr.jp/news/kinkyuyouseih230331.pdf>>

³⁸ 前掲注34

³⁹ 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.

⁴⁰ 山中 前掲注26, pp.10-12.

⁴¹ 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『都道府県独自の被災者生活再建支援制度に関する調査』平成22年12月31日 <http://www.bousai.go.jp/hou/shien_kentou/dai1kai/siryoku2_3.pdf>

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⁴²。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⁴³。

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、避難所・福祉避難所等の運営実務、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⁴⁴。

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⁴⁵。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⁴⁶。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派遣されているものの、作業量が多く、なお一層の全国的な応援の強化が求められる。

4 生活支援の見直し

被災者生活再建支援制度は、住居が生活再建の第一歩として、住宅の損壊の程度に着目したものであるが、住宅被害のない被災重傷者、失職者などには適用されず、生活支援のオールマイティな法律ではない。家屋の損傷程度より、生活の壊れ具合（失職、生業の廃止、負傷など）に着目して支援するのが実情に合っているとされる⁴⁷。同制度は、住宅支援に特化し、長期避難、生業支援、震災障害などに対しては別制度を構築すべきという意見もある⁴⁸。

⁴² 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。

⁴³ 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8, p.107.

⁴⁴ 全国知事会災害対策特別委員会資料『災害対応の仕組みづくりの検討』2011.1.20.

<http://www.nga.gr.jp/news/h230120saigaitokui_shiryo.PDF>

⁴⁵ 前掲注36

⁴⁶ 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」平成23年4月20日

⁴⁷ 津久井 前掲注43, p.106.

⁴⁸ 山中茂樹「支援法運用に多極化・分権化の兆し」『被災者支援に関する都道府県・政令市意向調査結果に関する報告』<http://www.fukkou.net/e-japan/suggestion/files/date_03.pdf>

Ⅲ 災害弔慰金・災害障害見舞金の課題

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 15,188 人、行方不明者 8,742 人に上り⁴⁹、支払われる災害弔慰金は 1000 億円近くの額に上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、相当な負担となる。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 人弱が行方不明である。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る⁵⁰。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ている⁵¹。

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。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、死体検案書などに基づいて、医師や弁護士ら有識者で構成する第三者の審査委員会が決定する。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⁵²、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、国が共通のガイドラインを示す要望も出ている⁵³。過去の災害に比べ、関連死の可能性のあるケースが相当多数に上ると見られ、市町村では膨大で困難な認定作業が続くものと見られる⁵⁴。

⁴⁹ 平成 23 年 5 月 23 日現在。前掲注 35

⁵⁰ 鳥羽太陸前高田市長「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.

⁵¹ 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.

⁵² 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）」平成 23 年 4 月 30 日

⁵³ 「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.

⁵⁴ 同上

IV 生活資金の貸付制度の特例措置

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行われている。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（ただし、住居が滅失した場合は1270万円）。「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。以下「震災特別法」という。）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。

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、災害時には、災害を受けたことにより臨時に必要となる費用の貸付（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の生活復興に一時的に必要となる経費（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（2人世帯で月に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⁵⁵。また、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⁵⁶。緊急小口資金は、これまでに5万8400件、約82億円が貸し付けられた（5月15日現在）⁵⁷。

V 失業給付の特例措置

労働基準法では、使用者の責に帰すべき事由で休業する場合は、平均賃金の60%の休業手当を支払うことになっている。しかし、事業所が災害により被害を受けたことにより休業する場合は、使用者の責任ではないため休業手当の支払い義務はない。このため、災害による休業や一時離職のため賃金が支払われない労働者に、失業給付を支給する特例措置が設けられている。今回の災害においては、激甚災害の指定に伴う特例として、事業所が災害を受けたため休業するに至り、就労することができず、賃金も受けられない場合、実際に離職していなくても失業の認定を行い、雇用保険の基本手当を支給できる措置を実施している。また、災害救助法の指定に伴う特例として、災害救助法指定地域の事業所から一時的に離職せざるを得ない労働者の生活を保障するため、事業再開後の再就職が予定さ

⁵⁵ 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」平成23年5月2日社援発0502第3号

⁵⁶ 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」平成23年3月11日社援発0311第3号

⁵⁷ 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71報）」平成23年5月23日<<http://www.mhlw.go.jp/jishin/joukyoutaiou.html>>（アクセス日：2011.5.24）

れている者であっても、雇用保険の基本手当を支給できる特例措置を実施している。さらに、震災特別法で、基本手当の支給終了後、現行の個別延長給付（原則 60 日分）に加えて、60 日分の個別延長給付を支給する特例措置が取られた。厚生労働省によると、5 月 13 日までに、岩手、宮城、福島 の 3 県で、失業手当の受給手続きを開始したのは約 10 万 6000 人に上り、前年同期の約 2.4 倍となっている⁵⁸。

また、緊急雇用創出臨時特例基金⁵⁹を活用した県と市町村の事業で、岩手県が 5,000 人、宮城県が 4,000 人、福島県が 3,000 人の雇用を計画するなど自治体の雇用対策も始まっている。しかし、自治体による雇用は臨時的なものが多く、一過性でない中長期的な雇用対策が求められている⁶⁰。

おわりにかえて—義援金の問題

以上に述べてきた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。東日本大震災では、日本赤十字社と中央共同募金会に集まった義援金は、5 月 20 日時点で約 2340 億円に上る。しかし、被害の全体像が判然としないことや、複数県に渡る大災害で、自治体機能が打撃を受けたため、義援金の配分が遅れている。4 月 8 日には、日本赤十字社など 4 団体⁶¹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 万円を遺族に、また全壊被害に一戸あたり 35 万円を配る方針が出された⁶²。これをもとに、各都道府県に配分され、県に寄せられた義援金を上乗せするなどして市町村から被災者に渡される⁶³。しかし、震災後 70 日以上経った時点でも、被災者の手元に届いたのは約 3 割にとどまっている⁶⁴。世帯ごとの被災状況が把握できず、被災自治体の職員の手が回らないというのが実情である。

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。被害の程度については、第 2 次配分時までには確定し、とりあえずの金額を渡すなど、柔軟な方法が求められている。被災者の中には所持金が底をつく人も出ている⁶⁵。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ており、ここでもスピード感のある対応が求められている。

⁵⁸ 同上

⁵⁹ 失業者に対する短期の雇用・就業機会の創出・提供等の事業の実施を目的とするもので、国からの交付金をもとに都道府県が造成する基金。

⁶⁰ 「東日本大震災 被災 42 自治体 首長アンケート 「仮設住宅」「がれき」急務」『読売新聞』2011.5.11, p.19.

⁶¹ 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

⁶² 「義援金死亡・不明者 35 万円 500 億円まず配分 福島原発 30 キロ圏も」『読売新聞』2011.4.9, p.1.

⁶³ 義援金の配分には明確な基準はない。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治体に任せている。このため、岩手、宮城、福島 の 3 県で、対象とする遺族の範囲が異なる事態が生じている。「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.

⁶⁴ 「被災 3 県 義援金支給 3 割 戸籍流出 職員被災 宮城わずか 5%」『読売新聞』2011.5.22, p.1.

⁶⁵ 「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.

(表)被災者の生活のための主な支援制度と東日本大震災における主な対応

制度	現行制度の概要	東日本大震災における主な対応
災害救助法による救助	<p>〈対象となる災害〉 人口 5,000 人未満の市町村において住家全壊 30 世帯以上の災害など</p> <p>〈救助の種類〉 避難所、応急仮設住宅、食料・飲料水、被服・寝具 その他生活必需品、医療、住宅の応急修理などの現物支給</p> <p>※救助は、都道府県が行い、市町村がこれを補助。 ※救助に要する費用は都道府県が支弁し、100 万円以上については、50～90%を国が負担。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法の適用（3 月 11 日から 3 月 24 日までに 10 都県が適用） ・被災地以外の都道府県が避難所や仮設住宅を設置、あるいは旅館やホテルを借り上げる場合でも、相当な国庫負担をするなど、災害救助法の弾力的運用を通知（3/19） ・従前コミュニティの維持に配慮した入居などを被災 6 県に要請（4/15） ・仮設住宅について民有地の活用（4/15,5/6） ・仮設住宅地域における介護サービス等のサポート拠点の整備を被災 9 県に要請（4/19） ・グループホーム型の仮設住宅の設置を被災 9 県に要請（4/27） ・第 1 次補正予算で 3626 億円を計上（5/2）。平成 23 年度予備費と合わせて、約 10 万戸の仮設住宅等を供与予定。
被災者生活再建支援金	<p>〈対象となる災害〉 市町村で 10 世帯以上の全壊被害が発生した災害など</p> <p>〈支援金の支給〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基礎支援金 <ul style="list-style-type: none"> 全壊・長期避難 100 万円 大規模半壊 50 万円 ・加算支援金 <ul style="list-style-type: none"> 建設・購入 200 万円 補修 100 万円 賃借 50 万円 <p>※単身世帯は上記金額の 3/4 ※都道府県の基金から支給。国が 1/2 を補助。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・流失区域の長期避難世帯認定やサンプル調査による全壊認定など、被害認定調査の簡便化（4/12） ・住民票に代わり、口頭質問等による本人確認など支給手続の簡素化（4/20） ・第 1 次補正予算で、被災者生活再建支援金の国負担分として 520 億円追加、基金と合わせて 1000 億円程度の支援金の支払いに対応（5/2）
災害弔慰金 災害障害見舞金	<p>〈対象となる災害〉 1 市町村で住居が 5 世帯以上滅失した災害など</p> <p>〈弔慰金の支給〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生計維持者が死亡 500 万円 ・その他の者が死亡 250 万円 <p>〈見舞金の支給〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・生計維持者が重度の障害 250 万円 ・その他の者が重度の障害 125 万円 <p>※市町村が実施。費用は国が 1/2、都道府県が 1/4、市町村が 1/4 を負担。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・第 1 次補正予算で、国負担分として、災害弔慰金・災害障害見舞金 485 億円計上（5/2） ・地方負担の増加については、第 1 次補正予算で、地方交付税の加算で対応（5/2）
災害援護資金貸付	<p>〈対象となる災害〉 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</p> <p>〈対象者〉 負傷、住居の被害等を受けた者（所得制限あり）</p> <p>〈貸付限度額〉 被害の内容で異なるが最高で 350 万円 住居の滅失 350 万円、半壊 170 万円など</p> <p>※市町村が実施。原資は国 2/3、都道府県・指定都市 1/3</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・震災特別法で、償還期間の 3 年延長、利率の引下げ、償還免除の対象者の拡大（5/2） ・第 1 次補正予算で、災害援護資金貸付の原資として 350 億円計上（5/2）

<p>生活福祉資金貸付</p>	<p>〈対象者〉 低所得者世帯、障害者世帯、高齢者世帯 〈貸付限度額〉 災害等で臨時に必要な費用（福祉費）150万円 災害等の緊急小口資金10万円 ※都道府県社会福祉協議会が実施（市町村社会福祉協議会が窓口）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・緊急小口資金について、所得制限の撤廃、据置期間、償還期間の延長、死亡者がいる場合等は限度額20万円の特例措置（3/11） ・第1次補正予算で、生活福祉資金貸付の原資として257億円計上（5/2） ・福祉費について、被災世帯の生活復興に一時的に必要な経費（生活復興支援資金）を貸し付ける特例措置（5/2）
<p>医療保険・介護保険・年金</p>	<p>〈医療保険〉 ・保険料について、国保・後期高齢者医療は減免・猶予が可能 ・一部負担について、保険者の判断で減免・猶予が可能 〈介護保険〉 ・保険料の減免・猶予が可能 ・利用者負担の減免が可能 〈年金保険料〉 ・国民年金の保険料の免除が可能</p>	<p>〈医療保険〉 ・保険料の減免、猶予、一部負担の減免、猶予が可能な旨（健保の保険料の減免を除く）を連絡（3/11） ・保険証なしでの受診が可能（3/11） ・被災者の一部負担の免除、医療機関は10割を支払機関に請求（3/15） ・震災特別法で、入院時の食費・光熱水費等に係る自己負担額の免除（5/2） ・震災特別法で、健保の保険料の免除（5/2） ・第1次補正予算で、保険者の負担軽減のための財政支援として864億円計上（5/2） 〈介護保険〉 ・保険料の減免、猶予、利用者負担の減免が可能な旨を連絡（3/11）、 ・保険証なしでのサービス利用が可能（3/12） ・震災特別法で、食費・居住費の減免（5/2） ・第1次補正予算で、保険者等の負担軽減のための財政支援として275億円計上（5/2） 〈年金保険料〉 ・国民年金保険料の申請による保険料免除（3/13） ・厚生年金保険料の延長、猶予（3/18） ・震災特別法で、厚生年金保険料免除が可能（5/2）</p>
<p>失業給付</p>	<p>〈雇用保険の基本手当〉 ・支給額 直前6か月の賃金日額の50%～80%、1,600円～7,505円 ・給付日数 被保険者期間、離職の理由などにより、90日～360日まで 〈災害時の特例〉 災害により事業所が休業することにより、就労することができない場合等に、雇用保険の基本手当を支給。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法の指定に伴う特例 災害救助法指定地域の事業所において、一時的に離職し、事業再開後の再就職が予定されていても、基本手当を支給できる特例措置を実施（3/12） ・激甚災害法による特例 事業所が災害により休業したため、就労できず、賃金も受けられない場合、離職していなくても、基本手当を支給できる特例措置を実施（3/13） ・震災特別法で、基本手当の給付日数の延長の特例措置（5/2） ・第1次補正予算で、雇用保険の延長給付の拡充のため2941億円計上（特別会計）（5/2）

（出典）内閣府『被災者支援に関する各種制度の概要』<<http://www.bousai.go.jp/fukkou/kakusyuseido.pdf>>; 『社会保障の手引 施策の概要と基礎資料 平成23年1月改定』中央法規,2011; 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71報)」<<http://www.mhlw.go.jp/jishin/joukyoutaiou.html>> (アクセス日: 2011.5.24) ; 厚生労働省通知等に基づき筆者作成。