

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

2016年（平成28年）2月19日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故等の経験を踏まえ、一人ひとりの被災者が「人間の復興」を実現するために、「被災者生活再建支援法」を以下のとおり改正すべきである。

- 1 現行法では、住家被害判定の結果を基礎支援金の適用要件にしているところ、住家の被害のみならず被災者の生活基盤が被ったダメージを個別に把握し、被害状況ごとに支援を適用するよう改めること。
- 2 現行法では、支援は世帯を対象としているところ、被災者一人ひとりを対象として行うよう改めること。
- 3 給付内容につき、支援金増額や家賃補助も含めた大幅な拡充を行い、支援方法につき、給付に加え、以下の制度を新設すること。
 - (1) 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」を制度化すること。
 - (2) 被災者への情報提供や相談、寄り添い・見守り等とともに、支援計画の実施に関与する「生活再建支援員」を新たに配置すること。

第2 意見の理由

- 1 東日本大震災・福島第一原子力発電所事故から5年が経過しつつあるが、被災地の復興は未だ道半ばである。当連合会は、2015年9月11日に「東日本大震災5年目を迎え、被災者本位の住まいと暮らしの復興と再生を求める意見書」を取りまとめ、復興行政・まちづくり・社会基盤再生・合意形成の在り方など、多方面にわたって約20項目の具体的施策を提言した。これらは「人間の復興」を実現するために不可欠の施策である。

本意見書は、これを更に敷衍して、一人ひとりの被災者の生活再建のために必要な総合的な制度改善を求めて提言するものである。

- 2 現行の被災者の生活再建の基本的な支援制度としては、1998年に成立した「被災者生活再建支援法」がある。これは、被災者に対して最大300万円の支援金を支給する仕組みである。東日本大震災では、同法による支援金に加

え、各自治体で独自の補助金等を創設し、被災者の住宅再建の支援が行われた。

被災者生活再建支援制度は、被災者の基幹的な救済制度として位置付けられており、被災者の自立支援に大きく寄与するだけでなく、被災地の復興を推進する重要な施策であると評価できる。

- 3 しかし、東日本大震災における被災者の声に耳を傾け、生活再建の現状を直視してきた弁護士立場からすると、現行制度は不十分といわざるを得ない。

岩手弁護士会は陸前高田市で地元NPO法人と連携して市内の仮設住宅の巡回相談を継続して一人ひとりの被災者が抱える苦悩に向き合っている。また、宮城県、福島県をはじめ被災地弁護士会等が実施する法律相談には、今なお被災者から多くの相談が寄せられている。当連合会が発行した「東日本大震災無料法律相談事例集」では、2012年10月までに集計・分析した約4万件の相談情報を取りまとめている。

これら被災者の生の声から浮かび上がってきた課題は実に多様である。支援の条件となる住家被害判定をめぐる多くの不満が寄せられたこと、支援対象が住家に限られているため生業関係の被害には何らの支援もなかったこと、半壊以下の被害には全く支援がないこと、非居住の所有者が支援の対象外であること、支援金の支給が世帯単位であるため家族が分散した場合に救済から漏れ落ちる被災者が生じること、世帯の人数の多寡にかかわらず金額が同一であること、支援金が生活再建に十分な金額ではないこと、支給期限が被災者の切迫感を徒に招いていること、原発事故の避難者を長期避難（全壊扱い）として支援しなかったこと、義援金の配分や自治体の独自支援制度が連動したため支援格差を拡大する結果を招いたこと、財源が不足していることなどが、その一例である。

また、その後発生した2012年及び2013年の関東地方で発生した竜巻被害では、同じ災害であるのに自治体ごとに支援の可否が異なる（同一災害同一支援の原則に反する）ことが問題となり、2015年9月の鬼怒川決壊による水害でも半壊世帯への不支給が問題となった。

当連合会は、上記各課題について、適時、意見を述べてきたところであるが（2011年7月29日付け「被災者生活再建支援法改正及び運用改善に関する意見書」、2012年6月21日付け「竜巻等の被害に関し被災者生活再建支援法施行令の改正を求める会長声明」等）、いまだ何らの改善もなされていない。

- 4 これら改善課題が実行されない理由はいろいろ考えられるが、特に重要と考えられるのは、第一に、住家被害認定（罹災証明書）に過度に依存している点、

第二に、一人ひとりの被災者が大事にされていない点、第三に、国の支援が被災者の生活全般を直視していない点にあると思われる。

(1) 適用要件について－生活基盤の被害を個別に把握する

被災者生活再建支援法は、基礎支援金が罹災証明書に記載された「全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊」という住家被害認定だけで支援の可否を決する仕組みになっている。しかし、罹災証明はあくまで住んでいる家の壊れ方を証明しているに過ぎず、一人ひとりの生活基盤が受けたダメージの度合いを正しく表しているわけではない*1。

現代社会における生活の基盤の要素は、住宅のみならず、生活の糧となる生業・仕事の存在を欠かすことができないし、その前提として心身の健康と、家族との絆やコミュニティも重要な要素である。被災とは、住宅の毀損にとどまらず、こうした様々な生活基盤の要素が毀損することを意味する。例えば、住家が半壊に過ぎなくても、生業を失い、家族と離れて遠方に避難せざるを得なくなった高齢者の被害は甚大であって、手厚い支援を必要とすることが明らかである。また、住家が浸水して1階が毀損し、台所もトイレも使用不能であるのに、半壊認定だったため、そのままの状態数年にわたって2階で暮らし続けている在宅被災者にも、何らかの支援の手が差し伸べられるべきことが明らかである。原発事故で生活基盤のある住所地から離れることを余儀なくされた避難者にもきめ細やかな支援が行われなければならない。

しかし、現行の制度ではこれらは支援の対象外とならざるを得ない。

被災者が、災害によっていかなる被害を受けたか、すなわち、住まい、暮らしぶり、収入、仕事、年齢、健康状況、家族関係等の項目にわたって、ダメージの内容を個別に把握し、その被害の状況に適合した個別支援を行う仕組みに改めるべきである。

(2) 支援対象について－被災者一人ひとりを対象とする

こうした被害の態様は被災者一人ひとりそれぞれで異なり、世帯単位で同一というわけではない。自然災害は県境や市町村境とは無関係に発生し、個人の被害は世帯の住所地によって規定されるものではない。被災地の法律相談に寄せられた深刻な悩みの多くは、まさに一人ひとりの事情を汲んでいないところに由来していた。

憲法が個人の尊重と幸福追求の権利を認めた上で（憲法第13条）、健康で

*1 菅野拓『東日本大震災の仮設住宅入居者の社会経済状況の変化と災害法制の適合性の検討－被災1・3年後の仙台市みなし仮設住宅入居世帯調査の比較から－』（地域安全学会論文集27号）第10項「罹災証明書の区分からみた社会経済状況」参照。

文化的な最低限度の生活を営む権利を認めている（憲法第25条）ことに照らせば、被災からの復旧復興という局面においては、被災者一人ひとりの被害状況に対応した個別の支援策が講じられるべきである。

支援金は世帯単位で支給されているが、世帯単位とすることに、他の災害関連法令との整合性や行政の運用事務上の都合以外にさしたる理由が見当たらない。むしろ、家族の在り方の多様化、高齢化、そして大規模災害の影響が長期化して各家族の形態が変化を余儀なくされている実情に照らせば、災害前の世帯単位に拘泥するより、一人ひとりの被害状況に即応した支援に舵を切るのが相当である。被害を個別に把握する前述の適用要件にも整合する。さらに、行政事務上も、国民一人ひとりを対象とする個人番号制度が施行され、かつ、被災者一人ひとりに被災者台帳の整備が求められるようになった（災害対策基本法第90条の3）ことから、世帯単位よりも被災者一人ひとりを対象とする方が現実的である。

(3) 支援方法について—給付の拡充と人的支援と災害ケースマネジメント

そして、これに対応すべき支援は、一人ひとりの被害状況に適合した支援でなければならない。現行制度は、最大100万円の基礎支援金と最大200万円の加算支援金を支給するものであるが、結局のところ、住宅の損壊程度に応じた支援と、住宅の再建に対する補助的な支援を行うにとどまるもので、生活基盤全体が受けたダメージのうち一部分の支援に過ぎない。

前述のとおり、生業等の収入の糧を失った者に対する支援は乏しく、健康被害に対する支援も災害弔慰金等法による極めて限定的なものしかない。平時の福祉制度との連携も講じられていないため、制度の隙間にこぼれ落ちて支援が受けられない人々がいる。

そこで、国においては、第一に、現在の住宅の損壊・再建に対応した給付制度の増額や家賃補助制度のほか、一人ひとりの被災者の生活基盤の被害状況に応じた新たな支援金給付を設けるなどして支援を大幅に拡充するべきである。

第二に、一人ひとりの被害状況に適合するよう様々な支援策を組み合わせた個別の支援計画を立て、被災者が平時の日常を取り戻すまでフォローする「災害ケースマネジメント」の仕組みを新たに構築するべきである。

第三に、この計画を実施するため、生活支援や住宅再建等に関する専門性を備えた「生活再建支援員」を新たに配置し、情報提供・相談や寄り添い・見守り等を実施するべきである。

地方自治体は、この災害ケースマネジメントの実施主体として、一人ひとりの被災者への対応を行い、不足の点があれば、国に支援制度の改善を求めべきであるが、制度が確立するまで当面の間は独自施策により支援をするべきである。

なお、こうした一人ひとりに対する個別対応は、例えば介護福祉分野におけるケアマネジメントが既に実践されており、現実的な施策といえる。

(4) 財源について

ところで、被災者生活再建支援制度の拡充に対しては、常に財源不足の指摘がなされる。現在の財源不足は、主に地方自治体の積立分の不足によるものである。被災者生活再建支援法の成立経緯から都道府県の負担が求められているものの、国民の生命と身体、そして幸福追求の権利を護るために必要な災害対応及び復旧復興支援は国の基本的責務であり、被災者が等しく救済されるべきことを考慮すると、主として国が財源を負担するのが相当である。特に、都道府県の境すらも越えた東日本大震災が発生し、今後も南海トラフ地震等が想定されている現状に照らせば、国が前面に立つべきである。

また、東日本大震災における被災者生活再建支援金の支給状況は約3000億円程度であり（基礎支援金は19万1214世帯に対し1527億円、加算支援金は11万7538世帯に対し1492億円（2014年12月31日現在、内閣府調べ）、これは復興財源25兆円のうち1.2%程度に過ぎず、全体の中で必ずしも大きな負担にはなっていない。

むしろ一人ひとりの被災者の生活再建こそが「人間の復興」の最重要課題であることからすれば、もっと比重を置いて支援費を割くべきものといえる。

- 5 被災者生活再建支援法は、2007年改正時に、衆議院災害対策特別委員会で「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」旨の附帯決議がなされていたが（参議院でも同旨附帯決議があった。）、2011年に東日本大震災が発生したため、これが延期されたまま今日に至っている。2015年3月に内閣府の「被災者生活再建支援法関連調査報告書」がまとめられたが、これを受けた検討もなされていない。

東日本大震災の復興の遅れと、福島第一原子力発電所事故の被害者の救済の不徹底が指摘されて久しいが、これは、被災者生活再建支援法の改善が長年にわたって放置されていることにも一因がある。

そこで、被災から丸5年を経過するに当たり、被災者を救済するため、被災

者一人ひとりの被災の実態と向き合い、住家被害判定（罹災証明）だけでなく生活基盤全体の被害状況をきめ細やかに個別把握し、金銭給付の拡充（家賃補助等）はもとより、これにとどまらない人的支援（生活再建支援員の配置等）も包含したオーダーメイドの支援策（災害ケースマネジメント）を講じ、国はこれを制度面・財源面でしっかり支え、地方自治体はこれを強力に実施することを内容とする制度とするよう、被災者の生活再建支援制度を抜本的に改めるべきである。

以上