

17. 災害救助法の抱える課題
 ~被災者支援のあるべき姿に関する研究(その1)~

An investigation on the problems of the Disaster relief law

八木 絵香 [(株) 社会安全研究所]

○木村 拓郎 [(株) 社会安全研究所]

Ekou YAGI (e-mail: ekou@a2.mbn.or.jp)

Takuro KIMURA (e-mail: RXE12644@niftyserve.or.jp)

Research Institute for Social Safety, Tsukudo-cho 3-12, Shinjuku-ku, Tokyo 162

In recent years, we suffer from disasters, for example, The 1995 Great Hanshin-Awaji Earthquake, The 1993 Southwest off Hokkaido Earthquake, The 1991 Unzendake Eruption. These Disasters made it clear that financial supports are very important for sufferer's living reconstruction.

In this study we made the following researches to investigate the ideal image of financial supports under disaster.

- 1) case studies about financial supports in three-above disasters
- 2) a review on the notification revising the Disaster relief law
- 3) an investigation on the problems of the present Disaster relief law

Key Words: the disaster relief law, financial support,
 The 1995 Great Hanshin-Awaji Earthquake,
 The 1993 Southwest off Hokkaido Earthquake, The 1991 Unzendake Eruption

はじめに

本研究では、災害救助法(以下「救助法」)の適用事例として雲仙・普賢岳噴火災害、北海道南西沖地震災害、阪神・淡路大震災の事例研究を通じて、被災者支援のあるべき姿と、災害救助法の抱える課題について検討する。

1. 過去の災害事例にみる被災者支援

各災害における人的・物的被害および被害総額についてはTable1に示すとおりである。

(1) 雲仙・普賢岳噴火災害

雲仙・普賢岳噴火災害では、平成3年6月7日に「災害対策基本法」63条1項による「警戒区域」が設定され、当区域内への立ち入りが規制された。警戒対象とされた住民の数は、最大時の平成3年9月10日には、11,012人(2,990世帯)を数えた。その後区域は徐々に縮小されたものの、規制期間は5年以上にも及び、我が国でも初めての大規模な長期火山災害となった。

この災害では、島原市と深江町が平成3年5月29日に「救助法」の適用を受けた。この災害における平成3年度分の救助項目及び精算額等はTable2に示すとおりである。

「救助法」に基づく国庫負担対象経費は約37億円であるがこれ以外にも、救助に要した経費が支出されている。金額は明らかではないが、そのほとんどは特別交付税によって賄われた。「救助法」の対象となった救助費の内訳は、仮設住宅に最も多い89.2%、次いで食事の4.6%、避難所の3.5%と続いている。

また、「救助法の特別基準として認められたもの」「特別基準でも認められなかったもの」は、以下に示すようなものが挙げられる。

【特別基準として認められたもの】

- ・避難所・仮設住宅における冷房設備の設置(降灰が続き、窓が開けられなかったことへの猛暑対策)
- ・避難所の食事費用1,200円(当時の一般基準1人1日820円。この金額では弁当を調達出来なかったため)
- ・県が独自に避難所として借り上げた旅館の食事代

【特別基準でも認められなかったもの】

- ・被災現場の映像を見せるためのビデオデッキ
- ・避難所の事務連絡用の電話代
- ・仮設住宅の民地借り上げの地代
- ・仮設住宅生活の長期化に伴う基礎補強費

特別基準で認められなかったものについては、国側から贅沢品、備品と判断された為に除外されたものと思われる。

(2) 北海道南西沖地震災害

この災害では、地震発生翌日の平成5年7月13日、奥尻

Table 1 3つの災害の被害の概要

		雲仙普賢岳噴火災害	北海道南西沖地震	阪神・淡路大震災
人的被害	死者数	40人	202人	6,425人
	行方不明	3人	28人	2人
	負傷者数	11人	321人	43,772人
物的被害 (住宅)	全壊	242棟	594棟	110,457棟
	半壊	41棟	400棟	147,443棟
	一部損壊	37棟	4,856棟	230,332棟

Table 2 雲仙・普賢岳噴火災害の救助項目と救助費（H3年度分）

救助項目	精算額（円）		一般基準（円）	総額（万円）	備考
避難所	722	(1人1日当たり)	120	12,867	※主に設備費・水道代・電気代
仮設住宅	2,235,000	(一戸当たり)	1,290,000	325,135	※クーラー設置は965戸、内59戸は寄贈品 ※冷蔵庫・洗濯機は寄贈品及び義援金
食事	1,193	(1人1日当たり)	820	17,211	※島原市1,311円、深江町963円
飲料水	-	-	-	42	
被服・寝具	36,255	(1人当たり)	-	6,486	※対象1,789人 ※主に布団の支給
学用品	-	-	-	848	
輸送費	-	-	-	288	
合計				371,200	※国の負担分は67% (248,700万円) ※医療費・埋葬費は活用せず

(長崎県よりヒアリング 合計の数字は含まない)

町をはじめとする5町村が「救助法」の適用をうけた。この災害による救助の種類と費用は表に示すとおりである (Table3)。

救助の種類では、助産を除くほとんどの活動が実施された。道が支弁した救助費の総額は、約15億円であり、このうち仮設住宅は全体の80%を占め、次いで輸送費9%、食料給与約2%と続いている。

仮設住宅関係では、寒冷地であるという地域性を考慮して断熱材や強風対策のための防風柵が認められている。仮設住宅の経費は撤去費を含め、2年リースで組まれたが、設置期限が規定の2年を越えたことから、3年目以降は町村負担で再リースの手続きがとられた。また、2年を経過した時点で、建物の基礎に傷みが出てきたことから、町村の負担により補強工事が実施されている。

医療活動は、災害によって島内の診療所が被災したことから日赤の救護班によって実施され、これに要した経費が医療費として日赤に支払われた。

北海道南西沖地震の精算では、離島や寒冷地であるという地域性に起因した支出（つまり輸送費や住宅の断熱材など）のほとんどが認められた。

(3) 阪神・淡路大震災

この災害では、兵庫県の10市10町および大阪府の5市に「救助法」が適用された。

平成6・7年度の災害救助費の兵庫県の事業費ベースの実績は表に示す通りである (Table4)。この災害による救助費の総額は約1,800億円で、このうち98%を兵庫県が占めている。全救助費の内、仮設住宅に関する支出が最大である。兵庫県に支出された災害救助費の約80%が仮設住宅に関するものであった。また、多数の被災者が長期にわたって避難所生活を余儀なくされたことから、食品の給与費も大きく、総額では180億円を越える支出となった。

さらにこの災害では、避難所の食事給与の価格基準や仮設住宅へのエアコンの設置などへも特別基準が認められた。

また、金額は不明であるが、仮設住宅の玄関ひさしの設置や、仮設住宅団地内のぬかるみ対策、街灯の設置等に要した経費が特別交付税等を活用する形で支出されている。

2. 救助基準の改訂

昭和22年5月11日に制定された災害救助法については、制定後50年間、その内容に関する改訂が行われていなかった。また、救助の大枠を定めた同法に基づいて、具体的な救

助の内容や手続き方法を定めた通知についても、物価の上昇の反映以外ほとんど対応がなされないままであった。

厚生省は、阪神・淡路大震災以降、「救助法」に基づいて実施される被災者への応急救助のあり方に関する検討を行ってきた。この検討結果をもとに、平成9年6月30日付けで、厚生省社会・援護局長名で各都道府県知事宛に、「救助基準の一部改定」に関する通達が行われた。

今回の通知では、被災生活における生活環境の大幅な改善が行われた。避難所関連では、従来定められていた毛布・衣類などの支給品の他に、テレビ・ラジオ・公衆電話・公衆ファクシミリ・懐中電灯・仮設便所・仮設風呂・仮設洗濯場（洗濯機・乾燥機を含む）・簡易調理室・冷暖房器・仮設スロープ・更衣及びプライバシー確保に必要な間仕切り設備等の設備に関する費用を含むことが加えられた。併せて、高齢者や障害者用等の災害弱者のために「福祉避難所」を設置することも定められている。

仮設住宅については、世帯構成や健康状態に応じた間取りの多様化や、湯沸かし器やエアコンの設置、建物のバリアフリー対策などに関する経費も支出されることが定められた。また避難所同様に、高齢者や障害者用等の災害弱者のための「福祉仮設住宅」の設置が定められた。

これら運用基準の改訂は、前述の3つの事例を含む過去の様々な事例を通じて議論されてきた課題に対する一つの解答とみることができる。

Table 3 北海道南西沖地震の救助項目と救助費（H5年度分）

救助の種類	精算単価（円）	総額（万円）	備考
避難所	234	750	※期間は50日に延長
仮設住宅	2,995,183	122,203	※着工期間・設置個数・面積基準の引き上げあり
食事	872	2,586	※期間延長あり
飲料水	459	512	
寝具などの給与	-	2,197	※冬季に向かって布団を支給
医療	-	-	※期間延長あり
救出	-	426	
住宅の応急修理	256,250	51	
学用品の給与	7,261	129	
埋葬	91,239	1,369	※遺族による埋葬困難が理由
死体の捜索	-	571	
死体の処理	29,630	444	※期間延長 ※1*アイツ代金
障害物の除去	118,180	449	
輸送費	-	14,284	※海上輸送が必要
人夫費	-	1,221	
事務費	-	7,099	
法35条の支払	-	534	※日赤救護班へ支払
合計		154,826	※国庫負担基本額154,797万円 (うち国の負担は50%)

(出典：北海道庁資料より)

Table 4 阪神・淡路大震災の救助項目と救助費 (H6・7年度 兵庫県分)³⁾

	特別基準 (円)	一般基準 (円)	総額 (万円)	備考
避難所	310	130	454,700	・216日間、延べ人数1,480万人 ・仮設トイレ・仮設風呂・仮設炊事場等の費用を含む
仮設住宅	2,867,000	1,447,000	14,078,400	・段差解消・エアコン設置費用を含む
食事 (炊き出し等)	1,200	860	1,807,400	・216日間 約7300万食
生活必需品	13,000		74,400	・58,000世帯に支給
医療費			51,500	・主に医薬品
その他			1,164,700	・飲料水、応急修理費、学用品費、埋葬費、輸送費等
合計			17,631,100	・内、国庫負担分14,990,400万円 (85%)

3. 課題と考察

(1) 災害対策基本法との関係

災害対策基本法 (以下「基本法」) は、昭和34年9月26日に死者・行方不明5,098人を出した伊勢湾台風災害をきっかけに制定された法律である。「救助法」において、災害時の諸活動は国の責任で行うことが定められているのに対し、「基本法」では、地方公共団体の権限を重視し、地方公共団体の長 (災害対策本部長) の名のもとに応急救助を行うことが定められている。

つまり、地方公共団体は、救助費に関しては国の制約を受けながら、現実の発災時には、迅速な応急対策を実施しなければならない立場にあるのである。

阪神・淡路大震災の際、神戸市では、「救助法」に定められた食事費 (1人1日850円) を基準に、避難所での食事を提供した。神戸市がこの基準額により食事の供給費を決定したことは、基準額を越えた分の金額については、市側の負担となると判断したためである。食事の質の低さに対する議論があったにもかかわらず、3月10日に、厚生省が基準額を1,200円に引き上げることを決定するまでは、基準額の範囲内では、配食を行うことは出来なかった。

また、その他にも「食事供給の対象者の基準をどこにおくか」「公園や民間施設等の、指定外避難所を救助法の対象とするか」「仮設住宅用地に民有地を使用することは可能か」など、「救助法」で想定されていない問題がおこる度に、市は県を通じて国に指示を仰がなければならない状況であった。

これは、現行制度では救助は国の責任で実施するとしながらも、実際の活動は地方公共団体が行っており、加えて地方公共団体が実施した救助に関わる費用の全てを必ずしも国が負担するわけでないというシステムから生ずる問題である。つまり、現状では地方公共団体は「基本法」に基づいて、自主的な応急対策を目指したとしても、それらの活動に要した費用が国より支出されるかどうかは、精算の段階までわからないのである。特に災害の規模が大きくなるほど、救助に要する活動費は、膨大な金額になることから、地方公共団体にとって応急救助の水準の決断は一層難しいものになる。したがって、現状では、「救助法」が応急対策を阻害してしまうことすら危惧される。

災害時の応急対策は、人間の生死に関わる問題が多いため、一秒を争う活動がほとんどとなる。このため被害情報をいち早く把握でき、地域の実態を良く知っている市町村長が、その都度応急対策を決定することが最も望ましく、この

Table 5 細則による区市町村への委託

北海道	基本は全て市町村へ委託。但し、仮設住宅・住宅の応急修理、障害物の除去は道の承認が必要
東京都	基本は知事の指示による (緊急時には知事の指示なしで着手可)
静岡県	仮設住宅を除いて全て市町村へ委託
大阪府	大阪市のみ全て市に委託。他はすべて府が実施 (細則なし)
兵庫県	基本的には全て市町村に委託 (今災害に限り、広域にわたるものについては県が実施)
長崎県	避難所・食事・飲料水の供給・救出・生活必需品の供給 (購入は県) を市町村へ委託

(ヒアリングによる)

意味では現行の「基本法」に基づく体制、つまり地方公共団体の長を中心に全ての応急対策活動が実施されるべきである。したがって、今後は市町村レベルの活動の効率性を最優先に考え、災害救助の権限の全てを地方公共団体の長に一元化し、これに要する救助費については、新たな請求システムを構築していくべきであろう。

(2) 救助の委任

現在、各都道府県は災害救助法施行細則を定めており、この中で市町村に対する委任内容を決めている。主な都道府県の委託状況は表の通りで、各都道府県は実情に即して、委託内容を決めているが、全体的には、あまり統一性は見られない (Table5)。

そのため、阪神・淡路大震災のように災害が複数の県にまたがった場合には、各自治体の活動の統制をとることは困難になることが予想され、加えて対応の進捗にも格差が生じるおそれがある。

今後は、広域災害を想定し、都道府県は活動のどの部分を区市町村に委託するのか、あるいは特定の活動のみを都道府県が実施するのかといった役割分担について見直し、災害の規模、行政機関の規模などに応じて、ある程度統一性のある役割分担を考えていく必要があるだろう。

(3) 都道府県の負担金

実際の応急対策活動は、市町村が行う場合が多いが、国との間の実際の精算手続きは、市町村との調整の上、都道府県が行う。この国との間の調整において国が法の適用外と判断したものについては、都道府県の負担となる。そして「救助法」による対象救助費の確定後に都道府県と国との間の負担額が計算されるのである。

これらの精算手続きの中からもいくつかの課題を挙げる事ができる。

「救助法」33条～36条では、費用に関する規定を定めている。それによると、救助費は都道府県が支弁することとし、精算後、都道府県の普通税収入見込額の割合に応じて国が負担するというシステムになっている。しかし、同法の本来の精神は、国の責任で救助を実施するとしているわけで、この意味からは都道府県にも費用を負担させるというのは、法の趣旨に合わない。

これまでの災害では、法による都道府県負担分および法の適用外の救助費は、特別交付税で処理されているケースが多い。自治体が応急救助に要した費用の内、特別交付税による補填の程度は不明であるが、応急救助が国の責任で行われる以上、それに必要な全経費は国が負担すべきと考えられる。これは道府県と市町村の関係においても同様で、災害救助が知事の責任で行われるとするならば、費用の全額を都道府県が支弁すべきであり、それをふまえた上で都道府県と国の間で精算の手続きが行われるべきである。

加えて、被災地の市町村は、災害救助のみで災害対策が終わるわけではなく、その後の復旧、復興段階では、地域の再建のために多額の費用を必要とする。したがって、自治体の救助費用の軽減化を図るためにも、災害救助費の負担金のあり方を見直す必要があるだろう。

(4) 救助基準の規定

今回の厚生省通達により、災害時における救助基準の大幅な見直しが行われたが、以下のような視点からも救助基準を考えていく必要がある。

【地域性を考慮した一般基準の設定】

「生活保護法」では、全国を6つのブロックに分割して地域ごとに支給額を決定しており、これを食費で見ると最も低い地域と最も高い地域の間には、約1.3倍の差がある。同法ではこのように、食費について地域性、つまり地域による物価格差を反映している。しかし、現行の「救助法」には、このような地域性を考慮するような考え方がないのが現状である。

寒冷地で建設する仮設住宅の仕様は、当然特殊なものとなってくる。ところが「救助法」の一般基準では、各種の単価や仕様に地域性が全く考慮されていないことから、被災地では常に一般基準の内容について議論となってしまう。短時間で対応策を決定しなければならない被災地において、このような混乱を避けるためには、事前に地域ごとの基準が策定されているべきであろう。

以上のように、緊急時において被災地の自治体が、円滑に応急対策を実施できるようにするためには、現在の救助水準の見直しはもとより、地域性を加味した単価や仕様、さらにはきめの細かい運用マニュアルが必要となる。

【時間経過に対応できる救助】

阪神・淡路大震災では、発災から1ヶ月を過ぎ、ライフラインや地域の商業が復旧してくるにつれ、「誰を対象に食事の供給をすべきか」「食事の供給はいつまで行うべきか」ということが大きな問題となった。

しかし、現行法の中には、どの程度まで都市の機能が回復したら、ライフライン停止を理由として食事を受けている

人への支給を打ち切るのかという基準がない。そのため災害対策本部ではその判断をめぐって混乱が生じた。神戸市では震災後に開かれた3月市議会でも、食事の供給が地域の経済復興の妨げになっているという理由から、「救助法」による食事供与を早期に打ち切れないのかという質問が出されている。またあわせて、地元経済回復のために被災者には食券を支給し、市内で食事をしてもらう、あるいは避難所では食材を地元で購入して共同調理を促すなどの方法が議論された。

これは、現行法が災害の展開に追従できないことから、被災地内で新たな問題を引き起こしているという指摘であり、都市の機能が回復し始めた時の救助のあり方についての問題提起といえる。

4. 今後の課題

以上、「救助法」の適用事例を基に、「救助法」の抱える幾つかの課題について述べた。

災害時に必要とされる生活支援は、その災害が発生した地域や災害の規模によって、大きく異なる。また、一つの災害の復旧・復興過程の中でも、時間の経過に伴い被災者のニーズは変化し、被災者が必要とする生活支援策も個人差が生じてくる。

このように多様化する被災者のニーズに対して、何を支援するのか、また支援の対象者を誰にするのか、についての判断は容易なことではない。しかしながら現行法では、単価等、ある一定の基準を設定して被災者救済を考えている。そのため、災害時の被災者ニーズの多様性に、柔軟に対応することは非常に困難である。また柔軟に対応するために、特別基準などが設けられているが、この運用に関する共通認識が存在しないため、その用い方をめぐって様々な混乱が起こっている。

このような事態を招いている元凶は、被災者救済の基準の設定が不透明であり、「災害時の被災者の生活レベルはどうあるべきか」という根本的な思想が不明確である点にある。このままでは、基準がどんなに向上しても基準単価をめぐり議論はつきることがないであろう。

このような状況をふまえると、単価等の基準を定めた背景、すなわち被災者支援の根本的な原則に立ち返って、災害時の救助のあり方を考えることが必要であろう。その上で今後は、災害様相の変化に追従できるようなきめの細かい基準づくり、応急対策全体の中で、最適な救助を選択できるような救助メニューづくりを考えていかなければならない。

またこれ以外にも、災害の長期化に伴う救助のあり方、災害救助基金の実態と運用など、検討すべき課題はまだ多い。今後は、他法との関係を考慮しながら「救助法」をもう一度、根本的に見直す必要がある。

【参考文献】

- 1) 災害救助問題研究会「災害救助誌（災害救助20年の記録）」昭和42年12月10日
- 2) 「災害救助の実務 -平成8年版-」平成8年3月
- 3) 災害救助研究会「大規模災害における応急救助のあり方」平成8年5月
- 4) 鳥原市「災害の長期化及び警戒区域等の設定に伴う生活実態把握調査報告書」平成8年3月