

災害救助法の運用についての意見書

2011年(平成23年)5月26日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 災害救助法第23条第1項第7号により, 中小零細企業者に対する生業資金を給与すべきである。
- 2 原子力災害特別措置法第26条第2項, 災害対策基本法第63条による警戒区域の設定によって避難した住民には, 災害救助法第23条第2項により生活費を支給すべきである。
- 3 災害救助法第23条第1項第1号の応急仮設住宅は, 被災者の自己敷地内での設置を認め, また, 被災者が自力で仮設する建築物についても応急仮設住宅と同程度の助成を行うべきである。応急仮設住宅の入居要件である自宅「全壊」を撤廃すべきである。
- 4 災害救助法第23条第1項第6号の応急修理は「全壊」の場合も適用すべきである。また, 所得要件は撤廃すべきである。更に, 応急修理の費用を増額すべきである。

第2 意見の理由

1 災害救助法第23条第1項第7号生業資金

(1) 必要性

東日本大震災では, 漁業のみでなく, 多数の漁業関連事業, その他の中小零細企業の事業所, 施設, 器機等が流失, 損傷を受けている。ところで, 漁業は自然災害においても, 漁業災害補償制度・漁船損害等補償制度による保険金によって, 漁獲, 養殖, 漁船等についての補償がなされているが, 漁業以外の中小零細企業者には給付を行う制度が全くないため, 再起することが極めて困難である。そこで, 被災した中小零細企業者の支援と, 地域経済の復旧のために中小零細企業者に対して生業に必要な現金の支給を行うべきである。

(2) 運用

災害救助法第23条第1項第7号は「生業に必要な資金」「の給与」を救助の一種として規定しているので, 同号の運用によって支給を行うべきである。

(3) 国の見解

国は生活福祉資金貸与制度や災害弔慰金法の貸与制度の創設等で現金支給の必要が無いと答弁する。しかし、貸与は給与とは異なって受給した金銭を返済しなければならず給与に代わるものではありえない。また、災害救助法第23条第1項第7号には現金貸与制度があれば現金の給与がない旨規定していない。法の明文がある以上、被災者保護・地域再生のために同条の運用がなされるべきである。

(4) 適用基準

適用基準として、企業者の事業所の被害認定における、全壊、大規模半壊、半壊、一部損壊に応じて支給すべきである。

(5) 支給額・必要額

支給金額は、生活費ではなく事業再建のための費用なので、被災者生活再建支援法の加算支援金に準じて、200万円を限度に被害認定に応じて支払うべきである。

2 災害救助法第23条第2項

(1) 必要性

東日本大震災では、原子力発電所事故が発生して、原子力災害対策特別措置法第26条第2項、災害対策基本法第63条により、福島第一原子力発電所から半径20km圏に警戒区域が設定され、立入りが制限されている。そして、立ち入った場合は、10万円以下の罰金または拘留が科される（災害対策基本法第116条第2項）。

警戒区域の設定により、憲法第29条で保障された土地建物その他の動産類の財産権が制限されることになることから、これによって、避難した住民は、居住、事業、就労等ができなくなることから、生活補償が必要となる。

(2) 運用

災害救助法第23条第2項は「救助は、都道府県知事が必要があると認められた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者」「に対し、金銭を支給してこれを行うことができる。」と規定しているので、同項の適用によって被災者に生活補償を支給すべきである。

(3) 国の見解

厚生労働省は、「現物給付の原則」という「法による救助の原則」が存在するとして、同法を施行した1947年（昭和22年）以来現在まで同項の適用をしていない。しかし、災害救助法第23条第2項の規定は、「救助を要する者」「に対し、金銭を支給してこれを行うことができる。」と規定するだ

けであり、現物給付が原則で現金給付が例外である旨規定していない。また、災害救助法にも、同法施行令にも、「法」による「現物給付の原則」なるものの規定はない。そもそも「現物給付の原則」は、1947年（昭和22年）に災害救助法施行とともに廃止された「罹災救助基金法」がとる原則であり、廃止された法律の原則を用いて災害救助法を解釈するのは誤りというべきである。よって、災害救助法第23条第2項を運用すべきである。

(4) 過去の災害の生活補償

原子力発電所事故は、被災者の避難が長期にわたること、被害が時間の経過とともに拡大することから過去の噴火災害が参考になる。1990年（平成2年）に発生した雲仙普賢岳の噴火災害では、警戒区域の設定により生業が途絶え、仮設住宅等で生活する住民に対して、国土庁と長崎県は要綱事業である「食事供与事業」を実施した。同事業は、1人1日1000円（4人家族なら月額12万円）及び世帯あたり生活雑費月額3万円の現金支給を実施した。

(5) 被災地の状況

避難者は何時帰省できるかわからないことから定職に就くことは困難であり、また、就労できた場合でも低額の収入しか得られない。また、若者の中には帰郷することをあきらめて、避難先で定職に従事する者も出ており、将来の地域再生に大きな支障をもたらしている。したがって避難者に対する生活補償は不可欠である。

(6) 運用基準

警戒区域内の住民に生活補償を支給すべきである。

(7) 支給額・必要額

雲仙普賢岳の食事供与事業に準じて、1人1日1000円（4人家族なら月額12万円）及び世帯あたり生活雑費月額3万円を支給すべきである。

3 応急仮設住宅

(1) 自己所有地内の仮設住宅

いまだ多数の被災者が避難所で生活しており、仮設住宅の建設は進んでないところ、建設が遅滞する最大の要因は用地の確保が困難なことである。国は被災者の所有地内の仮設住宅の建設を原則として認めていない。しかし、用地確保が困難であることからすれば、被災者の敷地内での仮設住宅の設置や、被災者が自力で仮設する建築物に対し、応急仮設住宅建築費と同程度の助成を行うべきである。

(2) 「全壊」要件

国は、応急仮設住宅の入居の要件として住居の「全壊」を要するとしているが、被災者保護のためには「大規模半壊」，「半壊」の場合も一律入居を認めるべきである。

4 応急修理

(1) 「全壊」の場合

国は、応急修理を被害認定が「全壊」の場合は認めない。しかし、被害認定は、被災者に対する義援金の支給，各種支援金の支給，融資の利息の減免，税の減免に持ち入れられる基準であり（平成13年6月28日内閣府政策統括官通知），また，建築の専門家ではなく自治体の職員が認定するものであって，被災者保護のために重めに判断されている。したがって，被災建物が補修が可能か否かの判断基準ではないので，「全壊」認定を受けた建物も補修が可能な場合もある。また，応急修理によって，建物を解体せずに社会経済的価値を維持して，復興を促進することができる。したがって，「全壊」認定の場合も応急修理を認めるべきである。

(2) 所得要件

国は，応急修理に被災者または被災世帯の所得要件を定めている。しかし，かかる要件は災害救助法に規定はないこと，救助は「現に救助を必要とする者」（同法第2条）に対して行われるべきものであり所得は無関係であることから，所得要件を用いた運用は撤廃すべきである。

(3) 応急修理の費用の増額

国は応急修理について最小限の修理しか認めず，費用を上限52万円とするが，十分な修理を可能にするため上限を200万円に増額すべきである。応急修理によって応急仮設住宅の数を減じることができるところ，応急仮設住宅の設置費用が本体とともにインフラ整備・整地等を含めると1棟500万円～600万円かかるものが300万円～400万円の節約になり，また，仮設住宅の用地の不足を解消できるとともに，何よりも被災者を元の住居に復帰させて生活の再建をはかることを可能にするものである。

以上