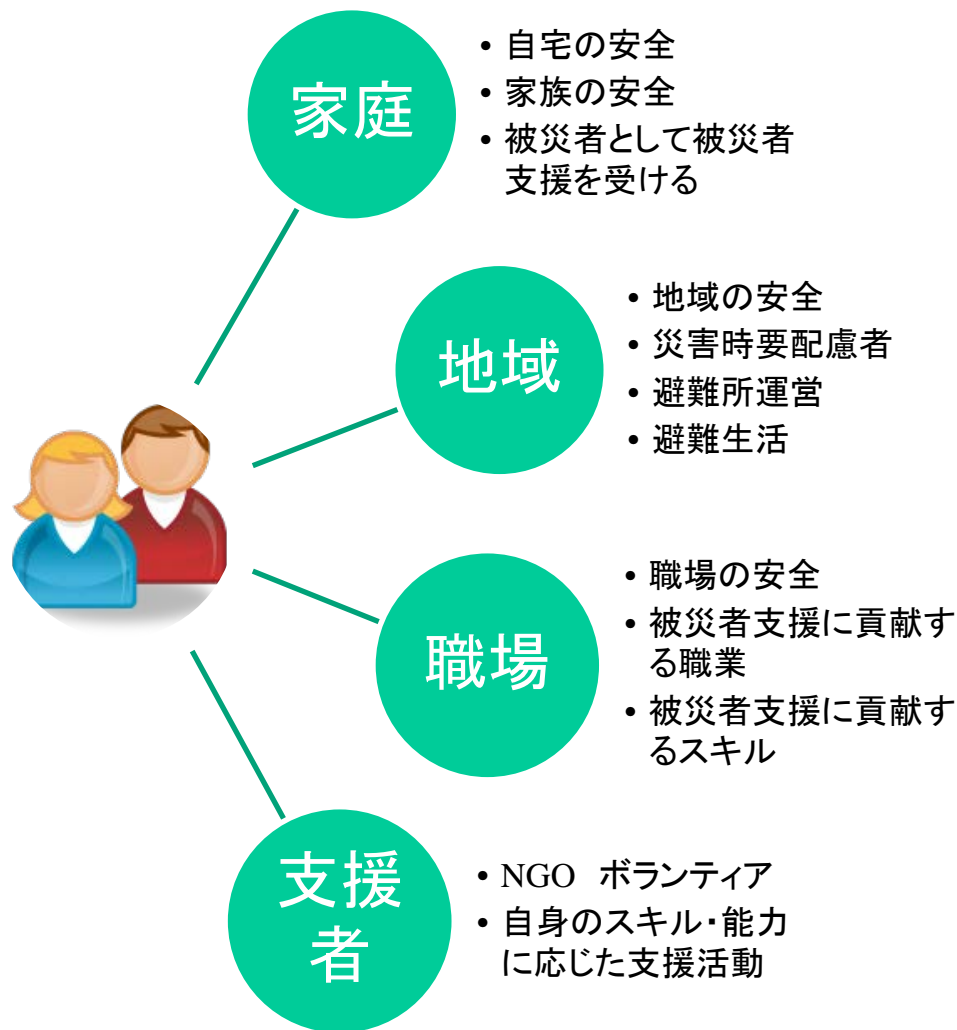


災害対策基本法から被災者支援のあり方

関西大学 山崎 栄一



被災者支援のためにできること



被災者支援という場面で何ができるのか！！

私たちはさまざまな顔を持っている＝ポテンシャルを有している

被災者支援のフェイズ

被災

災害前の備え

- 減災に向けた努力
- 災害時要配慮者の把握

応急対策

- 安全な場所への避難行動
- 救助活動、応急手当

避難生活

- 避難所 仮設 在宅 テント etc
- 暮らしの保障

生活再建

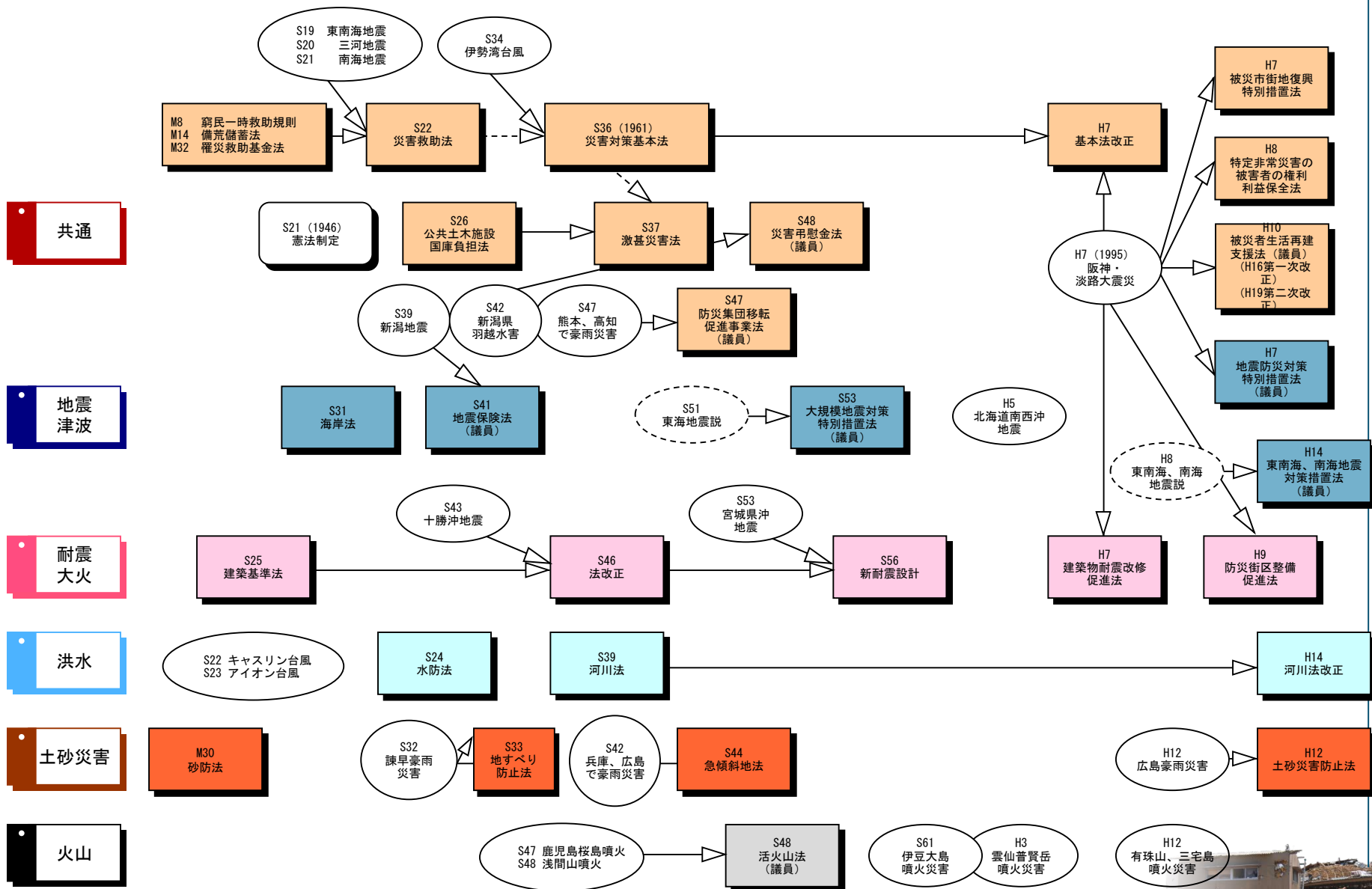
- 仕事の安定 収入の安定
- 住宅再建

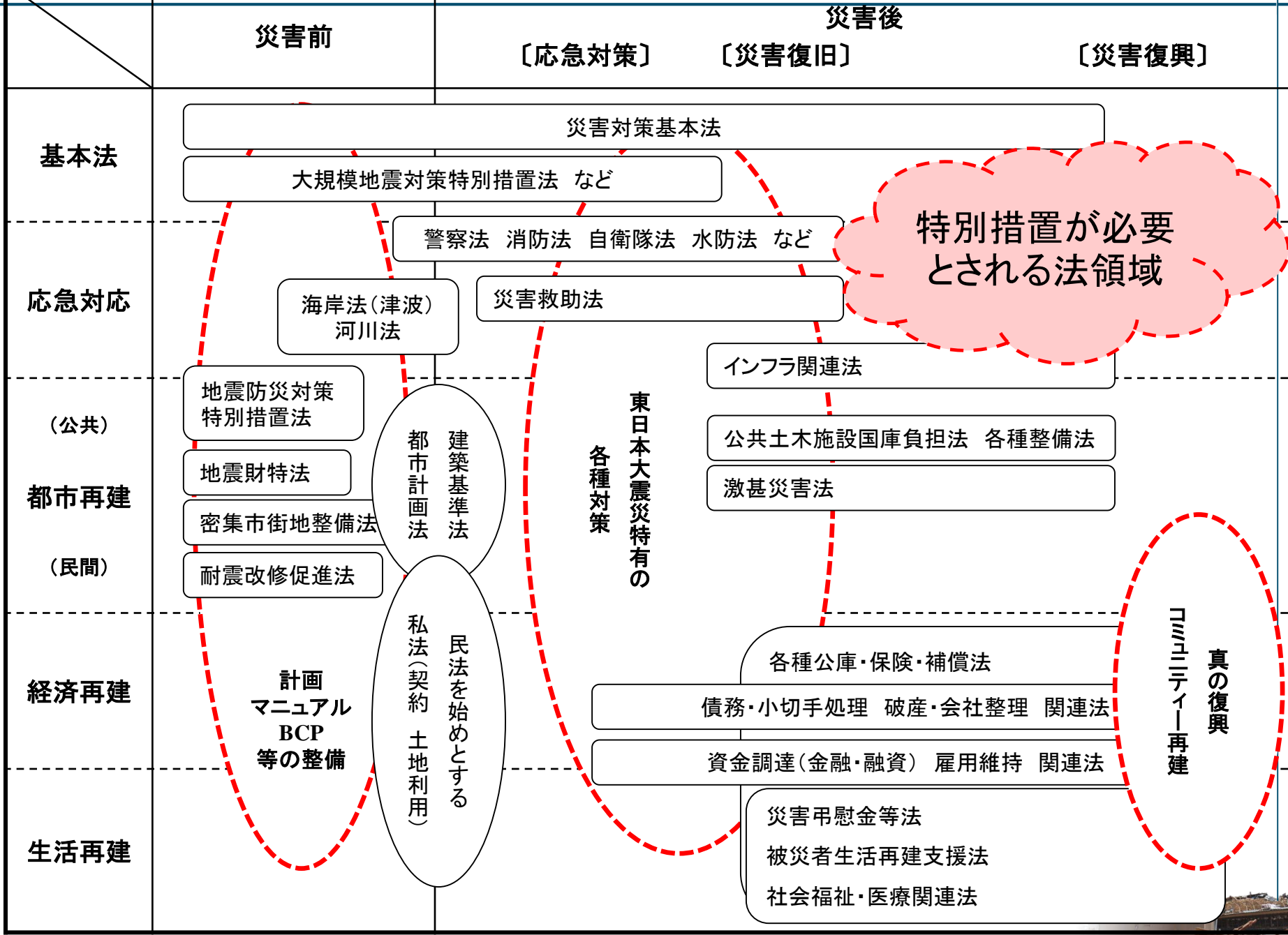
それぞれのフェイズで何ができるのか？
被災者の存在を把握できるのか？
支援の抜け・漏れ・落ちはないのか？

災害法制の概観



防災対策法制度の流れ (H16. 社会安全研究所)





特別措置が必要
とされる法領域

コミュニティ再建
真の復興

災害対策基本法

被災者支援のあり方を示すヒント



災害対策基本法から見た被災者支援のあり方

基本理念

- 2条の2(基本理念) 8条2項(防災上の配慮等)

避難行動

- 名簿作成
- 避難所等指定
- 避難指示等

避難生活

- 避難所
- 在宅避難

生活再建

被災者
台帳

地域防災計画・地区防災計画の策定
(要支援者については全体計画・個別計画)

2条の2(基本理念)

二 ……住民一人一人が自ら行う防災活動及び**自主防災組織**(住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。)その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

四 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであつても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、**人の生命及び身体を最も優先して保護**すること。

五 被災者による**主体的な取組**を阻害することのないよう配慮しつつ、**被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ**、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。

六 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び**被災者の援護**を図り、災害からの復興を図ること。



8条2項(防災上の配慮等)

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

十四 被災者の心身の健康の確保、居住の場所の確保その他被災者の保護に関する事項(新設)

十五 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者(以下「要配慮者」という。)に対する防災上必要な措置に関する事項

十七 被災者に対する的確な情報提供及び被災者からの相談に関する事項



避難支援・生活に関する災対法改正箇所—その1

市町村長は、**防災マップ**の作成等周知に努めること(49条の9)
避難準備情報・避難勧告・避難指示等を出す際、インターネット
等の**通信設備の優先利用**(57条・61条の3)

避難準備情報について法定化(56条1項)
避難準備情報を出す場合の要配慮者に対する配慮(56条2項)

「屋内での待避等の安全確保措置」(いわゆる「**垂直避難**」)を指示することもできる(60条3項)。これは、避難＝避難所への立退きだけではないことを教示する効果がある。



避難支援・生活に関する災対法改正箇所—その2

市町村長は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する**避難所**について、**その生活環境等を確保**するための一定の基準を満たす施設を、あらかじめ**指定**すること(49条の7)

災害応急対策責任者は、避難所を提供するとともに、避難所ないし**その他の場所**に滞在している**被災者の生活環境の整備に必要な措置**を講ずること(89条の6～89条の7)

著しく異常かつ激甚な非常災害が発生した場合における、避難所等(86条の2)、臨時の医療施設(86条の3)、埋葬及び火葬(86条の4)ならびに廃棄物処理(86条の5)についての特例



災対法改正の意義

災対法に基本的人権という憲法価値が注入された

これらの規定は、被災者支援の法制度の立法・運用指針として機能することが期待される

もちろん、災害救助法の法制度の立法・運用指針としても機能することが期待される

「行政の行政による行政のための災対法」から「国民の国民による国民のための災対法」へ



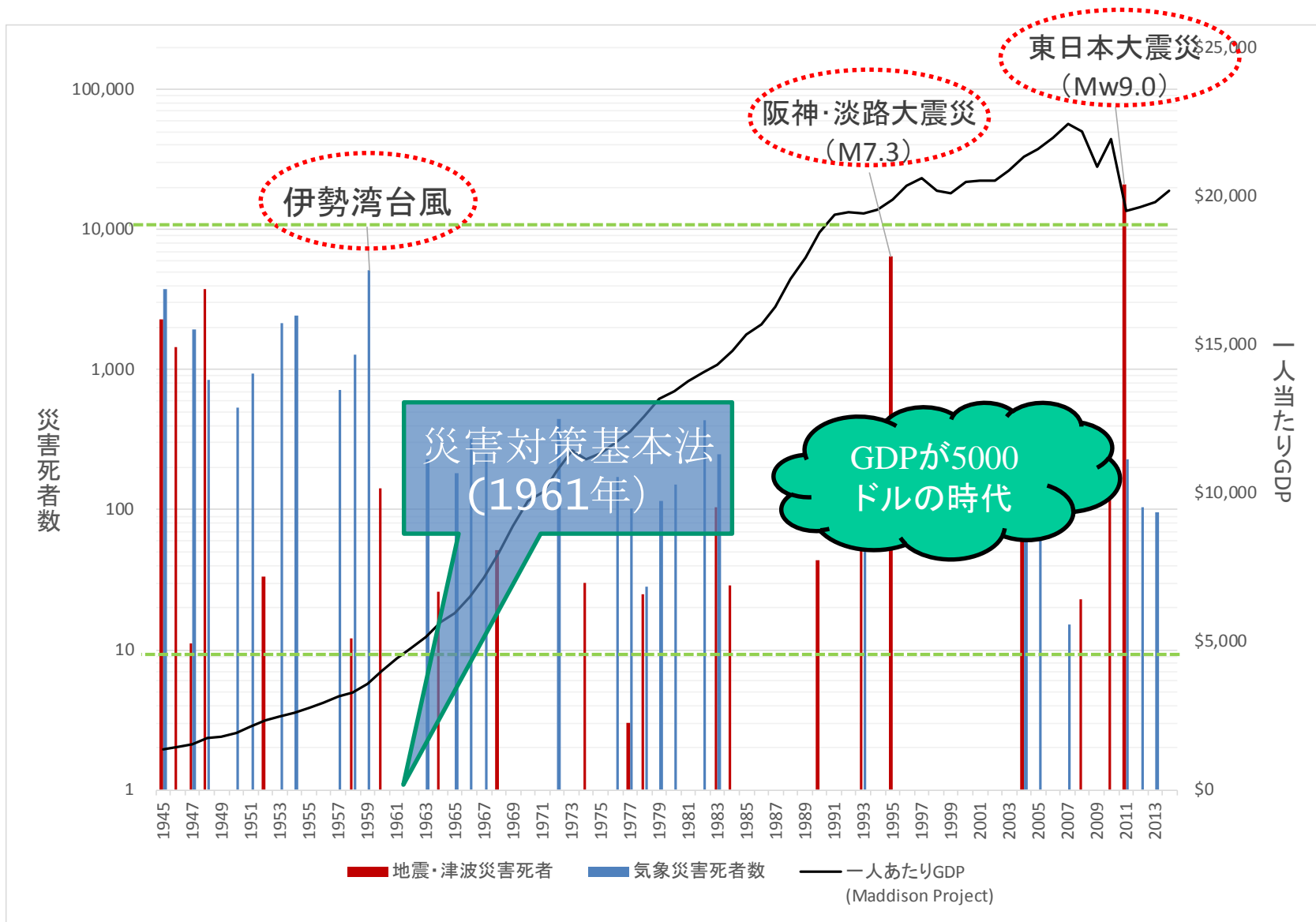
被災者支援の内容
や質が、戦後直後と
比べると大幅に変容
していることが分かる

絶対的な平等から個々人の特性への配慮へ
避難生活の安定に向けた、健康、居所への配慮
モノや金だけではなく、情報提供や相談業務も被災者支援の一部に



災対法改正（2013年）によって、
全員に平等におにぎりを配っ
て、雨風を凌げたらいいという
旧来の被災者支援観が払拭
され、新たな被災者支援観が
提示された。





一人あたりGDP は、1990年国際ドル基準

出典: 理科年表 平成26年版, The Maddison-Project, <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 2013 version.



基本的な視点
被災者支援＝福祉
である



災害救助法

災害直後の生活保障



災害救助法の支援メニュー

- ① 避難所、応急仮設住宅の供与
- ② 炊き出しその他による食品及び飲料水の供給
- ③ 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ④ 医療及び助産
- ⑤ 被災者の救出
- ⑥ 被災した住宅の応急修理
- ⑦ 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
(災害援護貸付金等の各種貸付制度の充実により現在運用されていない)
- ⑧ 学用品の給与
- ⑨ 埋葬
- ⑩ 死体の搜索及び処理
- ⑪ 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で日常に著しい支障を及ぼしているものの除去



災害救助法の実施体制 適用基準

(実施体制)

災害救助法による救助は、都道府県知事が行い(法定受託事務)、市町村長がこれを補助する。

必要な場合は、救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととすることができる。

ただし、内閣総理大臣の指定を受けた市町村(「救助実施市」)は直接に救助が実施できるようになった(2条の2)。

(適用基準)

災害救助法による救助は、災害により市町村の人口に応じた一定数以上の住家の滅失がある場合等(例人口5,000人未満住家全壊30世帯以上)に行う。

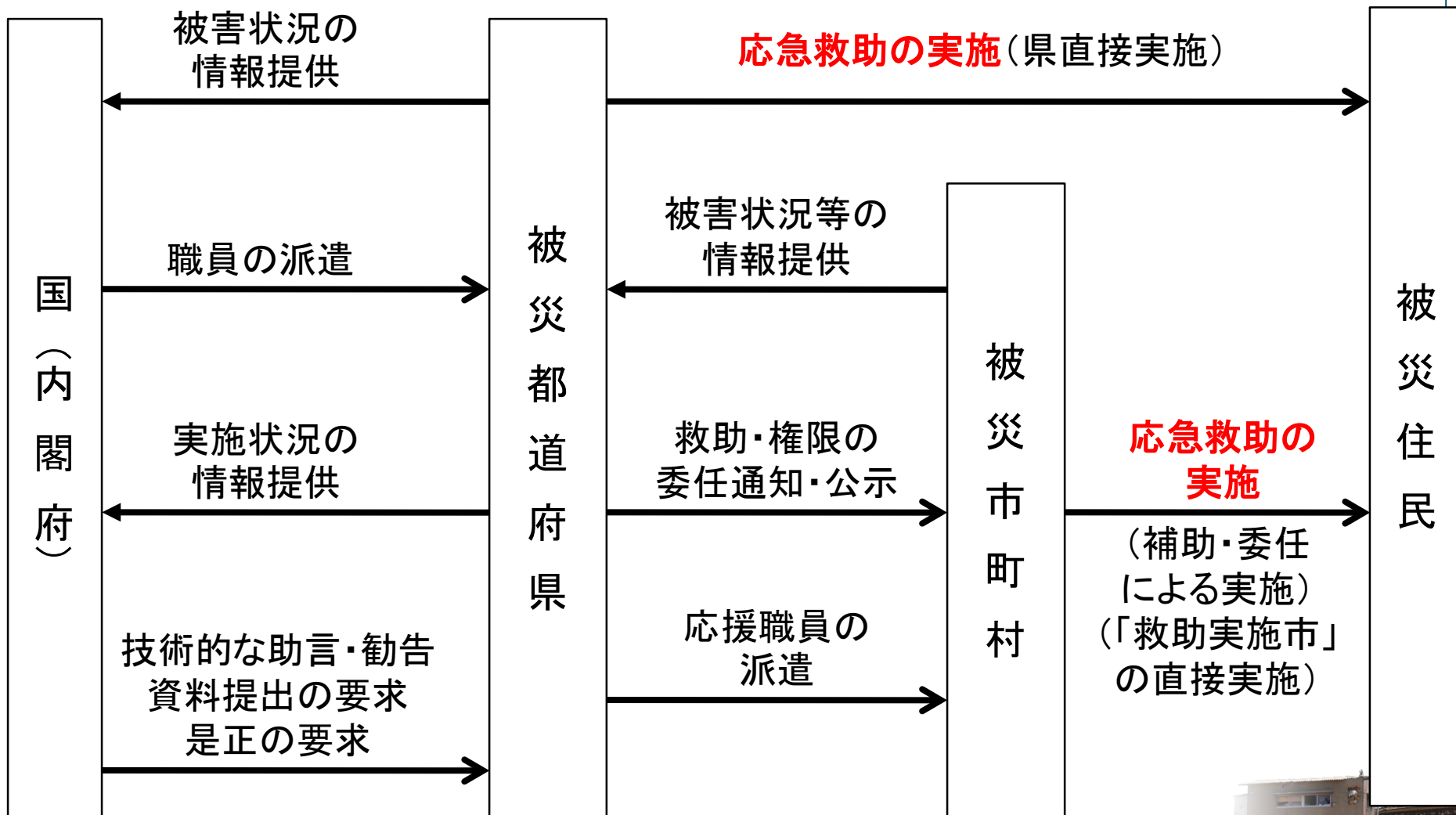


災害救助法の意義

- 実際には、**救助の多くは市町村が実施**している。
- 救助に要する費用が100万円以上になる場合、その額の都道府県の普通税収入見込額に応じ、国が負担することになっている(災害救助法36条)。**通常 都道府県と国が1/2ずつ負担**
最大9割まで国費負担 残りの負担分も地方財政措置で対応
- 災害救助法が適用されることによって、**被災をした市町村長は費用の心配をすることなく災害救助に専念**することができる。
- 災害救助法は、**被災者の救助に要する財源に関する法律**であるという位置づけができる。



災害救助の実施体制



災害救助の実務の流れ

被害状況の把握と情報提供（市町村）

災害救助法の適用を決定（都道府県）

市町村長への救助の委任（都道府県）

応急救助の実施

救助実施状況等の報告

〔必要に応じ〕**特別基準**の設定

救助完了についての情報提供

災害救助費国庫負担金の申請



一般基準

救助の程度、方法及び期間は、応急救助の必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事又は救助実施市の長（以下「都道府県知事等」という。）がこれを定めることになっている（災害救助法施行令3条1項）。

災害救助法による救助の程度、方法及び期間なら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）

→ 毎年、費用等が見直されている。



一般基準の具体例(2017年4月現在)

- 避難所 1人1日当たり 320円以内
- 応急仮設住宅 1戸当たり 551万6000円以内
(建設型仮設住宅と借上型仮設住宅)
- 炊き出し等 1人1日当たり 1030円以内
- 住宅の応急修理 57万4000円以内
- 学用品の給与 小学校児童 1人当たり 4400円以内

具体的に何を支給できるのかについても、
一般基準に記載されている
現場でどのような支給がされているのか？



特別基準の存在

- 内閣総理大臣が定めた**一般基準**によっては**救助の適切な実施が困難な場合**には、都道府県知事等は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法及び期間を定めることができることになっている(災害救助法施行令3条2項)。
- 特別基準については、文書を持って協議することとなっているが、**緊急やむを得ない場合**には、**電話やファクシミリにより申請し、事後速やかに文書を持って処理すること**となっている。



東日本大震災における各種通知 特別基準 弾力的運用

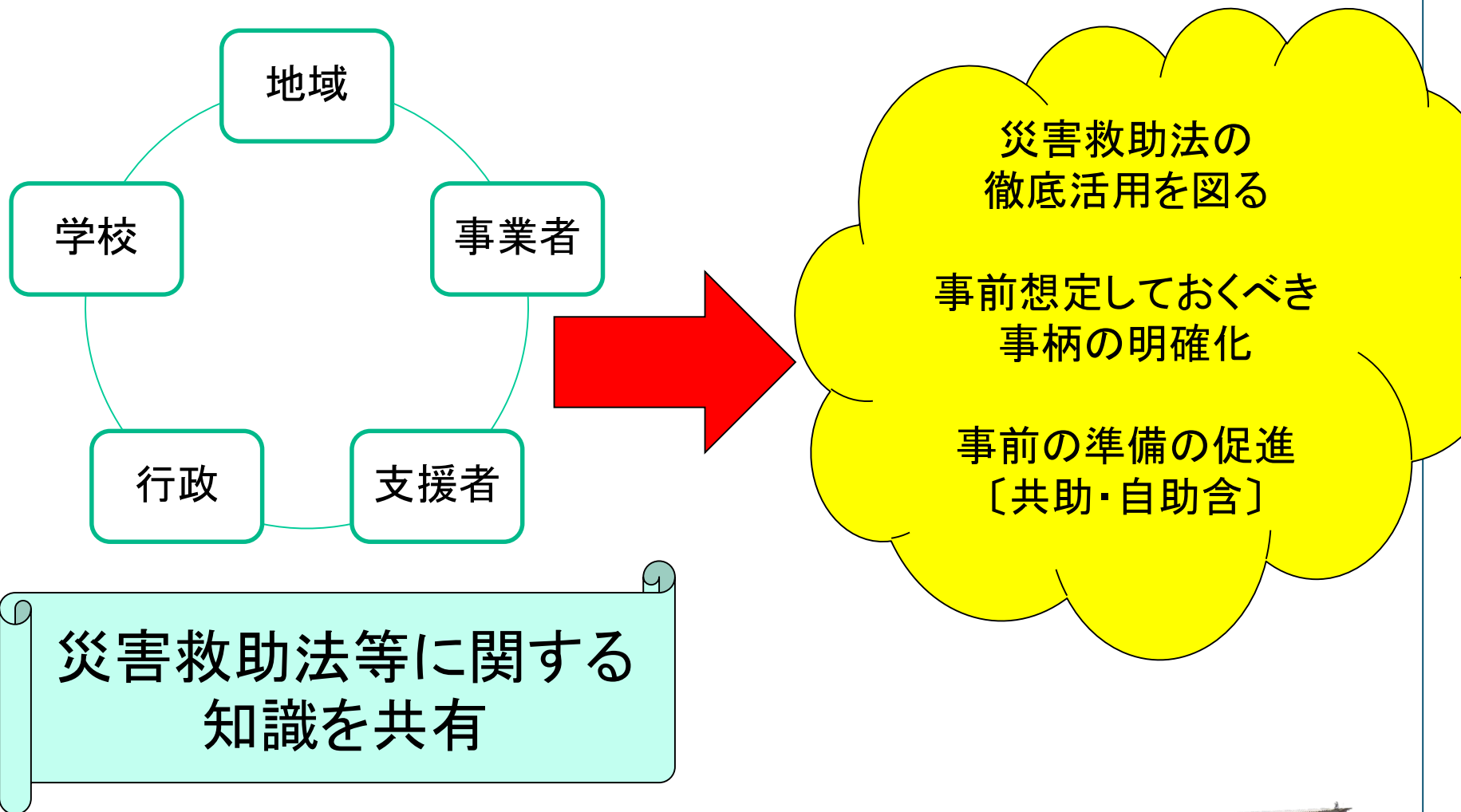
- 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に係る災害救助法の弾力運用について(その8)
- 県域を越えた避難者の旅館ホテル等への受入れについて
- 避難所の生活環境の整備について
- 東日本大震災に係る応急仮設住宅について(その4)
 1. 被災地以外の都道府県による積極的受入れを促進
 2. 民間旅館・ホテル等について 1人1日5000円(食事込み)
 3. 避難所の開設期間／食事については7日以内→2ヶ月まで(さらに延長可)
 4. 応急仮設住宅は寒冷地仕様
 5. 民間賃貸、空き家の借り上げ 1戸月額6万円
 6. パーティション 冷暖房 仮設洗濯場／風呂／シャワー／トイレ
 7. 食事については、高齢者・病弱者に対する配慮
 8. 福祉避難所の設置



被災者のニーズをいかにして把握するか
ニーズが何なのかを常に意識して被災者と接することが重要



知識の共有のイメージ



震災関連死の状況

復興庁『東日本大震災における震災関連死に関する報告(2012.8.21)』

震災関連死は2012年3月31日現在で1632人であった。

そのうち、66歳以上が約9割、発災から1ヶ月以内で約5割の方がなくなっている。

さらに、震災関連死の死者数が多い市町村と、原発事故で避難指示が出された市町村の1263人について死亡原因について調査を行った。

死亡原因としては、約3割が避難所等における生活の肉体・身体的疲労によるものであった。熊本地震ではエコノミークラス症候群等が心配



避難所に避難して
いる風景を見て、
私たちは安心しては
いないだろうか？



震災関連死の認定
そのものについても
疑問が投げかけら
れている



被災者生活再建支援法



支援法の歴史

制定期
1998年5月
(施行11月)

- 生活再建支援金100万円 **家財等の購入に限定(品目も限定)**
- 全壊あるいは半壊取り壊し 年齢制限・所得制限あり 一定以上の被災世帯

第一次改正
2004年3月
(施行4月)

- 生活再建経費100万円 家財等の購入
- 居住関係経費200万円 **住宅の再建・補修には使えない**
- **全壊 大規模半壊** 年齢制限・所得制限あり 一定以上の被災世帯

第二次改正
2007年11月
(施行12月)

- 基礎支援金100万円 被害の程度に応じて
- 加算支援金200万円 再建方法に応じて
- **使い道は限定せず** 年齢制限・所得制限を撤廃
- 全壊 大規模半壊 一定以上の被災世帯



支援金の支給額

区分	住宅の再建方法	基礎支援金	加算支援金	合計 (単位:万円)
全壊 解体 長期避難	建設・購入	100	200	300
	補修	100	100	200
	賃借	100	50	150
大規模半壊	建設・購入	50	200	250
	補修	50	100	150
	賃借	50	50	100

半壊ぐらいまで要件緩和
できないのか？

(単身世帯の場合は3/4)



支援法の抱えている問題点

- 財源の問題

都道府県が設立した基金に対して国が補助をする

22年度末 約536億円＋国が同額の補助＝約1072億円

現在の基金では支払いが不可能 **東日本では特例で対応**

- 発動要件

同一災害であるのに関わらず、適用されない場合がある

熊本地震でも考えられる(熊本隣県の市町村)

- 支援対象 内容

半壊世帯／一部損壊世帯に対する救済 地盤災害

住宅再建のみに支援を限定 **被災者の生活保障は？**

300万円で住宅再建が可能なのか？



支給の対象外にいる
半壊世帯や一部損壊
世帯は、大丈夫だろう
と勝手に思い込んで
いないだろうか？



その他の制度



自治体による独自施策の意義

大震災以前から、自治体は独自施策を展開している

独自施策が支援法の発展を促していったといえる。

独自施策を見ることで、被災者支援制度の展開を占うことができる。



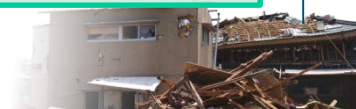
東日本大震災における独自施策

住宅再建に対する「上乘せ」「横出し」的な独自施策

- 住宅被害について、岩手県が100万円、宮古市さらに200万
- 宅地被害について、岩手県が200万円
- 液状化被害について、千葉県が100万円、浦安市がさらに100万円
- 居住地移転について、仙台市が災害危険区域を対象に78万円
- 応急修理に対して、宮古市が災害救助法に加え18万円

県外避難者への独自施策の実例

- 徳島県：世帯30万円の生活資金ならびに県民から届けられた生活用品を供与（県外避難者への支援）
- 島根県：自宅が全半壊した世帯などに1世帯30万円の生活資金を支援する（県外避難者への支援）
- 青森市：生活必需品や学用品・教科書等に現金支給



熊本地震と独自施策

大分県災害被災者住宅再建支援制度 **熊本県にはこのような制度はない**

	基礎支給支援金	加算支給支援金		合計額
全壊	1000	再建・購入	2000	3000
		補修	1000	2000
		賃借	500	1500
半壊	500	再建・購入・補修	800	1300
		賃借	500	1000
床上浸水	50	-	-	50
		-	-	

**熊本県は同レベルの独自施策を実施すべき
復興基金が創設されるなら可能か？
ならば、東日本なみの独自施策も可能**



復興基金・義援金

名称	設置期間	設置者	基金規模（及び財源）	事業（メニュー）数	事業費総額
①雲仙岳災害対策基金	H3.9～H.14.8	長崎県	1090億円（地方交付税補填＋義援金）	73	275億円
②島原市義援金基金	H3.12～H17.5	島原市	44億円（義援金）	56	約76億円
③奥尻町南西沖地震災害復興基金	H6.1～H10.3	奥尻町	133億円（義援金）	73	約140億円
④阪神・淡路大震災復興基金	H7.7～継続中	兵庫県・神戸市	9000億円（地方交付税補填）	113	3550億円
⑤中越大震災復興基金	H17.3～継続中	新潟県	3050億円（地方交付税補填）	130	600億円
⑥能登半島地震復興基金	H19.8～継続中	石川県	500億円（地方交付税補填）	23	34億円
⑦能登半島地震被災中小企業復興支援基金	H19.7～継続中	石川県	300億円（中小企業近代化資金貸付金＋石川県）	16	非公表
⑧中越沖地震復興基金	H19.10～継続中	新潟県	1200億円（地方交付税）		90億円
⑨中越沖地震被災中小企業復興支援基金	H19.10～継続中	新潟県	400億円（中小企業近代化資金貸付金＋新潟県）	53	30億円

青田良介「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」災害復興研究Vol.3(2011年)89頁より

義援金もまた、住宅再建／生活再建支援に加え、コミュニティー／ボランティア支援、事業所支援、農業支援を行った事例がある。

**東日本大震災では「取崩型復興基金」「復興交付金」
熊本地震においても創設される！！**



熊本地震における義援金配分状況(2017年7月現在)

対象被害		配分額 (13次分まで)
人的被害 (1人あたり)	死亡者	100万円
	重傷者	10万円
住家被害 (1世帯あたり)	全壊	80万円
	半壊	40万円
	一部損壊 (修理費用を100万円以上支出した世帯)	10万円



熊本地震における独自施策

— 支援法ではカバーできない世帯への支援

義援金

- 半壊世帯にも41万円
- 一部損壊世帯にも10万円（100万円以上の支出が要件）

熊本地震復興基金

- 熊本市宅地復旧支援事業
- 熊本地震により被災した、のり面・擁壁の復旧、地盤の復旧、地盤改良、住宅基礎の傾斜修復工事費の一部を補助
- 工事費から50万円を控除した額の2/3 ※ 工事費が1,000万円以上の場合、補助額は633万3千円を限度とする。

様々な支援があるが
公的な支援だけでは
住宅再建は不可能で
あるという現実を知っ
ておく必要がある



借上型仮設住宅



借上型仮設住宅とは

法的根拠 一般基準 第2条

二 応急仮設住宅

応急仮設住宅は、住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないものに、建設し供与するもの（以下「**建設型仮設住宅**」という。）、民間賃貸住宅を借上げて供与するもの（以下「**借上型仮設住宅**」という。）、又はその他により供与するものであること。



メリット

借上型仮設住宅には、①被災者への迅速な住宅の提供ができる、②仮設住宅と比べてコストがかからないし、品質も一定レベルの住宅が期待できる、③被災者の多様な生活ニーズ(通勤・通学等)を反映することができるといったメリットが存在する。

山崎は、当初はこの仕組みで避難した人はこれで生活再建のめどが見ついたと思いつ込んでいた。



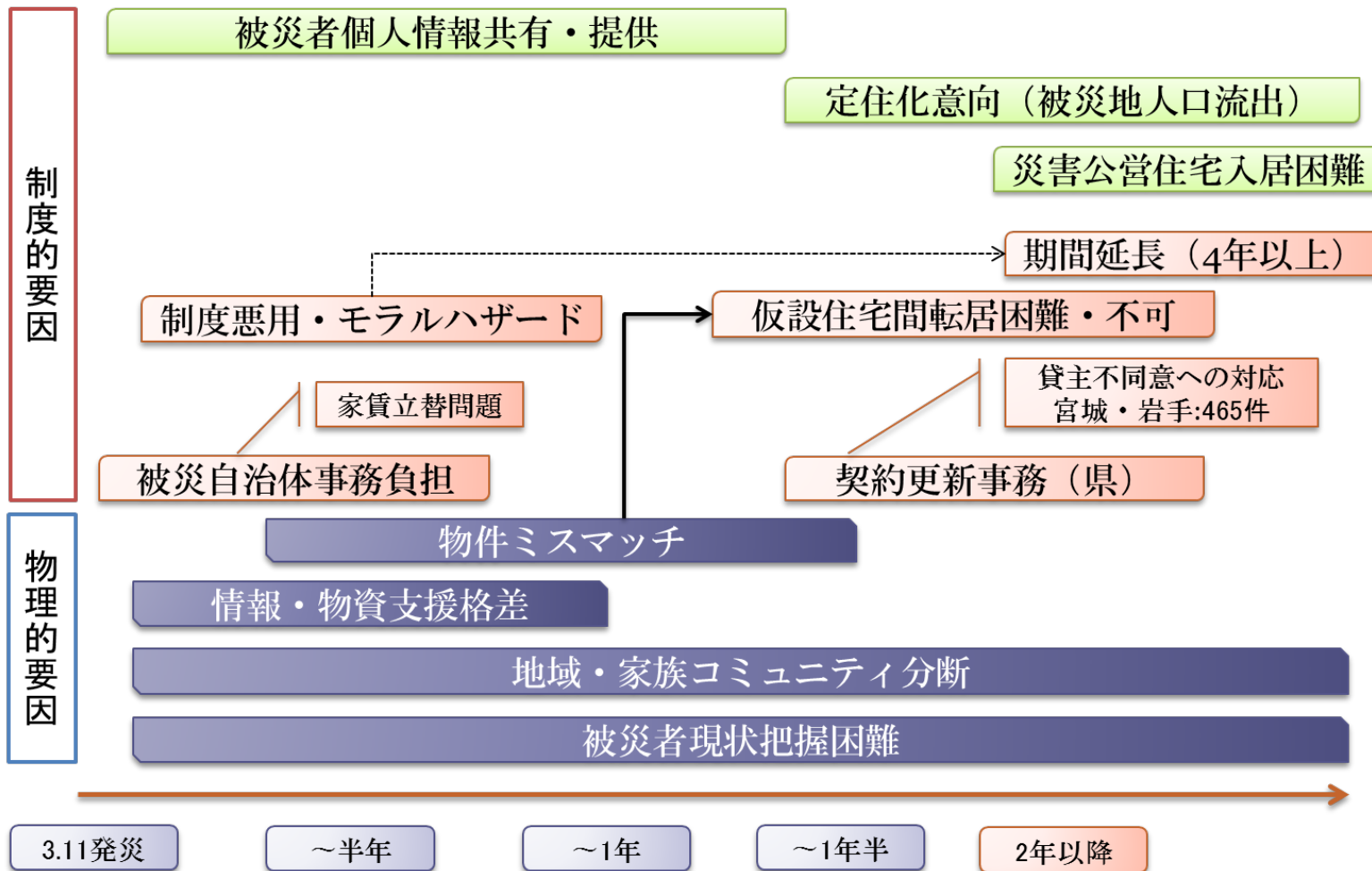
デメリット

仮設住宅に居住している場合には、そこに被災者がいることが一目瞭然であるので、さまざまな支援が受けられやすいが、みなし仮設の場合には、**普通のアパート・マンション等に住むわけであるから、被災者でない住民との区別がつきにくく、支援団体が支援したくてもなかなかアプローチをすることが難しいし、それぞれのみなし仮設の被災者がバラバラに存在しているので、その中で以前あった**コミュニティーを継続することが困難**である。**

孤独死の危険性もある。



借上型仮設住宅が被災者生活再建に及ぼす問題の全体像



資料提供： 鳥井静夫 氏



在宅被災者



在宅被災者—支援の格差の問題

以前から、避難所—仮設住宅—恒久住宅という生活再建プロセスから逸脱した被災者が、十分な支援を受けられないという問題があった

みなし仮設住宅の被災者と同様に、支援が行き届きにくい被災者層がいる

避難所の被災者に対しては食事が提供されても**在宅被災者**には提供されない

熊本地震においては**避難所に指定されていないところに避難**している人たちに支援が届かない

仮設住宅の被災者には電化製品が提供されても**在宅被災者**には提供されない

「**一部損壊**」の被災者は支援の対象とならない場合が多い。一部損壊ではあるが、家の修理費や耐久消費財の買い換えに費用がかかる



被災者支援の歴史は、
「被災者を見捨ててきた
歴史」に他ならない

被災者の権利＝
「見捨てられない権利」



その他の論点—被災者の権利救済制度

制度的な整備が必要

被災者生活再建支援法

- 長期避難世帯の認定（原発関連）

災害弔慰金等法

- **震災関連死**についての因果関係の存否

り災証明書

- 証明書発行の前提としての建物被害認定調査の結果

災害救助法

- 給付・サービス等の遅滞
- 避難所における差別的取扱（障害者の実質的排除）

司法的救済の可能性あり

司法的救済の可能性あり

司法的救済の可能性あり？
ただし、運用上は申立により再調査が可能

司法的救済の可能性薄い
苦情処理や不服申立の仕組みも存在しない

相談業務のイメージ

相談業務(ソーシャルワーク的)



被災者



行政・支援者



罹災証明書
市町村長が交付
(90条の2)



被災者台帳

被災者台帳
市町村長が作成
(災対法90条の3 1項)

- 被災者支援制度
(減免含む)
- 医療・福祉制度
- 教育・就労制度
- その他の法制度
(相談一般)



被災者支援に関する
各種制度の概要



被災者のみなさまへ  政府広報

政府からのお知らせ

生活支援 ハンドブック

このハンドブックは、
東日本大震災の被害に
あわれたみなさまをサポート
するための情報冊子です。
5月12日に発行された
「生活再建・事業再建ハンドブック」
と併せてご活用ください。



平成23年(2011年)6月15日発行
ご自由にお持ち帰りいただき、ぜひご活用ください。



※この冊子は音声コードが各ページに印刷されています。

被災者のみなさまへ  政府広報

政府からのお知らせ

税制支援 ハンドブック

— 4月27日に成立した震災特例法のご案内 —

東日本大震災の被害にあわれた
みなさまの支援や
ご負担軽減のための
「税制」の優遇措置を
まとめました。



ぜひご活用ください。
平成23年6月16日発行

果たして、被災者の人
たちは読みこなすこと
ができるのだろうか？

何気ない会話の中から、
被災者の制度的な
ニーズを把握するスキル
が求められている！！



このような様々な
公的支援制度があると
いうことを被災者に
知らせておくことで、
勇気づけができる



被災者支援制度の
紹介はできるが、
相談業務を行うには
専門的な
能力が必要



自然災害と個人情報



全体像—自然災害と個人情報

災害前

災害

災害後

災害時要配慮者の
情報共有
〔従来の議論〕

新たな問題の発生
〔検討すべき事柄〕

- ・要配慮者の支援体制をどのように整えるか？
- ・避難行動要支援者名簿の作成
- ・要支援者と避難支援等関係者との結びつけ

- ・要配慮者の安否確認
- ・**県外・市外避難者** (みなし仮設) の把握
- ・被災者台帳の作成
- ・これらの支援団体との**結びつけ**

信頼関係

被災者支援というのは
災害前から始まって
いるという認識が重要



避難行動要支援者名簿 災対法49条の10以下

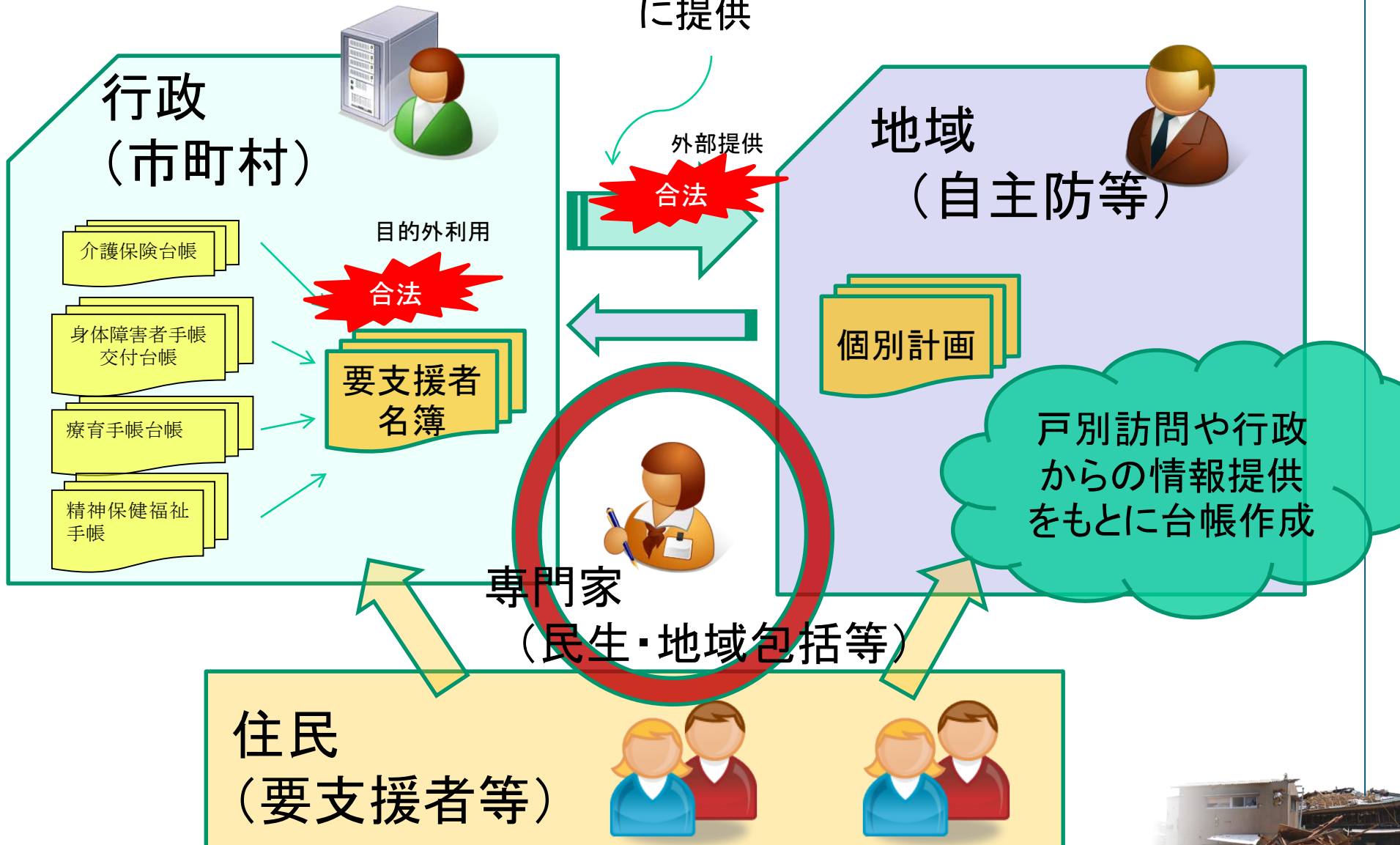
避難行動要支援者名簿の作成

- 市町村長に**名簿の作成が義務づけられた**
- 市町村の既存の台帳を目的外利用できる＋他機関からの情報提供
- **本人の同意の下で「避難支援等関係者」への提供が可能**
- 市町村の条例に特別の定めがある場合には、本人の同意を得ずに提供することも可能である
- 緊急時には、本人の同意を得ずに提供することも可能

これからは、地域が個人情報をもどのように利用・管理していくかが問題となる

個人情報の流れ

存在情報を地域・行政
に提供



要支援者名簿の位置づけ

行政が地域に提供をする避難行動要支援者名簿というのは、あくまでも「候補者名簿」であるという認識が必要

とりあえず、市町村は目的外利用を活用して、既存の名簿から包括的に名簿を作成する

包括的な候補者名簿を地域に提供をして、「抜け・漏れ・落ち」を防ぐことが本来的な使い方である

支援が必要かどうか、どのように支援をするのかについては、地域が「個別計画」を作成する段階で判断する



課題—積極的な外部提供に向けた手法の整理

「本人の同意」

- 本人同意さえあれば、何の問題も生じない
- どの範囲まで同意を得るのか？
- 本人同意を得ることが困難な(返事が来ない)場合は？

本人の同意は、
案外一筋縄では
いかない

「緊急かつやむを得ない」

- 切迫した状況下 あくまでも災害直前・直後における話
- 認められる範囲は限定

「相当の理由」「公益上の理由」「特別の理由」

- どのようにしてこれらの理由を見いだしていくのか？
- 外部提供となると審議会・審査会の意見を聴くことが多い

本人の同意を得ない場合

「法令に定めがあるとき」

- 条例で、目的外利用・外部提供が可能なことを規定
- ただし、法的なお墨付きがあるということと、トラブルが生じないという話は別である

地域が目指すべき到達点は……

地域の進行状況に応じた
アドバイスを行う！！

個人情報を活用する！
要支援者との交流！

地区防災計画
の策定

安全で快適
な避難生活

避難体制の
整備

災害リスクの
認識

福祉避難所運営の
ノウハウを知る！

DIGによる意識
付けを図る！



平時における地域
防災への積極的な
参加が、スムーズな
被災者支援につな
がる



被災者支援のあり方—まとめ

災害対策基本法を初めとして、被災者支援の法律から被災者支援の理念や制度が明らかになった

今の時代においては、被災者個人への配慮が求められている、避難生活における支援、相談業務の重要性も認識されてきている

被災者支援の仕組み(=公助の限界)を知っておくことで、私たちが何をすべきか(共助・自助のあり方)がみえてきた

被災者支援の場面においては、常に「潜在的な被災者を見捨ててはいないか」という意識を持ちつづけることが重要

被災者支援を円滑にするために、平常時の段階においてもできることがたくさんある

被災者支援制度の熟知 地域防災への参加や災害の備えの実践と推進