

被災者生活再建支援法をめぐる動向と論点

小林 航

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 被災者生活再建支援法の概要
 - (1) 制定・改正経緯
 - (2) 被災者生活再建支援制度の基本的な考え方
3. 検討会等における議論
 - (1) 被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会
 - (2) 被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議
4. 被災者生活再建支援制度をめぐる主な論点
 - (1) 「自助」を支援する「公助」の在り方
 - (2) 支給対象の拡大に係る論点
 - (3) 支給金額の拡大に係る論点
 - (4) 地方公共団体の財政負担及び労務の軽減
 - (5) その他の論点
5. おわりに

1. はじめに

行政による「公助」はもとより、国民一人一人が自ら取り組む「自助」や、地域、企業、学校、ボランティアなどが互いに助け合う「共助」なくしては、災害に対処することは困難であり、自助、共助、公助のバランスのとれた災害対策を促進していくことが求められている。

「公助」の一つの形である被災者生活再建支援制度（以下「本制度」という。）は、被災者の生活の再建を支援し、住民の生活の安定と被災地の速やかな復興を目的として、被災者生活再建支援金（以下「支援金」という。）を支給するものである。我が国では、本制度に加えて、被災者支援のため様々な制度が用意されている。

例えば、被災者の経済・生活面を支える制度として、災害弔慰金¹、災害障害見舞金²といった給付に係る支援のほか、災害援護資金³や生活福祉資金（緊急小口資金・福祉費（災害援護費））⁴といった貸付（融資）に係る支援、地方税・国税の減免・猶予、被災者の債務整理支援⁵等が挙げられる。また、住まいの確保・再建のための制度として、独立行政法人住宅金融支援機構による災害復興住宅融資（建設、新築住宅購入、中古住宅購入、補修）や、公営住宅等への入居、災害救助法による土砂等障害物の除去及び住宅の応急修理（4.（2）イ参照）等がある。

これらの制度とあいまって、被災者個人に対する公的な現金支給制度である本制度は、大規模災害時に欠くことのできないセーフティネットとなっている。

本稿では、被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）（以下「支援法」という。）の制定・改正経緯を踏まえ、制定の契機となった阪神・淡路大震災から25年を経過する現在において生じている課題を明らかにするため、政府の検討会等の動向を紹介するとともに現行制度に係る論点を整理したい。

2. 被災者生活再建支援法の概要

（1）制定・改正経緯

ア 被災者生活再建支援法の制定（平成10年）

平成7年1月の阪神・淡路大震災発災当時、地震保険（4.（1）参照）の普及状況は、世帯加入率が兵庫県内で2.9%⁶（全国平均7.0%）となっており、「自助」を基本とする生活再建は期待できない状況であった。

また、住宅被害に対する「共助」の一つである義援金については、死傷者数や家屋の全壊数などの被害が極めて甚大であったため、平成2年の雲仙普賢岳噴火災害や、平成5年の北海道南西沖地震と比べても一世帯当たりには配分される額が極めて少なく、配分の迅速性にも欠けた⁷。

¹ 「災害弔慰金の支給等に関する法律」（昭和48年法律第82号）に基づき、一定条件を満たす自然災害により死亡した者の遺族に対し、市町村条例で定める額（生計維持者が死亡した場合には500万円以下、その他の者が死亡した場合には250万円以下）を支給するもの。

² 「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づき、一定条件を満たす自然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）を受けた者に対し、市町村条例で定める額（生計維持者の場合には250万円以下、その他の者の場合には125万円以下）を支給するもの。

³ 「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づき、「災害救助法」（昭和22年法律第118号）の適用災害により負傷又は住居、家財に被害を受けた者で所得金額が一定未満の者に対し、生活再建に必要な資金を貸し付けるもの。

⁴ 金融機関等からの借入れが困難な低所得世帯、障害者世帯や高齢者世帯に対し、経済的な自立と生活の安定を図るために必要な経費を貸し付けるもの（平成21年7月28日付厚生労働省発社援第0728第9号厚生労働事務次官通知「生活福祉資金の貸付けについて」及び平成21年7月28日社援発第0728第13号厚生労働省社会・援護局長通知「生活福祉資金（福祉資金及び教育支援資金）貸付制度の運営について」）。

⁵ 住宅ローン等を借りている個人などで、自然災害の影響によって災害前の借入れの返済が困難になった者に対し、破産手続等の法的倒産手続によらずに、債権者と債務者の合意により債務整理を行う際の準則として取りまとめられた「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」（平27.12）に基づき、債務整理を行うもの。

⁶ 日本地震再保険株式会社「阪神・淡路大震災から25年」（令2.1.16）

⁷ 一世帯当たり、雲仙普賢岳噴火災害では約3,219万円、北海道南西沖地震では約2,519万円、阪神・淡路大震災では約40万円が支給された。関西学院大学災害復興制度研究所、被災者生活再建支援法効果検証研究会

こうした背景に加え、被災地において、生活の基盤を破壊された高齢等の被災者の中には、自力のみでは自立した生活を開始することが極めて困難である者が少なくなかった。支援法は、参議院提出の議員立法により平成10年5月に制定され、同年11月に施行された。

同法は、支給対象について年齢・収入要件を課した上で、住宅が全壊した世帯の家財道具調達等に対し、最大100万円を支援するものであったが、住宅の再建に係る支援については今後の検討課題とされた。

イ 居住安定支援制度の創設等被災者生活再建支援制度の拡充（平成16年改正）

「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」（平成16年法律第13号）は、平成16年2月の閣議決定を経て同年3月に可決・成立し、翌4月に施行された。

この改正では、全壊世帯で最高200万円の居住関係経費⁸の支給を追加することなどとされた。ただし、その支給対象は、被災住宅の建て替え、補修経費そのものではなく、解体撤去費等周辺経費にとどまるものとされた。

ウ 抜本的な被災者生活再建支援制度の拡充（平成19年改正）

政府の検討会において、被災者生活再建支援制度の使い勝手の悪さ、支援金の支給要件の複雑さ等が指摘された⁹。居住関係経費の支給率（支給限度額の総額に対する実際の支給額の割合）が3割に満たず、被災者からは住宅本体に係る再建のための制度が望まれていた。このような状況等を踏まえ、「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」（平成19年法律第114号）は、参議院提出の議員立法により平成19年11月に可決・成立し、翌12月から施行された¹⁰。

この改正では、支援金の仕組みが見直され、住宅の被害状況に応じ「基礎支援金」として最高100万円、住宅の再建方法に応じ「加算支援金」として最高200万円の、合わせて最高300万円を、定額渡し切り方式で支給することとされた。また、従前の収入要件及び年齢要件が撤廃されるとともに、用途制限の撤廃等により住宅本体への支援金充当も可能となったほか、支援金の申請手続も大幅に簡素化され、被災者等の負担が軽減された。

その後、参議院提出の議員立法により平成23年8月に可決・成立した「災害弔慰金の支給等に関する法律及び被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」（平成23年法律第100号）により、支援金の支給を受ける権利及び支援金として支給を受けた金銭について、差押えの禁止等が定められ、現在に至っている。

『検証 被災者生活再建支援法』（自然災害被災者支援促進連絡会、平成26年）4頁を参照。

⁸ 住宅の建て替え・補修に係る解体・整地に要する経費、借入金関係経費、家賃等を指す。

⁹ 被災者生活再建支援制度に関する検討会「被災者生活再建支援制度見直しの方向性について－被災者生活再建支援制度に関する検討会中間報告－」（平19.7）

¹⁰ 詳細な法律の成立経緯等については、佐藤靖「被災地の真の復興に資する制度に～被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案～」『立法と調査』No.276（平20.1.25）を参照されたい。

（２）被災者生活再建支援制度の基本的な考え方

支援法の対象となるのは、災害対策基本法で対象としている「災害」¹¹とは異なり、「自然災害」¹²である。さらに、自然災害の中でも、都道府県の相互扶助や国の財政支援が必要な大規模な自然災害に限定されており¹³、具体的には図表１のとおりである。

支援金はこうした自然災害により「生活基盤に著しい被害を受けた者」を支給対象としており、現行制度では、①住宅が「全壊」した世帯（全壊）、②住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯（解体）、③災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯（長期避難）、④住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯（大規模半壊）を指している（支援法第２条第２号）。これらの世帯主の申請に基づき、図表２の額の「基礎支援金」及び「加算支援金」が支給される。

図表１に示す自然災害又は、前述の①～④に該当せず、支給対象とならない被災者に対しては、地方公共団体による支援制度で対応することがあり、37 都道府県で 55 制度が運用されている（令和２年４月１日現在）¹⁴。例えば、東京都は、都内において支援法が適用された自然災害により、①支援法が適用された区市町村における住宅が半壊した世帯、②支援法適用外の区市町村における全壊・解体・大規模半壊・半壊世帯に対し、「東京都被災者生活再建支援事業」により被害程度に応じて金銭を支給している。同事業は、令和元年房総半島台風及び令和元年東日本台風において実施されている。

支援金の性質に関し、支援金は生活の再建を「支援するもの」であり見舞金的な性格を有し、災害に対する「補償」ではなく、生活再建に要する経費の全額を賄うものではないとされる¹⁵。また、支援金は都道府県が拠出した基金から支給し、その２分の１を国が補助することとなっている（支援法第 18 条）。なお、東日本大震災では国の補助を 5 分の 4 とする措置が講じられた¹⁶。令和２年 3 月 31 日時点で、都道府県の相互扶助に基づく基金の残高は、約 639 億円となっている¹⁷。

制度開始時から令和２年 7 月 31 日までで、82 の自然災害が支援金の支給対象とされ、28 万 6,547 世帯に対し、5,038 億 8,518 万円が支給されてきた¹⁸。そのうち約 7 割は東日本大震災によるものである。

¹¹ 「災害対策基本法」（昭和 36 年法律第 223 号）第 2 条第 1 号「災害 暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は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生ずる被害をいう。」「災害対策基本法施行令」（昭和 37 年政令第 288 号）第 1 条「災害対策基本法第 2 条第 1 号の政令で定める原因は、放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。」

¹² 「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象」（支援法第 2 条第 1 号）

¹³ 「被災者生活再建支援法施行令」（平成 10 年 11 月 5 日政令第 361 号）第 1 条

¹⁴ 内閣府「都道府県独自の被災者生活再建支援制度」（令 2.4.1）

¹⁵ 「「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議」検討結果報告」（令 2.7）

¹⁶ 「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）第 5 条の 2

¹⁷ 公益財団法人都道府県センター「令和元年度決算報告書」によると、「被災者生活再建支援事業積立資産」は 638 億 7,622 万 115 円となっている。なお、基金が減少してきたことに伴い、令和元年度に都道府県により 400 億円が拠出されている。

¹⁸ 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」（令 2.7.31 現在）

図表 1 被災者生活再建支援制度の対象となる自然災害

- ① 災害救助法の適用基準（災害救助法施行令第1条第1項）のうち1号又は2号を満たす自然災害が発生した市町村
- ② 自然災害により全壊10世帯以上の被害が発生した市町村
- ③ 自然災害により全壊100世帯以上の被害が発生した都道府県
- ④ ①又は②の被害が発生した都道府県内の他の市町村で、全壊5世帯以上の被害が発生したもの（人口10万未満のものに限る）
- ⑤ ③又は④の都道府県に隣接する都道府県内の市町村で、①、②、③のいずれかに隣接し、全壊5世帯以上の被害が発生したもの（人口10万未満のものに限る）
- ⑥ ③又は④の都道府県が2以上ある場合に、
全壊5世帯以上の被害が発生した市町村（人口5万以上10万未満のものに限る）
全壊2世帯以上の被害が発生した市町村（人口5万未満のものに限る）

（出所）内閣府資料より作成

図表 2 支援金の支給額（世帯の構成員が複数の場合）

	基礎支援金	加算支援金		計
	（住宅の被害程度）	（住宅の再建方法）		
①全壊 ②解体 ③長期避難	100万円	建設・購入	200万円	300万円
		補修	100万円	200万円
		賃借（公営住宅を除く）	50万円	150万円
④大規模半壊	50万円	建設・購入	200万円	250万円
		補修	100万円	150万円
		賃借（公営住宅を除く）	50万円	100万円

※加算支援金のうち、被災世帯が、同一の自然災害により2以上に該当するときの当該世帯の世帯主に対する支援金の額は、最も高いものとする（支援法第3条第3項）。

※世帯の構成員が単独の場合、各該当欄の金額の3/4の額となる（支援法第3条第5項）。

（出所）内閣府資料

3. 検討会等における議論

（1）被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会

平成19年の改正に際して、参議院災害対策特別委員会では、「本法施行後4年を目途として、支援金の支給限度額、国の補助割合を含め、制度の見直しを行うなどの総合的な検討を加えること」等の附帯決議がなされ、また、衆議院災害対策特別委員会では、「支援金の申請及び支給状況等を勘案し、本法施行後4年を目途として、対象及び負担のあり方を含め、制度の見直しなどの総合的な検討を加えること」等の附帯決議がなされた¹⁹。

¹⁹ 参議院「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律（平成19年11月16日法律第114号）関連資料（提案理由、各院委員長報告、附帯決議）」〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/168/pdf/k071680091680.pdf>〉（令2.10.21最終アクセス）

これらを受け、政府は「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会」を設置し、平成23年2月に第1回検討会を開催した。その後、同年3月に発生した東日本大震災による被害に対して支援金の支給がなされ、巨大災害時に本制度を適用した初めての事例となった。

同検討会は、平成24年3月、東日本大震災の教訓を踏まえ、本制度の在り方について、論点や留意点等を整理した「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会 中間整理」を取りまとめた。

中間整理では、本制度の内容について、被災地などからは給付の拡大を求める声があるものの、今後発生が予想されている東海・東南海・南海地震や首都直下地震においては、建物等の被害は東日本大震災の数倍にもものぼると想定されており、限られた財源の中で居住関係に着目した給付を更に拡大することが他制度とのバランスから適切かという点についても考慮する必要があるとしている。

（２）被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議

平成30年7月、全国知事会危機管理・防災特別委員会により「被災者生活再建支援制度に関する検討結果報告」が取りまとめられ、同年11月、全国知事会から本制度に係る提言（以下「全国知事会提言」という。）がなされた。その中で、①支給対象を半壊世帯まで拡大すること、②基金への都道府県による追加拠出に当たっては、これまでと同等以上の財政措置を講じること、③大規模災害発生時は特別の国の負担により対応すること、④全ての被災区域を支援の対象とすること、を政府に求めている。

全国知事会提言等を踏まえ、令和元年6月から「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議」が開催され、令和2年7月、検討結果（以下「実務者会議報告」という。）が取りまとめられた。

実務者会議報告では、住宅等の個人財産については個人の責任のもとに維持することが原則であることから、自然災害からの住宅再建等の生活再建についても「自助」による取組が基本であり、自然災害に備えた適切な保険・共済への加入を促進するなどの取組を促していく必要があるとしている。

一方で、半壊世帯（損害割合20%～39%）の実態を見ると、損害割合が20%台の場合には、その多くが、被害の程度が比較的軽微で補修費の平均も200万円未満であり、一定程度の補修を行えば元どおりに使用できるのに対し、損害割合が30%台の場合には、補修費の平均も500万円弱であり、主要な居室、機能等を含む大規模な補修を行わなければ居住できない状況にある点では大規模半壊と類似していることが示された。

このような状況を踏まえ、損害割合が20%台の半壊世帯については、支援金の対象とはせず、引き続き災害救助法の住宅の応急修理制度（4.（2）イ参照）等で対応していくことが妥当であるとする一方で、損害割合が30%台の半壊世帯については、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者」として、支援金の支給対象とすることが考えられるとしている。支給額については、大規模半壊における支給額等と比較考量して、基礎支援金を支給せず、加算支援金として、大規模半壊等の加算支援金の半額（建設・購入100

万円、補修 50 万円、賃借 25 万円) を支給することが妥当であるとしている(図表 3 参照)。

なお、全国知事会は、本制度の支援対象を拡大する見直しの方向性を打ちだしたことを高く評価するとともに、今後、早期に制度の内容を決定し、令和 2 年 7 月豪雨にも適用することを期待すると表明している²⁰。

図表 3 実務者会議報告で提案された支援金の支給額(世帯の構成員が複数の場合)

	損害割合	基礎支援金	加算支援金		計
		(住宅の被害程度)	(住宅の再建方法)		
①全壊 ②解体 ③長期避難	50%以上	100万円	建設・購入	200万円	300万円
			補修	100万円	200万円
			賃借(公営住宅を除く)	50万円	150万円
④大規模半壊	40%~49%	50万円	建設・購入	200万円	250万円
			補修	100万円	150万円
			賃借(公営住宅を除く)	50万円	100万円
⑤半壊	30%~39%	支給せず	建設・購入	100万円	100万円
			補修	50万円	50万円
			賃借(公営住宅を除く)	25万円	25万円

※赤字部分が実務者会議報告で提案された拡充内容である。

※半壊のうち、損害割合 20%~29%は支給対象としない。

(出所) 内閣府資料

4. 被災者生活再建支援制度をめぐる主な論点

(1) 「自助」を支援する「公助」の在り方

実務者会議報告で示されたとおり、自然災害からの住宅再建等の生活再建については「自助」による取組が基本であり、支援金等の「公助」は、この取組を側面的に支援するものである。支援金の支給対象の拡大がどのように「自助」に影響を及ぼすのか注目していく必要がある。

「自助」の一つである地震保険は、昭和 39 年 6 月に発生した新潟地震を契機として、地震・噴火・津波を直接又は間接の原因とする火災・損壊・埋没・流失による損害を補償する制度として創設された。同保険は、火災保険に付帯する方式での契約となるため、火災保険への加入が前提となる。令和元年の地震保険の世帯加入率は全国平均 33.1%となっており²¹、その普及促進を図ることが課題となっている。

国及び都道府県の財政負担、大規模災害発生をも見据えた制度の安定性等を考慮すると、今後「自助」を促していく側面からは、耐震改修等の自助努力や保険・共済等への加入と支援金の支給額を連動させることや、災害危険区域の住宅被害に対し支援金の支給を抑制

²⁰ 全国知事会「被災者の生活と生業(なりわい)の再建に向けた対策パッケージの決定を受けて」(令 2.7.30)

²¹ 損害保険料率算出機構ホームページ「グラフで見る!地震保険統計速報」<<https://www.giroj.or.jp/data/bank/earthquake.html>>(令 2.10.21 最終アクセス)

することなども考えられる²²。

(2) 支給対象の拡大に係る論点

まず、支給対象の拡大に際しては、対象世帯が大幅に増加することが想定されることから、拠出金及び国の補助の増額が必要とされる可能性がある。また、地方公共団体の職員数に制約があり、発災時には支援金の支給に必要な業務量が増加するため、支援金の迅速な支給に向けた支援が不可欠である。

ア 半壊世帯の一部（30%～39%）への基礎支援金の不支給

全国知事会のワーキンググループでは、半壊世帯まで支給対象に拡大する場合、その支給方法について、①基礎支援金、加算支援金の両方を支給する場合、②基礎支援金のみを支給する場合、③加算支援金のみを支給する場合の3つのパターンについて検討が行われた²³。同ワーキンググループでは、支給方法について結論は出されていないが、いずれについても被害状況と支給額との均衡を考慮する必要性に言及されている。一方、半壊の場合は補修が中心になると見込まれているが、全壊、大規模半壊と比較して少額の支援金を①の場合のように2度の手続を経て支給することは、被災者、地方公共団体のいずれにとっても負担感が大きいとの見方もある。

また、基礎支援金及び加算支援金はいずれも用途の制限はなく見舞金的性格を有している（2.（2）参照）。加算支援金については、住宅の再建方法によりその支給額に傾斜がついていることや、その支給を申請する際には契約書等の写しが必要となる²⁴ことなどから、住宅再建に対する補助金としての性格もうかがわれる。住宅の再建を促す観点からは、半壊世帯の一部（30%～39%）に対する支援金の支給は望ましいが、実務者会議報告どおり加算部分のみが支給されることとなれば、見舞金的性格とされる支援金の性質が、より補助金的な性格へと近づくことにならないか。

イ 災害救助法上の応急修理との関係

災害救助法上の応急修理は、居室、炊事場、便所等日常生活に必要最小限度の部分を応急的に修理するもので、都道府県知事等が原則現物給付で行うものである。その修理限度額は、一世帯当たり①大規模半壊又は半壊、半焼、流出の世帯は59万5千円以内、②一部損壊のうち損害割合が10%以上20%未満の世帯（準半壊）は30万円以内となっている²⁵。応急修理は、必要最小限度の補修を行い応急期における被災者の住居を確保しようとするものであるが、実際には、罹災証明書²⁶を必要としていることから、応急修理

²² 被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会 中間整理」（平24.3）30頁

²³ 全国知事会危機管理・防災特別委員会被災者生活再建支援制度に関する見直し検討ワーキンググループ「被災者生活再建支援制度の見直し検討結果報告」（平30.11）29頁

²⁴ 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「自然災害による被災者のための被災者生活再建支援制度」2頁参照。なお、基礎支援金の支給を申請する際には罹災証明書や住民票、預金通帳の写し等が必要となる。

²⁵ 災害救助法第4条第1項第6号、「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成25年10月1日内閣府告示第228号）第7条

²⁶ 被災者生活再建支援制度を含む多くの支援政策の起点となる「住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面」のことで、市町村長が被災者の申請に

が行われる時期は、むしろ復旧期になっているという指摘がある²⁷。仮に復旧期の制度であることを是とするのであれば、支援金と同時期に支給されることとなるため、一本化することも考えられる。また、支援金は現金給付であることから、同じ半壊世帯でも損害割合の違いで、現金給付と現物給付の差が生じることの是非についても議論が求められる。

ウ 適用要件の緩和

(ア) 災害規模要件の撤廃

支援法は、全壊 10 世帯以上の被害が発生した市町村等であることを適用要件としている。「同一災害同一支援」の観点から、居住する市町村の行政区分によって支給対象の可否が決定されるのは、個々の被災者の立場からすれば不条理であり、被災者間で支援が異なっては公平性に欠けるとの指摘がある²⁸。

全国知事会提言や、令和 2 年 7 月豪雨を踏まえた全国知事会の緊急要望（以下「緊急要望」という。）²⁹の中でも「被災者生活再建支援に関して、同一災害であればすべての被災世帯が対象となるよう、適用戸数の要件の緩和を図ること」を要望している。

一方、例えば 1 世帯だけ被災した住宅の再建が公費支援の根拠となる公共性を有することとなるのか疑問であることが指摘されている³⁰。また、政府は、規模の小さな災害に対する対策は被災地方公共団体において対応することが可能であることから当該地方公共団体による対応が期待され、むしろその方がいいのではないかと³¹との考え方を示している。本制度の間隙を埋める独自の支援制度が存在しない地方公共団体もあり、居住地によって被災者の不公平を招かない制度運用が求められる。

(イ) 事故災害への適用

支援法は、支給対象を「自然災害」に限定しており、災害対策基本法が対象としている災害全てが適用対象になるわけではない（2.（2）参照）。原子力災害や大規模な火災といった事故については、その原因者が賠償すべきものとされ、税金で支払いをすることは妥当とは言えないとの考え方が示されている³²。

一方、支援法の支給対象を原子力災害等自然災害以外の広域災害の場合も対象にする

基づき交付する（災害対策基本法第 90 条の 2 第 1 項）。

²⁷ 被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会 中間整理」（平 24.3）22 頁

²⁸ 竜巻被害で顕著となるなど、実例も指摘されている。平成 24 年 5 月に発生した突風災害では、災害救助法を適用した茨城県つくば市、常陸大宮市、筑西市、桜川市、栃木県真岡市、茂木町、益子町のうち、支援法の適用決定ができたのは茨城県つくば市のみであった。また、平成 25 年 9 月に発生した突風災害では、災害救助法を適用した埼玉県越谷市、松伏町のうち、支援法の適用決定ができたのは越谷市のみであった。詳細は、岡本正『災害復興法学Ⅱ』（慶應義塾大学出版会株式会社、平成 30 年）171 頁～174 頁を参照されたい。

²⁹ 全国知事会「令和 2 年 7 月豪雨による災害への対応及び被災者生活再建支援の充実強化に関する緊急要望」（令 2.7.20）

³⁰ 被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会 中間整理」（平 24.3）24 頁

³¹ 第 180 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第 11 号 18 頁（平 24.7.25）

³² 被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会 中間整理」（平 24.3）24 頁

べきとの意見がある³³。平成 28 年 12 月に新潟県糸魚川市で発生した大規模火災による被災者に支援法を適用した例がある。ただしこれは、出火原因がこんろの消し忘れという人災ではあったが³⁴、通常の火災とは異なり、出火前後の強風により広範囲に延焼を拡大したものと見られたために、強風を異常な自然現象として位置付けたことにより³⁵、支援法を適用したものである。

(ウ) 店舗等への適用及び賃貸人（大家）の支給対象化

支援法では、店舗等や賃貸用住宅といった事業用資産は支給対象とはなっていない。この点、生業たる店舗等の再建ができないと生活再建もできないとの趣旨から、住宅だけでなく店舗等も支給対象にするべきという考え方がある³⁶。また、建物の再建を行う賃貸人（大家）に支援金が支払われないことは、賃借人に加算支援金まで支払われることを考えると不公平であるという指摘や、これにより民間賃貸住宅の再建が進まない、結果として地域の活力低下をもたらすのではないかとの指摘がある³⁷。半壊世帯の一部（30%～39%）を対象に加算支援金のみの支給を可能とする仕組みを設けるに当たり、資力が弱く個人が経営している店舗等への支給も検討する余地があるのではないか。

一方、逆に賃貸人（大家）と比べ経済的損失が大きいとは言えない賃借人を支給対象から除外すべきとの考え方もある³⁸。

(3) 支給金額の拡大に係る論点

平成 19 年改正時の衆参附帯決議において「支援金の支給限度額については、被災者の住宅再建に対する意欲に十分応え得るよう、今後の実績等を踏まえ、引き続き検討すること」を政府に求めている。また、これまで、支援金の支給限度額を少なくとも 500 万円に引き上げること等を内容とする請願³⁹が提出されてきたが、いずれも審査未了となっている。

平成 30 年 7 月の全国知事会危機管理・防災特別委員会の検討結果報告では、「現行の支給額は、被災者が住宅再建を行うために必要な支給額であると考えられることから、支給限度額は現行どおりとする」とし、慎重な姿勢を示している。支給限度額の引上げについては、国及び都道府県の財政負担が重くなることに加え、自助努力による事前対策への取組意欲を阻害する可能性もあり、自助、共助、公助のバランスに留意することが求められる。

(4) 地方公共団体の財政負担及び労務の軽減

緊急要望では、「法適用とならない世帯に対して、自治体が独自に支援を行う場合、自治

³³ 同上

³⁴ 消防研究センター「平成 28 (2016) 年糸魚川市大規模火災調査報告書 (消防研究技術資料第 84 号)」(平 30. 6)

³⁵ 第 201 回国会閉会後参議院災害対策特別委員会会議録第 1 号 17 頁 (令 2. 7. 28)

³⁶ 被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会 中間整理」(平 24. 3) 25 頁

³⁷ 同上

³⁸ 被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会 中間整理」(平 24. 3) 27 頁

³⁹ 例えば第 201 回国会では「被災者生活再建支援制度抜本的拡充に関する請願」等

体の財政負担の軽減に努めること」、「事務の簡素化や共通化を図るとともに、財政負担が過重にならないよう地方財政措置を強化すること」を政府に求めている。

政府は、財政負担の軽減に関して、支援法の適用対象とならない世帯に対し、都道府県が自主的に支援法と同水準の支援金等を被災者に支給した場合には、当該支給額の2分の1を特別交付税措置として対応するとしている⁴⁰。

また、今後の事務の簡素化に関する議論について、支援金の効果を高めるために所得制限等の設定や使途の制限等を検討する際には、地方公共団体の担う調査・判定が複雑化すると、地方公共団体の負担が著しく増加し、ひいては早期に判定を受けられない被災者の不利益も増加するため、地方公共団体の事務負担についても留意する必要がある⁴¹。

(5) その他の論点

ア 被災者生活再建支援制度等の周知

罹災証明書や本制度の知識をあらかじめ持っている被災者がどれだけいるかという点も重要である。本制度を含め、我が国における支援制度は申請がなければ支援を受けることができないため、戸別訪問によるアウトリーチを実施するなど、情報提供の在り方を工夫していくことが求められている。

イ 被災者に対する個別的、総合的な支援

緊急要望では、「被災者の生活再建に伴うストレスや悩みに対応するため、精神科医、弁護士等の専門家によるワンストップ相談等の実施に必要な支援を行うこと」を政府に求めている。巨大災害の場合には、避難生活が長期化し、住まいのみならず生業や就労の場を失うなど被災者に与える影響は大きい。そこで、生業再建をどのように組み込んでいくのか等、住宅再建にとどまらない総合的な被災者の生活再建をどのように支援していくかが課題となっている。

ウ 住宅の被害認定の迅速化等支援金支給の迅速化に資する取組

支援金の迅速な支給には、罹災証明書の遅滞ない発行が必要である（図表4参照）。東日本大震災発災後、口頭質問による本人確認で住民票に代えることを可能にするなどの措置を講じたことにより申請・審査の困難さは軽減された。災害対策基本法では、市町村長に、罹災証明書の交付に必要な業務の実施体制の確保を図るため、専門的な知識及び経験を有する職員の育成、当該市町村と他の地方公共団体又は民間の団体との連携の確保等を講じる努力義務を課している⁴²。

また、罹災証明書を迅速に発行するためには、その基礎となる被害認定調査の迅速化が重要となる（図表4参照）。これまで、「住家の被害認定基準運用指針」等の改正などにより、航空写真等を活用した「全壊」の判定が可能となるなど、被害認定の簡便化が図られてきた。一方、実務者会議報告の提案では、半壊世帯の損害割合で支援の可否を

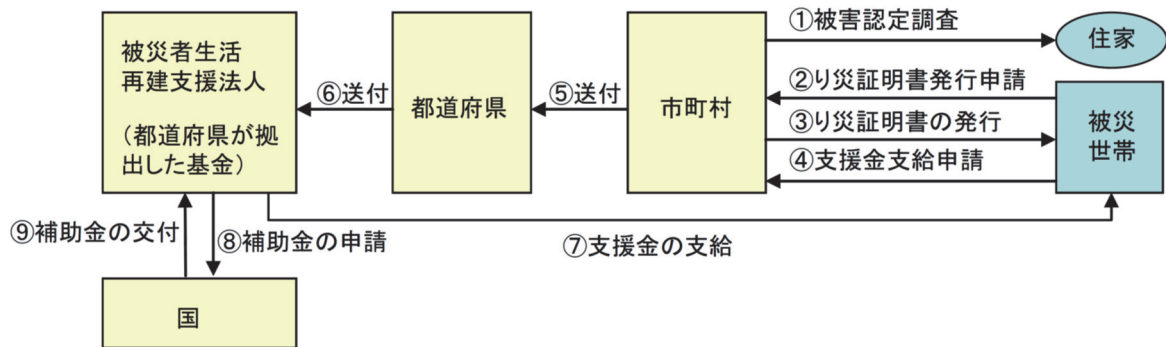
⁴⁰ 第180回国会衆議院災害対策特別委員会議録第11号18頁（平24.7.25）

⁴¹ 被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会「被災者に対する国の支援のあり方に関する検討会 中間整理」（平24.3）27頁

⁴² 災害対策基本法第90条の2第2項

判断することから、「損害割合〇%」と詳細を記載しようとする、調査員の負担が大きくなることが想定されることに留意が求められる。

図表 4 被災者生活再建支援制度の支援金の支給フロー



※被災者生活再建支援法人には、「公益財団法人都道府県センター」が指定を受けている。
(出所) 内閣府資料

エ 再度災害への配慮

支援法には、短期間に複数回被災した被災者に対し特別な措置を講じる規定はない。緊急要望では、「平成 30 年 7 月豪雨災害の被災者が 2 年、平成 28 年熊本地震の被災者が 4 年という短い期間で再び被災されている状況を踏まえ、短期間に何度も被災する場合の生活再建は困難を極めることから、被災者支援にあたっては別枠での支援を検討する等、特段の配慮をすること」を政府に求めている。短期間に度重なる災害に被災した者に対する特別な支援策について議論が求められる。

オ 被災者個人単位への支給

支援金は被災世帯となった「世帯主」に対し支給される（支援法第 3 条第 1 項）。この点、被災者によっては、離婚訴訟中やDV等による別居などにより、住民票で示される「世帯」とは異なる生活実態を持つ場合があるため、世帯単位で支給される支援金を、個人単位とするべきとの見解がある⁴³。また、単身世帯（一人暮らしの世帯）において支援金の額が複数世帯と比べて一律に 4 分の 3 となる点、複数世帯においては世帯の人数の多寡にかかわらず金額が同一である点も課題となっている⁴⁴。

5. おわりに

被害状況に応じた個別の生活再建支援計画を立てて支援を実行する「災害ケースマネジメント」と呼ばれる考え方がある⁴⁵。本制度を含め様々な支援策を組み合わせた計画を立

⁴³ 岡本正「熊本地震におけるリーガル・ニーズと復興政策への反映（下）～東日本大震災との比較検証・被災者生活再建支援法の見直し～」『自治実務セミナー』（平 29. 5）51 頁

⁴⁴ 津久井進『Q&A 被災者再建支援法』（株式会社商事法務、平成 23 年）78～79 頁

⁴⁵ 日本弁護士連合会「被災者の生活再建支援制度の抜本的な改善を求める意見書」（平 28. 2. 19）、津久井進『災害ケースマネジメント◎ガイドブック』（合同出版株式会社、令和 2 年）など参照

て、あらゆる支援者が相互連携することで、被災者に寄り添った支援を実践することができるとされる。この考え方はいくつかの地方公共団体では既に制度化もされており、今後、被災者の援護を実施するための基礎となる「被災者台帳」⁴⁶を活用した取組を促していくなど、災害ケースマネジメントの導入や推進に向けた国レベルの実践が期待されている。

また、房総半島台風から一年が経過するが、被災地には依然として一部損壊家屋が数多く残っている。発災後、極めて多くの家屋が、暴風による屋根の被害等を受け、日常生活に著しい支障が生じたことを契機として、災害救助法の応急修理制度の対象が拡充された⁴⁷。被災者の生活の安定の確保に寄与したと評価できる一方、修理費・解体費が足りない又は工業者が確保できない世帯や、一部損壊と判定されたものの、屋根からの浸水等により時間の経過とともに居住できなくなったという世帯も散見される。制度ができたからと言って終わりではない。何が被災地の真の復興につながるかを引き続き考えていく必要がある。

自然災害による被災者がその被害から回復するためには、日常生活の再建とともに、その生活の基盤たる「住まい」の再建を欠かすことはできない⁴⁸。本制度は、単に個人レベルにおける住宅再建だけではなく、地域社会の迅速な復興のためにも極めて重要である。被災現場の実情を踏まえた議論が行われ、本制度を改善へとつなげていくための検討が求められている。

(こばやし わたる)

⁴⁶ 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者の援護を総合的かつ効率的に実施するため必要があると認めるときは、被災者の援護を実施するための基礎とする台帳（被災者台帳）を作成することができる（災害対策基本法第90条の3第1項）。

⁴⁷ 損害割合10%以上20%未満を「準半壊」として新たに応急修理制度の対象とし、令和元年8月28日から適用されている（令和元年10月23日内閣府告示第378号）。

⁴⁸ 前掲脚注19参照