

激甚災害制度で取り残される障害者福祉施設の災害復旧

— なぜ民間施設だけ特別な財政援助の対象とならないのか —

山越 伸浩

(国土交通委員会調査室)

《要旨》

令和元年台風第19号等による災害は、全国に多くの被害をもたらしたため、激甚災害として指定された。激甚災害法第2章では、公共土木施設をはじめ様々な施設が災害復旧事業において特別な財政援助を受けることができる旨が規定されており、同法に規定される社会福祉施設の災害復旧事業もその対象となっている。

しかし、それら社会福祉施設のうち民間の障害者福祉施設（身体障害者福祉法に基づき設置された身体障害者社会参加支援施設、障害者総合支援法に基づき設置された障害者支援施設等）の災害復旧事業は激甚災害法の対象外とされており、補助率は3/4にとどまる一方、その対象となっている民間の保護施設、児童福祉施設、老人福祉施設、婦人保護施設の災害復旧事業に対する補助率は5/6と手厚くなっている。

激甚災害法におけるこの取扱いの違いは、各母法における民間の社会福祉施設の整備費等に対する補助規定の有無の違いにあるともされ、政府も民間の障害者福祉施設が激甚災害法の適用対象になっていないことに問題意識を有していたが長年解決していない。

激甚災害時における国の災害復旧事業に対する補助制度について、今後とも民間の障害者福祉施設を適用除外とし続けていくことは、我が国のユニバーサル社会を推進する施策との整合性を欠くことにはならないのだろうか。

1. 令和元年台風第19号等による災害

大型で強い勢力の令和元年台風第19号（以下「台風第19号」という。）は、同年10月12日夜から13日未明にかけて、静岡県、関東甲信越地方、東北地方を中心とする広い範囲に記録的な大雨をもたらし、千曲川や阿武隈川などの国管理河川で12か所が決壊するなど大規模な水害が各地で発生した。また、同年10月24日から26日にかけても、令和元年台風第21号の影響により、特に千葉県や福島県を中心に記録的な大雨となり、水害が発生した。

これら一連の災害により、災害関連死を含む死者・行方不明者 104 人、負傷者 381 人の人的被害、全壊 3,280 棟、半壊 29,638 棟などの住家被害などがもたらされた¹。

また、高齢者施設では 148 施設²、障害者支援施設・事業所では 96 施設³、児童関係施設では 137 施設⁴でそれぞれ浸水等（停電、断水含む）の被害を受けた。

これらの災害を受け、政府は、令和元年 11 月 7 日に予備費約 1,316 億円を活用した「被災者の生活と生業の再建に向けた対策パッケージ」を、同年 12 月 5 日に総事業費約 26 兆円の「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」（うち「災害からの復旧・復興と安全・安心の確保」に総事業費約 7.0 兆円（財政支出約 5.8 兆円））等を公表している。

また、災害関連の各法律も適用されている。

災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）の適用については、平成 30 年 7 月豪雨の 11 府県 110 市町村を超え、14 都県 390 市区町村に及ぶとともに⁵、被災者生活再建支援法（平成 10 年法律第 66 号）の適用も 14 都県に及んでいる⁶。

令和元年 10 月 18 日、特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律（平成 8 年法律第 85 号）に基づき、「令和元年台風第十九号による災害についての特定非常災害及びこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令（令和元年政令第 129 号）」が閣議決定され、同日公布・施行された。これにより、台風第 19 号による災害は、同法に規定される「特定非常災害」として指定された⁷。

令和元年 10 月 29 日、大規模災害からの復興に関する法律（平成 25 年法律第 55 号）に基づき、「令和元年台風第十九号による災害についての非常災害の指定に関する政令（令和元年政令第 143 号）」が閣議決定され、同年 11 月 1 日に公布・施行された。これにより、台風第 19 号による災害は、同法に規定される「非常災害」として指定された⁸。

¹ 内閣府（防災担当）資料「令和元年台風第 19 号等に係る被害状況等について」（令和 2 年 2 月 12 日 09:00 現在）

² 内閣府（防災担当）資料「令和元年台風第 19 号に係る被害状況等について」（令和元年 10 月 22 日 07:30 現在）

³ 内閣府（防災担当）資料「令和元年台風第 19 号に係る被害状況等について」（令和元年 10 月 16 日 14:30 現在）

⁴ 内閣府（防災担当）資料「令和元年台風第 19 号に係る被害状況等について」（令和元年 10 月 19 日 12:45 現在）

⁵ 被災者に応急物資や応急仮設住宅等を提供する地方自治体の活動を国が補助する制度を規定する災害救助法が適用になった 14 都県 390 市区町村の内訳は、岩手県は 6 市 5 町 3 村、宮城県は 14 市 20 町 1 村、福島県は 13 市 30 町 12 村、茨城県は 24 市 6 町、栃木県は 13 市 8 町、群馬県は 12 市 13 町 5 村、埼玉県は 29 市 18 町 1 村、千葉県は 25 市 15 町 1 村、東京都は 7 区 17 市 4 町 1 村、神奈川県は 11 市 7 町 1 村、新潟県は 3 市、山梨県は 10 市 6 町 4 村、長野県は 16 市 13 町 14 村、静岡県は 1 市 1 町である。

⁶ 被災者の住宅再建を国と都道府県とで支援する制度を規定する被災者生活再建支援法の適用が及んだ 14 都県の内訳は、宮城県、福島県、茨城県、埼玉県、千葉県、長野県の 6 県はそれぞれ県内全域、岩手県は 3 市 1 町、栃木県は 7 市 1 町、群馬県は 1 市 1 村、東京都は 1 区 2 市 1 町 1 村、神奈川県は 2 市、新潟県は 1 町、山梨県は 1 市、静岡県は 2 市 1 町である。

⁷ 同法に基づき、①自動車運転の免許のような有効期限のついた許認可等の行政上の権利利益に係る満了日の延長に関する措置、②事業報告書の提出、薬局の休廃止等の届出のような履行期限のある法令上の義務が特定非常災害により本来の履行期限までに履行されなかった場合に、期限内に履行されなかった義務に係る免責に関する措置、③債務超過を理由とする法人の破産手続開始の決定の特例に関する措置、④相続の承認又は放棄をすべき期間の特例に関する措置、⑤民事調停法による調停の申立ての手数料の特例に関する措置が適用されている。

⁸ 同法に基づき、台風第 19 号による災害によって被害を受けた都道府県や市町村等が、災害復旧事業等に係る

また、同日、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和 37 年法律第 150 号）（以下「激甚災害法」という。）に基づき、「令和元年十月十一日から同月十四日までの間の暴風雨及び豪雨による災害についての激甚災害並びにこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令（令和元年政令第 142 号）」が閣議決定され、同年 11 月 1 日に公布・施行された。これにより、令和元年 10 月 11 日から同月 14 日までの間の暴風雨及び豪雨による災害（台風第 19 号の暴風雨による災害）が、同法に基づく「激甚災害」に指定され、併せて当該災害に対する適用措置が指定された⁹。

2. 激甚災害制度

（1）激甚災害法の概要

台風第 19 号の暴風雨による災害が「激甚災害」に指定されたが、本稿では、この激甚災害制度について踏み込んでいく。

激甚な災害が発生した場合を想定して、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 97 条は、「政府は、著しく激甚である災害（以下「激甚災害」という。）が発生したときは、別に法律で定めるところにより、応急措置及び災害復旧が迅速かつ適切に行なわれるよう措置するとともに、激甚災害を受けた地方公共団体等の経費の負担の適正を図るため、又は被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする。」と定めている。そのため、激甚災害法は、災害対策基本法に規定する著しく激甚である災害が発生した場合における国の地方公共団体に対する特別の財政援助又は被災者に対する特別の助成措置について規定する法律として、昭和 37 年に制定された。

激甚災害法第 2 条では、「国民経済に著しい影響を及ぼし、かつ、当該災害による地方財政の負担を緩和し、又は被災者に対する特別の助成を行なうことが特に必要と認められる災害」を激甚災害として政令で指定することとしている。

激甚災害法の各条文においては、公共土木施設等の被害や農地等の被害に対する災害復旧国庫補助事業について母法等で定められる国庫補助率のかさ上げ措置といった特別の財政援助が講じられることや、中小企業等の被害に対する資金繰り支援等の措置について中小企業信用保険法（昭和 25 年法律第 264 号）の特例（災害関係保証）等¹⁰の措置が講じら

工事について国や都道府県に代行を要請した場合、国や都道府県は、要請をした都道府県や市町村等における工事の実施体制など地域の実情を勘案して、円滑かつ迅速な復興のために必要があると認めるときは、その事務の遂行に支障のない範囲内で代行が可能とされている。

⁹ 令和元年 11 月 29 日、「令和元年十月十一日から同月十四日までの間の暴風雨及び豪雨による災害についての激甚災害並びにこれに対し適用すべき措置の指定に関する政令の一部を改正する政令（令和元年政令第 171 号）」が閣議決定され、同年 12 月 4 日に公布・施行された。これにより、激甚災害法に基づき指定された激甚災害の範囲が「令和元年 10 月 11 日から同月 14 日までの間の暴風雨及び豪雨による災害」（台風第 19 号の暴風雨による災害）から、「令和元年 10 月 11 日から同月 26 日までの間の暴風雨及び豪雨による災害」（台風第 19 号、第 20 号及び第 21 号の暴風雨による災害）に拡大された。また、適用措置の内容も、当初は、①公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助（法第 3 条及び第 4 条）、②農地等の災害復旧事業等に係る補助の特別措置（法第 5 条）、③農林水産業共同利用施設災害復旧事業費の補助の特例（法第 6 条）など 11 項目が適用されたが、土地改良区等の行なう湛水排除事業に対する補助（法第 10 条）と、罹災者公営住宅建設等事業に対する補助の特例（法第 22 条）の 2 項目が追加され、13 項目が適用されている。

¹⁰ 中小企業信用保険法の特例（災害関係保証）とは、政府から日本政策金融公庫と被災各県の信用保証協会を通じて、金融機関から実施される被災中小企業者への信用保証付貸出について、保険金のてん補率の引上げ、

れることが定められている。そして、中央防災会議によってあらかじめ決定された各条文に対応する激甚災害の指定基準が「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律施行令（昭和 37 年政令第 403 号）」（以下「激甚災害法施行令」という。）において定められている。

例えば、激甚災害法第 2 章で定められる公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助の対象となる社会福祉施設に関する災害復旧事業については、同法第 3 条第 1 項において、以下のとおりに定められている。

- ①第 5 号の生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）第 40 条又は第 41 条の規定により設置された保護施設の災害復旧事業
- ②第 6 号の児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 35 条第 2 項から第 4 項までの規定により設置された児童福祉施設の災害復旧事業
- ③第 6 の 2 号の就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（平成 18 年法律第 77 号）（以下「認定こども園法」という。）第 12 条若しくは就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 66 号）（以下「認定こども園法一部改正法」という。）附則第 4 条第 1 項の規定により設置された幼保連携型認定こども園（国（国立大学法人法（平成 15 年法律第 112 号）第 2 条第 1 項に規定する国立大学法人を含む。）が設置したものを除く。）又は認定こども園法一部改正法附則第 3 条第 2 項に規定するみなし幼保連携型認定こども園の災害復旧事業¹¹
- ④第 6 の 3 号の老人福祉法（昭和 38 年法律第 133 号）第 15 条の規定により設置された養護老人ホーム¹²及び特別養護老人ホーム（以下「特養ホーム」という。）¹³の災害復旧事業
- ⑤第 7 号の身体障害者福祉法（昭和 24 年法律第 283 号）第 28 条第 1 項又は第 2 項の規定により都道府県又は市町村が設置した身体障害者社会参加支援施設¹⁴の災害復旧事業

保険契約における保険限度枠の別枠化や保険料率の引下げが行われることを指す。なお、「てん補率」とは、信用保証協会が金融機関に対して代位弁済した場合に、代位弁済元本のうち、保険金として日本政策金融公庫から信用保証協会に対して支払われる金額の割合のことをいう。

¹¹ 「幼保連携型認定こども園」及び「みなし幼保連携型認定こども園」については、平成 24 年の法改正で教育基本法第 6 条に定める学校という位置付けがなされ、その災害復旧費に対する補助率は、激甚災害法第 4 条第 5 項及び同法第 17 条に基づき社会福祉法人、学校法人などの地方公共団体以外の者によって設立された施設について 7/12 とされているところである。また、後述の「社会福祉施設等災害復旧費国庫補助金交付要綱」における間接補助の対象にもされていないので、本稿の議論からは除外することとする。

¹² 「養護老人ホーム」は、65 歳以上で、一定の理由により居宅において養護を受けることが困難な者を入所させ、養護するとともに、その者が自立した日常生活を営み、社会的活動に参加するために必要な指導及び訓練その他の援助を行うことを目的とする施設である。

¹³ 「特養ホーム」は、65 歳以上で、身体上又は精神上著しい障害があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難な一定の者等を入所させ、養護することを目的とする施設である。

¹⁴ 「身体障害者社会参加支援施設」とは、「身体障害者福祉センター」、「補装具製作施設」、「盲導犬訓練施設」及び「視聴覚障害者情報提供施設」をいう。「身体障害者福祉センター」は、無料又は低額な料金で、身体障害者に関する各種の相談に応じ、身体障害者に対し、機能訓練、教養の向上、社会との交流の促進及びレクリエーションのための便宜を総合的に供与する施設をいう。「補装具製作施設」は、無料又は低額な料金で、補装具（義手、義足、車椅子、盲人安全つえ、補聴器など）の製作又は修理を行う施設をいう。「盲導犬訓練施設」は、無料又は低額な料金で、盲導犬の訓練を行うとともに、視覚障害のある身体障害者に対し、盲導犬の利用に必要な訓練を行う施設をいう。「視聴覚障害者情報提供施設」は、無料又は低額な料金で、点字刊

業

⑥第8号の障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号）（以下「障害者総合支援法」という。）第79条第1項若しくは第2項又は第83条第2項若しくは第3項の規定により都道府県又は市町村が設置した障害者支援施設¹⁵、地域活動支援センター¹⁶、福祉ホーム¹⁷又は障害福祉サービス（同法第5条第7項に規定する生活介護¹⁸、同条第12項に規定する自立訓練¹⁹、同条第13項に規定する就労移行支援²⁰又は同条第14項に規定する就労継続支援²¹に限る。）の事業の用に供する施設（以下「障害者支援施設等」という。）の災害復旧事業

⑦第9号の売春防止法（昭和31年法律第118号）第36条の規定により都道府県が設置した婦人保護施設（市町村又は社会福祉法人が設置した婦人保護施設で都道府県から收容保護の委託を受けているものを含む。）の災害復旧事業

（2）激甚災害の指定基準

激甚災害の指定基準としては、「本激」と「局激」という用語が存在している。いずれも激甚災害であるが、「本激」という言葉は、あくまで「局激」（局地激甚災害）に対するものとしての通称であり、法令や「激甚災害指定基準（昭和37年12月7日中央防災会議決定）」上の文言ではない²²。

「本激」は、「激甚災害指定基準」を満たす激甚災害であり、全国的に大規模な災害が生じたケースを想定した基準である「A基準」（いわゆる「本激A」）と、全国的な災害ではないものの、特定の都道府県の区域に大きな被害をもたらされたケースを想定した基準である「B基準」（いわゆる「本激B」）とに分けられる。ちなみに、「本激A」、「本激B」のいずれの基準が採用されても、激甚災害法に基づいて実施される措置については、その内容に違いはない。

行物、視覚障害者用の録音物、聴覚障害者用の録画物その他各種情報を記録した物であって専ら視聴覚障害者が利用するものを製作し、若しくはこれらを視聴覚障害者の利用に供し、又は点訳（文字を点字に訳すことをいう。）若しくは手話通訳等を行う者の養成若しくは派遣等の便宜を供与する施設をいう。

¹⁵ 「障害者支援施設」とは、障害者につき、施設入所支援を行うとともに、施設入所支援以外の施設障害福祉サービスを行う施設をいう。

¹⁶ 「地域活動支援センター」とは、障害者等を通わせ、創作活動又は生産活動の機会の提供、社会との交流促進等の便宜を供与する施設をいう。

¹⁷ 「福祉ホーム」とは、現に住居を求めている障害者につき、低額な料金で、居室その他の設備を利用させるとともに、日常生活に必要な便宜を供与する施設をいう。

¹⁸ 「生活介護」とは、常時介護を要する障害者につき、主として昼間において、障害者支援施設その他の厚生労働省令で定める施設において行われる入浴、排せつ又は食事の介護、創作的活動又は生産活動の機会の提供等の便宜を供与することをいう。

¹⁹ 「自立訓練」とは、障害者につき、自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、厚生労働省令で定める期間にわたり、身体機能又は生活能力の向上のために必要な訓練等の便宜を供与することをいう。

²⁰ 「就労移行支援」とは、就労を希望する障害者につき、厚生労働省令で定める期間にわたり、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等の便宜を供与することをいう。

²¹ 「就労継続支援」とは、通常の事業所に雇用されることが困難な障害者につき、就労の機会を提供するとともに、生産活動その他の活動の機会の提供を通じて、その知識及び能力の向上のために必要な訓練等の便宜を供与することをいう。

²² 内閣府（防災担当）資料「激甚災害制度Q&A」（平28.6更新）1頁

一方、「本激A」、「本激B」のいずれにも該当しない場合に、市町村単位の被害額を基準とする「局激」を指定するための基準として「局地激甚災害指定基準（昭和43年11月22日中央防災会議決定）」が定められている。「局激」に指定された場合、例えば、激甚災害法第2章で定められる公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助が市町村に対してなされるが、都道府県にはなされない。

例えば、「激甚災害指定基準」に定められる激甚災害法第2章の「本激A」及び「本激B」の適用基準については、以下のとおりである。

- ①「本激A」は、全国の公共施設災害復旧事業等²³の事業費の査定見込額が全国の都道府県及び市町村の当該年度の標準税収入の総額のおおむね0.5%を超える災害
- ②「本激B」は、当該災害に係る公共施設災害復旧事業等の事業費の査定見込額が全国の都道府県及び市町村の当該年度の標準税収入の総額のおおむね0.2%を超える災害であり、かつ、次の要件のいずれかに該当するもの
 - イ 都道府県が負担する当該災害に係る公共施設災害復旧事業等の事業費の査定見込額が当該都道府県の当該年度の標準税収入の25%を超える都道府県が一以上あること
 - ロ 一の都道府県の区域内の市町村がその費用を負担する当該災害に係る公共施設災害復旧事業等の事業費の査定見込額の総額が、当該都道府県の区域内の全市町村の当該年度の標準税収入の総額の5%を超える都道府県が一以上あること

また、「局地激甚災害指定基準」に定められる激甚災害法第2章の適用基準については、以下のとおりである。

- ①当該市町村がその費用を負担する当該災害に係る公共施設災害復旧事業等の査定事業費の額が次のいずれかに該当する市町村が一以上ある災害（該当する市町村ごとの当該査定事業費の額を合算した額がおおむね1億円未満のものを除く。）
 - イ 当該市町村の当該年度の標準税収入の50%を超える市町村（当該査定事業費の額が1,000万円未満のものを除く。）
 - ロ 当該市町村の当該年度の標準税収入が50億円以下であり、かつ、当該査定事業費の額が2億5,000万円を超える市町村にあつては、当該標準税収入の20%を超える市町村
 - ハ 当該市町村の当該年度の標準税収入が50億円を超え、かつ、100億円以下の市町村にあつては、当該標準税収入の20%に当該標準税収入から50億円を控除した額の60%を加えた額を超える市町村
- ②①の公共施設災害復旧事業等の事業費の査定見込額からみて①に掲げる災害に明らかに該当することとなると見込まれる災害（当該災害に係る被害箇所の数がおおむね10未満のものを除く。）

²³ 激甚災害法第3条第1項第1号及び第3号から第14号までに掲げる事業をいう。以下同じ。

3. 民間の社会福祉施設の災害復旧事業に対する補助制度

社会福祉施設は、国、都道府県、市町村によって設立された国公立の施設と、社会福祉法人、日本赤十字社、公益財団法人、公益社団法人、一般財団法人、一般社団法人、営利団体など国又は地方公共団体以外の者によって設立された民間の施設とに分けられる。

国公立の社会福祉施設については、災害復旧事業は国費あるいは公費などその全額が公的な費用によって賄われることから、本稿においては特に議論の対象としない。よって、厚生労働省所管の民間の社会福祉施設が災害を受けた場合に、どのように災害復旧事業が行われるのかを見ていくこととする。

(1) 根拠規定

日本国憲法第 89 条では、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」とされているが、公の助成を受けた場合には、特別の監督（事業又は会計の報告、予算変更の勧告、役員解職の勧告、交付した補助金等の返還命令等）に服し、公の支配に属することが予定されているものには、公金が支出でき、同条の規定には抵触しないと解釈されている²⁴。

この解釈に基づき、社会福祉関連法制においても、民間に対する公的支援制度が整備されてきた。そこで、激甚災害法の対象となる民間の社会福祉施設の整備費等に対する公的支援について、各母法におけるその根拠規定を確認していくこととしたい。

生活保護法第 74 条第 1 項では、①その保護施設を利用することがその地域における被保護者の保護のため極めて効果的であるとき、②その地域に都道府県又は市町村の設置する同種の保護施設がないか、又はあってもこれに収容若しくは供用の余力がないときという 2 要件に該当する場合において、都道府県は、社会福祉法人又は日本赤十字社が設置した保護施設の修理、改造、拡張又は整備に要する費用の 3 / 4 以内を補助できると規定している。

児童福祉法第 56 条の 2 第 1 項では、①補助の対象となる児童福祉施設が社会福祉法人、日本赤十字社又は公益社団法人若しくは公益財団法人の設置するものであること、②補助の対象となる児童福祉施設が主として利用される地域の実情²⁵を踏まえると、同種の児童福祉施設が必要とされるにかかわらず、その地域に、国、都道府県又は市町村の設置する同種の児童福祉施設がないか、又はあっても十分ではないという 2 要件に該当する場合において、都道府県及び市町村は、国、都道府県及び市町村以外の者が設置する児童福祉施設（保育所を除く。）について、その新設、修理、改造、拡張又は整備に要する費用の 3 / 4 以内を補助できると規定している。

また、児童福祉法第 56 条の 2 第 3 項では、国庫は、第 1 項の規定により都道府県が障害

²⁴ 児童福祉法規研究会編著『最新・児童福祉法 母子及び寡婦福祉法 母子保健法の解説』（時事通信社、昭和 62 年）249 頁

²⁵ ここで言う「地域の実情」とは、児童福祉法の規定に基づく障害児入所給付費の支給、入所させる措置又は助産の実施若しくは母子保護の実施を必要とする児童、その保護者又は妊産婦の分布状況のことである。

児入所施設²⁶又は児童発達支援センター²⁷について補助した金額の2/3以内を補助することができる」と規定している。

売春防止法第39条では、都道府県は、社会福祉法人の設置する婦人保護施設の設備に要する費用の3/4以内を補助することができる」と規定している。

ところで、老人福祉法第24条第2項では、「都道府県は、前項に規定するもののほか、市町村又は社会福祉法人に対し、老人の福祉のための事業に要する費用の一部を補助することができる。」と規定しており、補助の範囲や補助率については明確に定めていない。

しかし、老人福祉法第24条第2項に規定される「老人の福祉のための事業」については、「別段制限を付して解釈する必要はなく、その費用については、法令に違反しない限り補助することができる」とされている²⁸。また、「生活保護法第74条又は児童福祉法第56条の2では、都道府県が社会福祉法人（児童福祉法にあっては公益法人も含む。）に対し、保護施設又は児童福祉施設の創設に要する費用を補助することができるかどうか明確ではないが、本法（老人福祉法）においては、本条第2項により、社会福祉法人が老人ホームを創設する場合も補助することが可能であることが明記されたと解される」²⁹ともされており、民間の施設や設備に対する補助の範囲や補助率がある程度明確に規定されている生活保護法、児童福祉法、売春防止法よりも一層幅広く様々な補助が実施できる規定が定められていると言うことができる。

一方、身体障害者福祉法、障害者総合支援法では、民間の障害者福祉施設の整備費等に対する補助規定は定められていない。しかし、そこで提供される福祉サービス等に対して補助が行われるため、障害者福祉施設の民間の設置者は、他の社会福祉施設の民間の設置者と同様に、前述の特別の監督に服し、公の支配に属することになっている³⁰。

（2）具体的な補助率

公立及び民間の社会福祉施設の災害復旧事業に対する補助率の詳細については、厚生労働省が定める「社会福祉施設等災害復旧費国庫補助金交付要綱」（以下「交付要綱」という。）において定められている。交付要綱において定められる災害復旧費補助金は、直接補助事業と間接補助事業とに分けられる。

「直接補助事業」は、都道府県又は指定都市若しくは中核市が設置する社会福祉施設の災害復旧事業に対して、都道府県又は指定都市若しくは中核市に災害復旧費補助金が直接交付されるものである。

「間接補助事業」は、①市町村（指定都市及び中核市を除き、特別区を含む。）が設置す

²⁶ 独立行政法人福祉医療機構の資料によると、「障害児入所施設」は、障害のある児童を入所させて、保護、日常生活の指導及び自活に必要な知識や技能の付与を行う施設である。福祉サービスを行う「福祉型」と、福祉サービスに併せて治療を行う「医療型」がある。

²⁷ 独立行政法人福祉医療機構の資料によると、「児童発達支援センター」とは、地域の障害のある児童を通所させて、日常生活における基本的動作の指導、自活に必要な知識や技能の付与又は集団生活への適応のための訓練を行う施設である。「障害児入所施設」と同様に「福祉型」と「医療型」がある。

²⁸ 厚生省社会局老人福祉課監修『改定 老人福祉法の解説』（中央法規出版、昭和62年）249頁

²⁹ 厚生省社会局老人福祉課監修『改定 老人福祉法の解説』（中央法規出版、昭和62年）249頁

³⁰ 身体障害者福祉法第38条の2、障害者総合支援法第96条

図表 交付要綱における社会福祉施設（一部抜粋）の間接補助制度

①施設の種類	②設置根拠等	③設置者	④補助根拠等	⑤補助者	⑥全体の補助率	⑦国庫補助率
保護施設	生活保護法第40条	市町村（指定都市及び中核市を除き、特別区を含む。以下本表において同じ）	予算措置 激甚災害法第3条第1項第5号 激甚災害法第4条第2～3項	都道府県	3/4 1～2割 かさ上げ	2/3 1～2割 かさ上げ
	生活保護法第41条	社会福祉法人又は日本赤十字社	生活保護法第74条第1項 激甚災害法第3条第1項第5号 激甚災害法第4条第5項	都道府県又は指定市若しくは中核市	3/4 5/6	2/3 3/4
◇障害児入所施設 ◇児童発達支援センター ◇助産施設等（助産施設、乳児院、母子生活支援施設、児童養護施設、児童心理治療施設、児童自立支援施設、児童家庭支援センター） ◇児童厚生施設	児童福祉法第35条第3項	市町村	予算措置 激甚災害法第3条第1項第5号 激甚災害法第4条第2～3項	都道府県	3/4 1～2割 かさ上げ	2/3 1～2割 かさ上げ
	児童福祉法第35条第4項	社会福祉法人、日本赤十字社、公益社団法人又は公益財団法人、一般社団法人、一般財団法人	児童福祉法第56条の2第1項 激甚災害法第3条第1項第6号 激甚災害法第4条第5項	都道府県又は指定市、中核市若しくは児童相談所設置市	3/4 5/6	2/3 3/4
◇保育所	児童福祉法第35条第3項	市町村	予算措置 激甚災害法第3条第1項第5号 激甚災害法第4条第2～3項	都道府県	3/4 1～2割 かさ上げ	2/3 1～2割 かさ上げ
	児童福祉法第35条第4項	児童福祉法第35条第4項に基づき認可を受けた者	予算措置 激甚災害法第3条第2項 激甚災害法第4条第5項	都道府県又は指定市、中核市若しくは児童相談所設置市	3/4 5/6	2/3 3/4

(後ページへ続く)

(前ページからの続き)

①施設の種類	②設置根拠等	③設置者	④補助根拠等	⑤補助者	⑥全体の補助率	⑦国庫補助率
老人福祉施設 (養護老人ホーム、特養ホーム)	老人福祉法第15条第3項	市町村	老人福祉法第24条第2項 激甚災害法 第3条第1項 第6の3号 激甚災害法 第4条第2～3項	都道府県	3/4 1～2割 かさ上げ	2/3 1～2割 かさ上げ
	老人福祉法第15条第4項	社会福祉法人	老人福祉法第24条第2項 激甚災害法 第3条第1項 第6の3号 激甚災害法 第4条第5項	都道府県又は指定市若しくは中核市	3/4 5/6	2/3 3/4
婦人保護施設	売春防止法第36条	社会福祉法人	売春防止法第39条 激甚災害法 第3条第1項 第9号 激甚災害法 第4条第5項	都道府県	3/4 5/6	2/3 3/4
身体障害者社会参加支援施設(補装具製作施設、視聴覚障害者情報提供施設、身体障害者センター、盲導犬訓練施設)	身体障害者福祉法第28条第2項 身体障害者福祉法第28条第3項	市町村 社会福祉法人 (※交付要綱では、盲導犬訓練施設のみ公益社団法人、公益財団法人、一般社団法人、一般財団法人が設置したのもも補助の対象となっている。)	予算措置 激甚災害法 第3条第1項 第7号 激甚災害法 第4条第2～3項 予算措置 激甚災害法の適用なし	都道府県 都道府県又は指定市若しくは中核市	3/4 1～2割 かさ上げ 3/4 かさ上げ なし	2/3 1～2割 かさ上げ 2/3 かさ上げ なし

(後ページへ続く)

(前ページからの続き)

①施設の種類	②設置根拠等	③設置者	④補助根拠等	⑤補助者	⑥全体の補助率	⑦国庫補助率
障害福祉サービス事業所、地域活動支援センター、福祉ホーム	障害者総合支援法第79条第2項	市町村	予算措置 激甚災害法 第3条第1項 第8号 激甚災害法 第4条第2～3項	都道府県	3/4 1～2割 かさ上げ	2/3 1～2割 かさ上げ
	障害者総合支援法第79条第2項	障害者総合支援法第79条第2項に基づき事業を実施する法人（社会福祉法人、医療法人、日本赤十字社、公益社団法人、公益財団法人、一般社団法人、一般財団法人、NPO法人、営利法人等）	予算措置 激甚災害法の適用なし	都道府県又は指定市若しくは中核市	3/4 かさ上げ なし	2/3 かさ上げ なし
障害者支援施設	障害者総合支援法第83条第3項	市町村	予算措置 激甚災害法 第3条第1項 第8号 激甚災害法 第4条第2～3項	都道府県	3/4 1～2割 かさ上げ	2/3 1～2割 かさ上げ
	障害者総合支援法第83条第4項	地方税法（昭和25年法律第226号）第348条第10の4号及び第10の6号の規定により固定資産税を課されないこととされている法人（社会福祉法人、医療法人、公益社団法人又は公益財団法人等。医療法人を除く。）	予算措置 激甚災害法の適用なし	都道府県又は指定市若しくは中核市	3/4 かさ上げ なし	2/3 かさ上げ なし

(注1) 激甚災害法第3条の特別の財政援助の対象となる主な社会福祉施設を抜粋している。

(注2) 青文字は、激甚災害法第3条第1項の特別の財政援助の対象となる私立の社会福祉施設。

(注3) 赤文字は、激甚災害法第3条第1項の特別の財政援助の対象とならない私立の社会福祉施設。

(注4) □囲いは、交付要綱に記載がないが、激甚災害法の適用の有無の確認のために加工したものである。

(注5) 児童福祉法第56条の2第1項では、一般財団法人又は一般財団法人が設立した児童福祉施設を補助の対象としなが、「交付要綱」では同条同項を補助の根拠としていることから本表もそれに従う。

(注6) 助産施設、母子生活支援施設以外の助産施設等については、中核市立のものも間接補助事業で行われている。

(出所) 交付要綱より作成

る社会福祉施設の災害復旧事業に対して補助者である都道府県を通じて災害復旧費補助金が間接的に交付されるものと、②民間の設置者が設置する社会福祉施設の災害復旧事業に対して補助者である都道府県又は指定都市若しくは中核市を通じて災害復旧費補助金が民間の設置者に間接的に交付されるものがある。

図表は、交付要綱から間接補助事業の表について、激甚災害法第2章で定められる公共土木施設災害復旧事業等に関する特別の財政援助の対象となる主な社会福祉施設を抜粋し、うち民間の社会福祉施設を青文字で示すとともに、現在、激甚災害法の対象ではないものの交付要綱の対象とされている民間の障害者福祉施設を赤文字で付け加えて作成したものである。

どの施設も、本則として「⑦国庫補助率」 $2/3$ を含み、「⑤補助者」から実施される「⑥全体の補助率」は $3/4$ となっていることがわかる。

4. 激甚災害法による民間の社会福祉施設への特別な財政援助

(1) 激甚災害法第4条第5項による補助率のかさ上げ

自然災害が激甚災害に指定されると、図表の市町村が設置する社会福祉施設の災害復旧費については、市町村に対し、激甚災害法第4条第2項及び激甚災害法施行令第6条に基づき算定された特別財政援助額³¹が交付される。

社会福祉法人など民間の者が設置した施設に係る災害復旧事業については、激甚災害法第4条第5項において、国は、その災害復旧費の $1/12$ に相当する額を当該施設の設置者に交付すべきものとして、当該施設の所在する都道府県又は指定都市若しくは中核市に交付することを定めている。すなわち、図表の青文字の「⑦国庫補助率」の欄の本則の $2/3$ に、激甚災害法によるかさ上げ措置の $1/12$ が加わって $3/4$ となる。そして、これを含む「⑥全体の補助率」の欄は、 $3/4$ が $5/6$ となる。

よって、民間の者が設置した保護施設、児童福祉施設³²、老人福祉施設（養護老人ホーム、特養ホーム）、婦人保護施設においては、激甚災害法による特別の財政援助の適用対象となった災害復旧事業に対して $5/6$ が補助されることとなる。

一方、社会福祉法人など民間の者が設置した障害者支援施設、障害福祉サービス事業所、地域活動支援センター、福祉ホーム及び身体障害者社会参加支援施設の災害復旧事業は、激甚災害法による補助率のかさ上げがなされず $3/4$ が補助されるに過ぎない（図表2～3枚目参照）。

³¹ 特別財政援助額は、激甚災害法第3条第1項各号に掲げる事業については、当該事業ごとの市町村の負担額を合算した額に激甚災害が発生した年の会計年度における当該市町村の標準税収入の額の区分に応じて $60/100$ から $90/100$ を乗じた金額を合算したものとされている。また、そのときの市町村の負担額は、査定事業費の額から都道府県が負担し、又は補助する額を控除した金額とするともされており、どのくらいのかさ上げが行われるかは激甚災害法や激甚災害法施行令から単純に読み解くことはできないが、内閣府（防災担当）資料「激甚災害制度について」によると国庫補助率のかさ上げ措置が講じられる（ $1\sim 2$ 割程度）とされている。

³² 図表においては、障害児入所施設、児童発達支援センター、助産施設等（助産施設、乳児院、母子生活支援施設、児童養護施設、児童心理治療施設、児童自立支援施設、児童家庭支援センター）、児童厚生施設、保育所を指す。

台風第 19 号では、越辺川の決壊により孤立した埼玉県川越市の社会福祉法人立の特養ホームが報道で大きく注目されたが、そこから 500 メートルほど更に越辺川に接近したところに位置する社会福祉法人立の障害者福祉施設も同時に被災した。

前者の特養ホームは激甚災害法に基づく特別な財政援助の対象となるので災害復旧費に対して 5 / 6 補助されるのに対し、後者の障害者福祉施設はそれが適用されず 3 / 4 の補助にとどまる。

新聞報道では、被災した同障害者福祉施設の災害復旧費には概算 9 億円が必要とされているが³³、3 / 4 が補助されると仮定すると、自己負担は約 2 億 2,500 万円となる。

自己負担部分の支援策としては、独立行政法人福祉医療機構による災害復旧資金の福祉貸付事業が挙げられる。台風第 19 号により被災した社会福祉施設への福祉貸付事業は、通常の災害よりも融資内容が有利に設定されており、被災した施設の建て直しや改修に係る「設置・整備資金」、人件費等の「経営資金」のいずれについても 100%の融資（通常は 70 ~ 80%）が受けられる。前者の「設置・整備資金」の償還期間は施設の建築物の構造によって 15~30 年以内（うち据置期間は 2~3 年以内）であり、全期間無利子である。ただし、無担保融資は 3,000 万円までで、それ以上の借入れには不動産担保が必要である。また、後者の「経営資金」の償還期間は 15 年以内（うち据置期間は 3 年以内）であり、当初の 3 年間は無利子だが、4 年目以降は基準金利³⁴と同率の金利がかかる。「経営資金」の無担保融資は 2,000 万円までで、やはりそれ以上の借入れには不動産担保が必要である。

仮に 2 億 2,500 万円を全額「設置・整備資金」として借りられたとして最長の 27 年で計算しても毎年 830 万円以上の償還資金が必要となる。更に償還期間の短い資金の借入れが行われれば、より多額の償還資金が必要となろう。そのような負担を少しでも軽くできるのならば、制度改正を行い、民間の障害者福祉施設を激甚災害制度の対象として、他の社会福祉施設と同様、災害復旧費の 1 / 12 に相当する国庫補助金を交付できるようにしてもよいのではないだろうか。

（2）民間の障害者福祉施設が激甚災害法第 2 章の対象とならない理由

激甚災害法において民間の社会福祉施設が特例措置を受ける要件は、「各母法により国庫負担又は補助の対象とされている社会福祉施設が本法による特別措置の対象となる」とされている³⁵。

すなわち、身体障害者福祉法にも、障害者総合支援法にも民間の者が設置した障害者福祉施設を補助する規定が整備されていないため、民間の障害者福祉施設は、激甚災害法に基づく特別な財政援助を受けられないとされてきている。

筆者が調べた範囲では、身体障害者福祉法及び障害者総合支援法において、他の社会福祉施設の母法と同様に、民間の者が設置した施設の整備費等について補助ができるような

³³ 『東京新聞』（令元. 11. 12）

³⁴ 「独立行政法人福祉医療機構（福祉貸付）主要貸付利率表」（令 2.3.2 改正）によると、経営資金の場合、社会福祉事業施設については、5 年以内固定金利 0.802%などとなっている。

³⁵ 大蔵省主計局法規課長穴倉宗男編『新版 激甚災害制度の手引』（財団法人大蔵財務協会、昭和 54 年）129 頁

条文を定めてこなかった点を明確に解説したものは見つからなかった。

平成7年2月15日の参議院災害対策特別委員会において、阪神・淡路大震災によって被災した社会福祉法人立の保育所の災害復旧事業が激甚災害法による特別の財政援助の対象となるか否かについての質疑の中で、当時の厚生省社会・援護局施設人材課長は、「例えば身体障害者の施設、それから精神薄弱者の援護施設のうちのいわゆる社会福祉法人立の施設につきましては激甚法の適用対象になっておりませんので、私どもはこういった施設につきまして、できるだけ国庫補助のかさ上げができるように今鋭意検討中でございます。」と答弁している³⁶。

政府も本件について問題意識を有していたことがうかがえるが、制度改正等の具体的措置がなされぬまま、四半世紀が経過してしまったということになる。

(3) 激甚災害法による個人が設立した民間の児童福祉施設などに対する特例措置

ところで、社会福祉法人、日本赤十字社又は公益社団法人若しくは公益財団法人が設置者ではない民間の児童福祉施設（例えば保育所）は、母法である児童福祉法において施設の整備費等に対する補助規定が定められていないが、激甚災害法による特別な財政援助の対象とされている民間の社会福祉施設である。

激甚災害法第3条第2項では、「前項第6号に掲げる児童福祉施設の激甚災害に係る災害復旧事業については、児童福祉法第56条の2第1項第1号に該当しないもの（地方公共団体が設置したものを除く。）が同項第2号に該当する場合には、当該施設については、同条及び同法第56条の3の規定を準用する。」としている。

この準用規定が定められた経緯及び理由については、「児童福祉施設のうち、児童福祉法による補助の対象となっていない個人立施設については、激甚災害時における従前の特例法において法人立施設と同様に特例措置を講じてきたことから、本法（激甚災害法）においても第3条第2項に規定をおき、法人立施設に関する規定を準用して本法の特例措置の対象としている」とされている³⁷。

ここでいう「従前の特例法」とは、昭和28年6月の梅雨前線（死者・行方不明者1,013名）や7月の南紀豪雨（死者・行方不明者1,124名）を受けて議員立法により成立した昭和二十八年六月及び七月の大水害による社会福祉事業施設の災害の復旧に関する特別措置法（昭和28年法律第231号）及び、昭和34年の伊勢湾台風などの一連の災害を受けて、岸信介内閣の提出した閣法により成立した昭和三十四年八月及び九月の風水害を受けた社会福祉事業施設の災害復旧費に関する特別措置法（昭和34年法律第187号）であり、激甚災害法第3条第2項とほぼ同様の条文が規定されている。

このような条文が規定されたことについては、「昭和二十八年六月及び七月の大水害による社会福祉事業施設の災害の復旧に関する特別措置法案」の趣旨説明の中で、「社会福祉法人等以外の私人立の施設の復旧につきましては現行法の規定では補助又は負担を行うこ

³⁶ 第132回国会参議院災害対策特別委員会会議録第4号6頁（平7.2.15）

³⁷ 大蔵省主計局法規課長穴倉宗男編『新版 激甚災害制度の手引』（財団法人大蔵財務協会、昭和54年）129～130頁

とができませんが、今回の特別措置といたしまして、このような私人立の施設につきましても法人設立の施設に対すると同様の補助又は負担率を適用しようとするものであります。」³⁸とされており、個別の災害に対する特別措置としての補助という取扱いであった。

しかし、社会福祉法人、日本赤十字社又は公益社団法人若しくは公益財団法人が設置者ではない民間の保育所については、既に「交付要綱」において予算措置として災害復旧費の補助対象とされていることに加え、激甚災害法第3条第2項によって児童福祉法における施設の整備費等に対する補助規定が準用されるとともに、1/12の国庫補助率のかさ上げが行われ、他の児童福祉施設との補助率の格差が解消されている（図表1枚目参照）。

ただし、民間の障害者福祉施設を激甚災害制度の対象とする場合には、母法において施設の整備費等に対する補助規定がないことから、激甚災害法第3条第2項のような準用規定を整備するわけにはいかず、母法である身体障害者福祉法及び障害者総合支援法とともに激甚災害法第3条第1項第7号及び第8号等の関連条文を改正する必要があるだろう。

5. まとめ

これまで見てきたとおり、国による激甚災害時の災害復旧事業の補助制度の在り方として、同じ民間の社会福祉施設でも格差が存在している。民間の障害者福祉施設だけが長期間にわたり激甚災害法の特別の財政援助の適用対象から外されてきた。また、他の社会福祉施設とは異なり、身体障害者福祉法や障害者総合支援法といった母法にも、施設の整備費等に対する補助規定が定められていない。

前述の埼玉県川越市の障害者福祉施設の利用者は、災害の直後、市によって一般の避難所を短期間のうちに3か所も移動させられ、福祉避難所に指定されていなかった市の総合福祉センターで避難生活を送り、自閉症などの障害を抱え、慣れない環境に大きな不安とストレスを抱えたなどとも報じられた³⁹。自宅だけではその介護が困難で障害者支援施設等に入通所しなければならないような障害者にとっては、施設での活動ができるようになることが自立した日常生活及び社会生活の確保につながるため、施設の災害復旧事業の見通しをより行いやすいものとするための環境整備は必要であろう。

平成30年12月に制定されたユニバーサル社会の実現に向けた諸施策の総合的かつ一体的な推進に関する法律（平成30年法律第100号）（以下「ユニバーサル社会推進法」という。）は、全ての国民が、障害の有無、年齢等にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえのない個人として尊重されるものであるとの理念にのっとり、障害者、高齢者等の自立した日常生活及び社会生活が確保されることの重要性に鑑み、ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策を推進することを定めている。

ユニバーサル社会推進法第3条は、国は、ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策を総合的かつ一体的に推進する責務を有すると規定し、同法第6条第1項は、国は、ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならないとしている。

³⁸ 第16回国会参議院水害地緊急対策特別委員会会議録第25号6頁（昭28.8.6）

³⁹ 『埼玉新聞』（令元.10.24）ほか

これらの規定を踏まえると、国は、ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策の一つとして、民間の障害者福祉施設を激甚災害法による特別の財政援助の対象とするための法制上、財政上の措置の実現を推進すべきではないだろうか。民間の障害者福祉施設を激甚災害法による特別の財政援助の適用除外とし、災害復旧事業における補助率に「格差」を残し続けていくことは、ユニバーサル社会を推進する施策との整合性を欠くことにならないのだろうか。

(やまごし のぶひろ)