

大規模災害時の被災者支援の充実に向けて（報告書）
～被災者支援制度に係る課題と論点～

大規模災害時の被災者支援の充実に向けて（報告書）

令和4年11月
全国知事会 危機管理・防災特別委員会

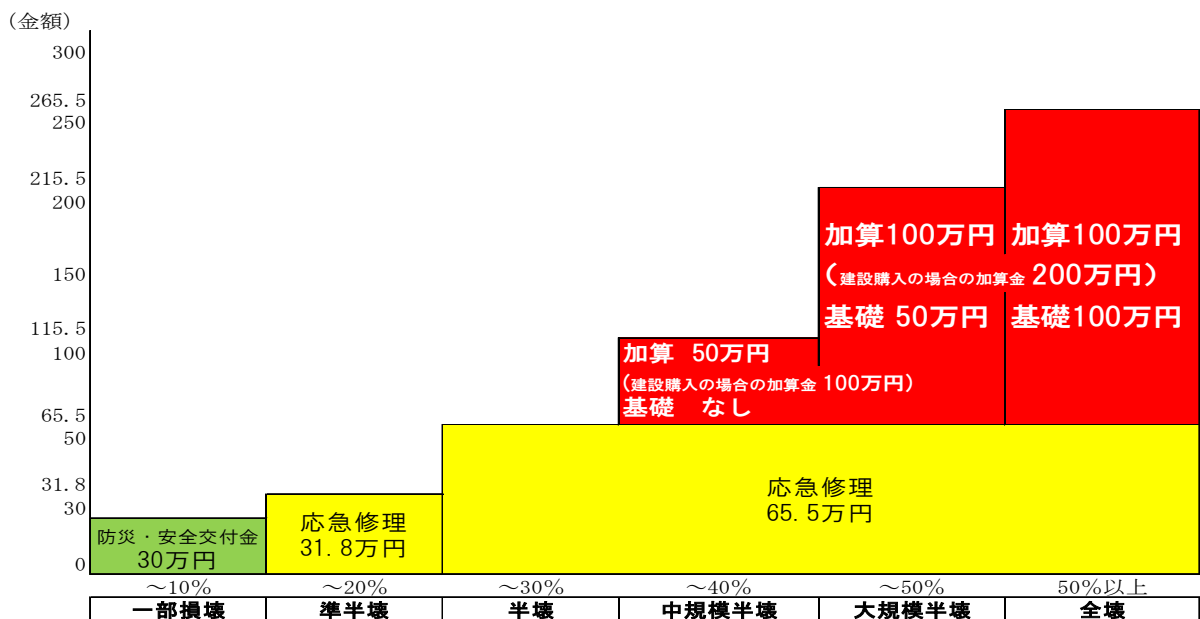
1 被災者支援全般に係る課題

- 被災者支援に直接関わる制度には、災害救助法、被災者生活再建支援法、災害弔慰金の支給等に関する法律、さらには国土交通省の交付金などがある。各支援制度は、それぞれ成立の趣旨や経緯、支給条件や所管窓口も異なる。また、被災者生活再建支援金と災害弔慰金は現金給付、災害救助法は現物給付が原則となるなど、手法も混在し、内容も複雑になっている。

制度名	支給方法	支給条件
災害救助法	現物給付	法適用市町村
被災者生活再建支援金	現金支給	法適用市町村
防災・安全交付金	現金支給	※令和元年台風被害で適用
災害弔慰金・障害見舞金・援護資金	現金支給	災害救助法の適用等

- こうしたことから、被災者にとって、どのような支援制度が活用できるのか、容易に理解できる形になっていない。また、申請の窓口となる地方自治体にとっても、制度の全体像の理解は容易ではなく、事務負担も膨大になっている。

住宅再建に係る支援制度



赤：被災者生活再建支援法 黄：災害救助法 緑：防災・安全交付金

※「防災・安全交付金」は、令和元年台風被害で適用されたもの。
 ※金額は住宅を補修した場合における限度額である。
 ※賃借の場合の加算金は50万円である。(中規模半壊の場合は25万円)
 ※単数世帯の場合の支給額は3/4相当の金額である。

- 各制度によって支給条件が異なることから、同一の災害で、同一の被災程度であっても、複数の制度による救済が行われるケースがある一方で、救済されないケースも生じ得る状況である。
- 近年、地震に加え、気候変動の影響等で、毎年のように大規模な風水害が発生し、短期間で複数回にわたり被災し、生活再建が過大な負担となっているケースが生じているが、現行制度上、特段の配慮措置はない。
- 被災者生活再建支援法と災害救助法は、国と都道府県の財政負担が原則となっているが、南海トラフ地震や首都直下地震など、国難レベルの災害が発生した場合は、都道府県の対応には限界があり、国による全面的な財政負担が必須となると考えられる。
- 被災者支援制度は、災害対策基本法及びその個別法がベースとなっており、対象となる災害は基本的に自然災害や大規模な火事などとなっている。国際情勢が緊迫する中、武力攻撃事態から国民を保護する国民保護体制の強化の議論と合わせ、武力攻撃災害に係る被災者支援の制度化が課題である。

2 個別制度の課題

(1) 災害救助法

- 災害救助法（以下、「救助法」という。）は、災害発生時に応急的に被災者を救助する制度だが、大規模災害からの復旧・復興が長期化する傾向の中で、応急修理や応急仮設住宅の供与を中心に、被災者の生活再建の中核となる制度となっている。しかし、救助法制定から70年以上が経過し、現代の社会情勢に合わない面が出てきており、国が現状を踏まえた運用改善を繰り返している状況である。
- 特に、「現物給付の原則」は、救助法制定時、物が不足する時代にあって、災害発生時に現金給付が意味をなさないとの前提で制度化されたものであり、市場が発達し、災害時も早期の物流回復が期待できる現在の環境に相応しい制度の検討が必要である。
- 被災者支援の中核となる応急仮設住宅は、従来から建設型応急住宅が基本とされてきたが、費用面、適地の確保を含めた供給期間などの観点から、民間住宅の借り上げを中心とした「賃貸型応急住宅」の利用が中心となってきている。
- 民間賃貸住宅の提供に関しては、現物給付の原則から、地方自治体が住宅を借り上げ、提供する必要があるが、被災者が条件に適合した物件を自ら選定し、不動産会社と都道府県、被災者との3者契約とする形が定着している。
- 地方自治体が供与する物件は、金額の上限等の要件に該当するものに限定されており、また、原則借り換えも認められていないため、被災者にとって、必ずしも使い勝手が良い制度となっていない。
- また、住宅の提供は、救助法の適用が前提となるため、法適用の延長毎に再契

約を行う必要がある。東日本大震災では、避難生活が長期化し、1年ごとに法適用の延長を判断し、再契約手続きを繰り返しているのが実態であり、地方自治体の事務負担は膨大なものになっている。

- 一方で、長期にわたる応急仮設住宅の供与が、避難者の自立を妨げる面があるとの指摘がある。真に被災者の生活再建につながる公的支援の在り方について、考え方の整理が必要である。
- 災害救助の範囲に関しては、住家被害認定調査や罹災証明書の発行業務、応急仮設住宅の維持管理に係る経費、孤立地域における仮設トイレの設置など、避難所以外における避難生活基盤に対する支援に係る経費、自宅や応急仮設住宅等の被災者への戸別訪問による健康管理・精神保健活動・福祉活動、災害ボランティアセンターに係る経費全般等、救助範囲の拡大を求める意見は多い。
- 救助法は法適用市町村が対象となり、同一災害であっても、地域によって、救助法により救済されるケースと救済されないケースが生じ、災害発生の際に、被災地から公平な扱いを求める要望が出されている。
- 救助法に関しては、昨今の風水害が頻発する状況を受け、災害発生のおそれがある段階から適用できる運用に改善されたが、救助法第2条第2項の基準は、都道府県の判断が基本となっており、例えば、大型の台風の接近が予測される場合などに、どのタイミングで、どの範囲に適用すべきか、都道府県は難しい判断を行うことになる。また、都道府県によって、対応に大きな差が生じることも懸念される場所である。
- 救助法に基づく救助は法定受託事務であることから、都道府県の地域の実情を踏まえた弾力的な運用の確保に十分に配慮したうえで、一定程度統一的な対応が図れるよう、国が基本的な考え方や標準的な基準等を示す必要がある。
- 災害対策基本法改正により、適切な被災者生活再建支援を行うため、罹災証明書の交付及び被災者台帳の作成が法的に位置付けられたが、地方自治体独自に被災者支援システムの整備が進み、様式等が統一化されていないとの指摘がある。被災者の援護を総合的かつ効率的に実施するため、業務の「標準化」を検討するとともに、システムの整備や改修への財政支援が必要である。
- 罹災証明に関して、例えば、写真判定の拡充や、罹災証明の調査結果と民間調査内容とを相互に活用できる方策の検討など、合理化を図り災害発生直後の被災地地方自治体の事務負担を軽減する必要がある。
- 救助法が適用される災害が発生した場合、避難所や福祉避難所において要配慮者を支援するための福祉的ニーズに応えるため、災害派遣福祉チーム・DWA Tの制度化などが進んでいるが、救助法による救助の種類には「福祉(介護を含む)」に関する規定はなく、位置付けが不明確である。そのため、救助法において災害時の福祉支援を明確化する必要がある。
- 現行の制度では、災害救助の実施について民間団体への委託を認める記載はな

い。大規模災害時に必要に応じて民間委託による応急救助を実施することは、迅速かつ適切な被災者支援に非常に有効であると考え、民間委託を想定した制度への見直しを検討する必要がある。

○ この他、現行制度の改善等に関して、次のような意見がある。

- ・ 災害発生時には生活物資が欠乏し、その調達が困難となった場合に、例えば、現金給付では物資購入ができなくなることがあるため、被災者に物資が確実に届く救助方法を検討すべきである。
- ・ 救助法に基づく救助内容等については、現在の一般的世帯の生活環境と著しく乖離している内容が散見される。食品の供与については、「特別基準」での対応が可能ではあるが、都道府県（及び事務委任を受けた市町村）は、「精算監査」において、国費対象外とされれば多額の一般財源を予算に計上する必要もあることから、特別基準の適用に対して慎重にならざるを得ないのが実態である。
- ・ 救助法第2条第2項の基準に係る都道府県の判断については、実務として内閣府と調整が必要であり、迅速な災害対応の支障となっているほか、災害への強さは地域により異なり、画一的な基準適用により実態に合わない災害対応を強いられることがないようにすべきである。
- ・ 救助法施行令第1条第1項第4号の適用について、全国一律に迅速かつ的確な適用要否を判断するためには、国が全国統一の基準を定めるべきである。
- ・ 救助法施行令第1条第1項第4号の適用については、災害発生中の被害状況を的確かつタイムリーに把握することは困難が伴うのが現状であること、どの程度の規模の災害であれば適用可能であるのか明確でないことから、地方自治体間での不公平が生じないように、国は適用対象と想定される災害の規模感を、近年の災害の特性を踏まえて分かりやすく示すとともに、都道府県知事による弾力的な運用が可能となるようにする必要がある。
- ・ 現状、被災地方公共団体が応援に要した経費を負担する枠組みとなっているため、被災地方公共団体が応援の受入れをためらう要因となることが考えられることから、応援に要した経費の全額を国が負担する制度の創設を検討する必要がある。
- ・ 障害物の除去は、日常生活上欠くことのできない場所にあるものに限定して対象としているが、庭や軒先、倉庫等を含め、宅地内に流入した障害物が被災者の「生活再建」に支障を来たす場合には、「日常生活に欠くことのできない場所」とするよう改善する必要がある。また、同様の趣旨から、対象となる住家の「被害認定」に関わらず、被災実態に沿った運用が可能となるよう、併せて改善する必要がある。
- ・ 障害物の除去については、土砂災害においては、対象とならない場所も併せて業者に依頼するケースも想定され、被災地方自治体における事務作業（申請書類の整備）が煩雑になる恐れがある。また、一般的な土砂災害では、宅地に至るまでの周辺道路にある土砂を先に除去する流れとなるため、堆積土砂排除事業（国交省所管）の対象

を拡充し、速やかな復旧につなげるべきである。

- ・ 住家応急修理について、地震被災では屋根の応急修理を行う前にブルーシート等による簡易修理等のニーズが高いことから、資機材や施工費用についても救助法の対象として明確に位置づけるべきである。
- ・ 災害ボランティアセンターの設置・運営に係る旅費や人件費の一部が令和2年8月から救助法の対象となったが、それ以外にも設置・運営や資器材購入等の経費がかかるため、これらの費用についても対象とする必要がある。
- ・ 救助法における救助項目のうち、「避難所の設置」については、断水のみ発生し、住家の躯体に問題が無く、停電も無い地域においては、要配慮者を含む被災者の多くが自宅避難を選択するため、避難所以外の場所における仮設便所の設置費についても「避難所の設置」の対象経費とすべきである。
- ・ 救助法における救助項目のうち、「応急仮設住宅の供与」については、発災後の混乱のなか、制度を知らない被災者が自ら賃貸借契約を締結してしまうケースも想定され、被災地方自治体における事務作業（契約名義の置換え等）が煩雑になる恐れがあるため、被災者自身が賃貸契約を締結した場合は、償還払い方式による給付も認めるべきである。
- ・ 応急仮設住宅の団地の集約や民間賃貸住宅の貸主の事情等により被災者が他の応急仮設住宅へ転居せざるを得ない場合の移転費用については、被災者の居住環境を確保しながら供与を継続するために必要な費用として、災害救助法の対象とすることが適当である。

(2) 被災者生活再建支援法

- 被災者生活再建支援法（以下、「支援法」という。）は、都道府県が拠出する基金をベースに、国が半分を負担する制度であり、大規模災害時の都道府県の財政負担が課題である。東日本大震災では、最終的には特別交付税などで国が大部分を負担した実態があるが、首都圏など、住家が集中したエリアが大規模に被災した場合は、都道府県では対応しきれず、国による財政負担の強化が必須である。
- 支援法が適用される大規模災害は、国が一定の責任を負い、適用に至らない災害は地方自治体の責務というのが現状の国のスタンスだが、明確な線引きの基準はない。



- また、支援法適用外の地域への支援制度は都道府県によって違いがあり、多くは、同一都道府県で支援法適用地域が出た場合に、適用地域外の被災者を支援するものが多い。そのため、同一災害であっても、法適用の有無で、救済されるケース、救済されないケースが生じる懸念がある。
- 一方、住宅の再建に関しては、自助による対応が基本との考えであり、防災基本計画、及びそれに基づく地域防災計画において、民間保険の適用を推奨する流れがあることから、民間保険を活用し、公助によらず自助で再建を行う被災者との公平性の確保も課題である。被災者生活再建支援制度は、見舞金の性格が強いが、個人の財産に対する公的支援の在り方について、公助と自助のバランスの観点も含めた慎重な検討が必要である。
- 支援対象の更なる拡大が必要との指摘にも留意しつつ、都道府県の拠出による基金をベースとした共済制度の性格から、支援対象の拡大は都道府県の財政負担増に直結することになることも考慮し、自助と公助、負担と給付のバランス、さらには国による財政負担強化も含めた検討が必要である。

○ この他、現行制度の改善等に関して、次のような意見がある。

- ・ 国の制度を補完する独自の被災者生活再建支援制度を創設している場合、都道府県には特別交付税措置があるものの、市町村には特段の措置がないのが現状であるため、被災者支援制度の抜本的な見直しの間、都道府県だけでなく、市町村に対しても、特別交付税を措置するなどの財政支援が必要である。
- ・ 公的支援がなされたとしても、被災者の生活再建には大きな経済負担が伴うことを踏まえると、国民による地震・水災等に係る保険加入（自助の取組）を一層促進する必要があることから、さらなる普及啓発を図るとともに、地震保険制度そのものの充実が必要である。
- ・ 住宅の建替えや補修には多額の費用が掛かり、特に近年は資材の高騰等により住宅建設費用は上昇する傾向にあるため、被災者の生活再建が早期に図られるよう、現状の住宅の補修、建築など生活の再建に係る費用に照らして、現行の被災者生活再建支援金の金額が適正であるか検討し、必要であれば支援金の限度額を引き上げるとともに、支給範囲を拡大するべきである。

（3）その他制度

- 災害弔慰金は、「災害救助法が適用された市町村をその区域内に含む都道府県が2以上ある場合の災害」を適用基準としていることから、例えば、ある年は、雪の事故で亡くなった方に災害弔慰金が支給される一方で、ある年は支給されないといった不公平が生じている。
- 災害援護資金は、所得制限を設けた上で、有利な条件で被災世帯に貸付を行うものであるが、依然として利用ニーズが高い制度である。他方、市町村が実施主体となる現行のスキームでは、適切な貸付判断や、機動的・効果的な債権管理を行うことには限界があり、災害の規模に比例して、償還困難事案が発生し、市町村に事務面・費用面で過大な負担が生ずる結果となっている。他の被災者支援策との整合性も踏まえつつ、費用対効果も考慮した新たな制度設計の検討が必要である。

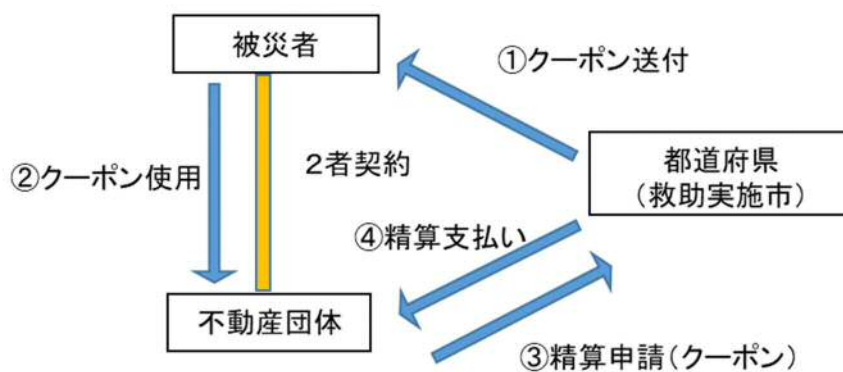
3 被災者支援制度の見直しに向けた論点

- 被災者支援制度全般に関して、自助と公助のバランス、公平感の確保や被災者にとっての分かりやすさなどの観点から、被災者支援に係る都道府県、市町村及び国の責任と役割分担、財政負担の在り方などについて、根本的な整理が必要ではないか。
- 救助法に関しては、救助実施市制度を含め、実施体制については一定の整理がなされたところだが、救助の内容や手法などについて、法制定時との政策環境の変化を踏まえた整理が必要ではないか。
- 「現物給付の原則」に関しては、現金給付も含め、給付方法のメリット、デメ

リットを整理し、現在の市場環境を踏まえた見直しが必要ではないか。例えば、応急仮設住宅に関しては、給付の方法を「住宅の賃借」に限定したクーポンの交付とすることで、被災者の選択の幅が広がり、地方自治体の事務負担の軽減も図れるのではないか。この場合、クーポン給付にした場合の被災者のニーズ及び事務負担の増減、目的外の利用を排除する方策等を整理する必要がある。

- また、現行の「現物給付の原則」においても、国が指定する大規模災害の際には、現物給付の原則に基づき行われる手続きや事務負担の大幅な軽減を検討すべきではないか。

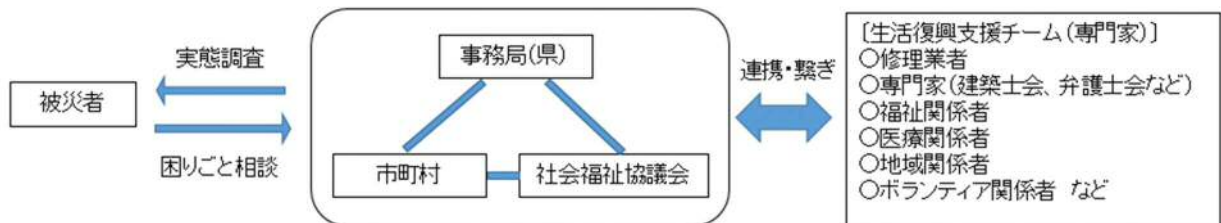
賃貸型応急住宅の見直しイメージ



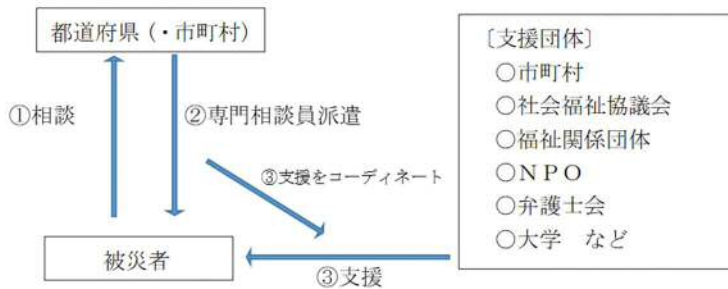
- 南海トラフ地震や首都直下地震等、国難レベルの大規模災害に際しては、基金を前提とした都道府県の対応には限界があることから、東日本大震災のように国が全面的に財政負担を行う仕組みを制度化し、地方自治体が安心して被災者支援に取り組むことができる環境を整備する必要があるのではないか。
- こうした被災者支援制度の見直しの検討にあたっては、被災者支援制度の中核をなす救助法が法定受託事務であることなど、大規模災害への対応における国の責任の大きさに鑑み、国が、被災者の生活再建の実態や、地方自治体の意見を踏まえ、考え方を整理し、見直しの方針を打ち出すべきではないか。
- 国民保護法では、救援（救助）に関して、救助法を準用する規定はあるが、武力攻撃災害は被災者生活再建支援の対象にはなっておらず、被災者支援制度が確立しているとは言えないのではないか。国際情勢が緊迫する中、万一の武力攻撃災害による被災者を救済するため、現行の自然災害の被災者支援制度の対象の拡大も含め、武力攻撃災害による被災の特性を踏まえた新たな被災者支援制度を議論しても良いのではないか。その際、自然災害と異なり、武力攻撃災害に備え、国民保護のための措置を講ずる義務は一義的に国にあり、また法定受託事務であることに鑑み、原則、国の財政負担であることを明確にすべきではないか。
- 大規模災害はいつ起きてもおかしくない。被災者支援制度の根本的な見直しや既存制度の運用の改善に加え、被災者一人ひとりに寄り添い、行政だけでなく民

間の機関を交えたチームで支援を行う「災害ケースマネジメント」や、東日本大震災で一部の地方自治体で展開された「見守り活動」といった仕組みを国において関係省庁が連携して制度化するなど、新たな取組も積極的に展開することにより、誰ひとり取り残さない被災者支援を実現していく必要があるのではないかと。

災害ケースマネジメントのイメージ(例)



見守り活動のイメージ



- 法の適用如何での救済の有無など、不公平感につながりかねない現行の仕組みや運用について、地方自治体独自の支援制度の創設が進む実態や、民間保険との役割も踏まえ、改善を検討する必要があるのではないかと。
- 国の制度を補完するために地方自治体が独自で行っている補助制度への財政支援の充実を図る他、被災者支援に係る被災者台帳や罹災証明書の発行に係るシステム整備への支援と標準化に努めることが必要ではないかと。特に、罹災証明書の発行に関しては、地方自治体の人員・体制の負担軽減等の観点からも合理化に努めることが必要ではないかと。