

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

2011年(平成23年)7月29日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 被災者生活再建支援法(以下「支援法」,又は「法」という。)を以下のとおり改正し,改正法を東日本大震災による被災の場合にも適用するべきである。
 - (1) 半壊家屋,一部損壊家屋,宅地被害も支援対象とすべきである(法2条2号改正)。
 - (2) 生業に必要不可欠な事業用資産に被害を受けた場合も支援対象とすべきである(新設)。
 - (3) 支援金額を大幅に増額すべきである(法3条改正)。
 - (4) 単数世帯の支援金の減額措置を撤廃すべきである(法3条5項改正)。
 - (5) 支援金に対する差押禁止規定を設けるべきである(新設)。
 - (6) 国による支援金の補助の割合を大幅に増加すべきである(法18条改正)。
 - (7) 適用対象地域を都道府県,市町村単位で指定せず,地域にかかわらず同一の災害で被害を受けた世帯等に支援を行うべきである(同法施行令1条改正)。
- 2 東日本大震災による被災の場合につき,以下のとおり支援法を運用するべきである。
 - (1) 家屋被害認定は,被災者支援の目的を果たすよう,柔軟に行うべきである。
 - (2) 家屋被害認定に対する不服を検討するため市町村に判定委員会を設置するべきである。
 - (3) 長期避難世帯の認定(法2条2号八)を早急に行うべきである。
 - (4) 福島第一原子力発電所事故によって避難等を指示された世帯はもちろん,被ばくを避けるために避難することが必要かつ合理的と認められる世帯についても支援法を適用するべきである。
 - (5) 支援金を税務上の雑損失額から控除するべきではない。
 - (6) 支援金の支給申請期間の延長(同法施行令4条4項)を柔軟に行うべきである。

第2 意見の理由

- 1 はじめに
東日本大震災の発生から4か月余が経過したが,依然として被災者の置かれ

た状況は厳しく、被災者の生活再建が大きな課題であり、支援法の果たすべき役割は重要である。支援法は、阪神・淡路大震災を契機に、被災者に対する基本的な公的支援制度として1997年5月に成立し、その後も支援充実の観点から改正が重ねられ、東日本大震災でも大きな役割が期待されていた。

しかし、東日本大震災によって壊滅的被害を被った沿岸地域では、農業、漁業及びこれに関連する商工業が人々の生活の基盤をなしており、これら産業の復興なくして被災者の生活再建はあり得ないが、現行法の予定する支援だけでは、到底対応できない。また、現行法は、適用手法、支援対象の範囲、支援金の支給基準及び額、差押禁止措置等が不十分である。したがって、これらの改正が必要不可欠であり、かつ、これを東日本大震災の被災者にも遡及適用する必要がある。

他方、東日本大震災では、被害認定や支援金の支給申請にかなり時間がかかっている上、被害認定に対する不服の処理に問題が生じている。また、福島第一原子力発電所事故によって居住困難となった世帯が多数に上っているが、支援法による支援が行われていない。さらに、長期避難世帯の認定もほとんど行われていない等、運用を改善すべき事項も多数見受けられる。

2 半壊家屋、一部損壊家屋、地盤への支援対象の拡大

法2条2号は、「全壊」(同号イ)、「解体」(同号ロ)、「長期避難」(同号ハ)、「大規模半壊」(同号ニ)を被災世帯と定め、支援金を支給している。しかし、大規模に至らない半壊や一部損壊であっても、高額な補修費用がかかるのが通常であり、支援対象を大規模半壊以上に限定する合理性は乏しい。通常の半壊世帯や一部損壊世帯であっても、長期間の避難生活を送らざるを得ない点では、全壊世帯、大規模半壊世帯と変わるところがない。そこで、同号を改正し、半壊世帯や一部損壊世帯も「被災世帯」として支援対象に含めるべきである。

また、現行法は、地盤そのものの被害は支援の対象としておらず、敷地の地盤への被害によって住宅に倒壊の危険が生じて解体せざるを得なくなった場合に限って支援金が支給される仕組みとなっている(法2条2号ロ、法3条2項)。しかし、特に地震災害の場合には、地割れや隆起、陥没、崖崩れ、浸水等、地盤及びその強度に影響が出る場合が多く、敷地上の住宅に及ぼす危険は外観上明確でなくとも、住宅の耐震性が悪化したり、生活上の危険性が高くなったりする場合も少なくない。特に埋立地特有の問題として、液状化現象による地盤に対する被害は深刻である。解体に至らなくとも、擁壁の補修や地盤改良工事等が必要になるので、地盤への影響が明白な場合には、支援の必要性は高いというべきである。そこで、法2条2号を改正し、災害によって地盤に被害を受けた世帯を支援対象に含めるべきである。

3 生業に必要不可欠な事業用資産への支援対象の拡大

法2条2号は、支援対象を「住宅」に限っている。したがって、工場、漁船、農地、店舗建物等、個人事業者の生業にとって必要不可欠な資産に被害を受けたとしても、支援対象とはならない。しかし、生業に必要不可欠な事業用資産は、まさに被災者の生活の基盤であり、これらの再建なくして、被災者の生活再建はあり得ない。支援法が「生活基盤」に被害を受けた被災者の生活再建支援を目的としている（法1条）ことからすれば、住宅に限定する必要はない。

そこで、法2条2号の「被災世帯」に「農業、漁業その他の産業又は商業に従事することによって生計を維持しており、当該自然災害によりその生活基盤である主たる事業用資産を喪失し又は著しい被害を受けた世帯」を加え、同条3号に「被災事業用資産」を定義し、災害によって生業に必要不可欠な資産に被害を受けた世帯を支援対象に含めるとともに、支援金についても、事業用資産に被害を受けた世帯の状況に応じた支援基準及び支援金額を定めるべきである。

4 基礎支援金・加算支援金の増額

現行の法3条によれば、支援金の最高額は、基礎支援金と加算支援金を合計して300万円が上限である。しかし、現在の支給額は、被災者の生活再建にとって十分な額とはいえない。そこで、支援金の支給額を最低でも500万円以上に増額すべきである。

とりわけ、東日本大震災においては、居住していた住宅に被害を受けると同時に、生業に不可欠な事業用資産に被害を受けた世帯が多数に上っており、住宅への被害に対する支援に加えて、事業用資産への被害に対する支援を行う必要性が極めて高い。そこで、生業に不可欠な資産に被害を受けた場合には、現行法の2種類の支援金とは別に、生業加算支援金を支給すべきである。

5 単数世帯の減額措置の撤廃

現行の法3条5項では、単数世帯の基礎支援金及び加算支援金の額を、複数世帯の4分の3とする旨が定められている。この減額措置の根拠は、世帯人数の多寡による費用負担の差にあるとされる。

しかし、複数世帯の場合には、世帯が2人であっても大家族であっても支援金の額が同額である以上、費用負担の差を根拠に単数世帯の支援金を減額するのは合理的ではない。また、災害による被害の程度や生活の困難性は多様であり、世帯人数だけで金額に差異を設けるのは妥当ではない上、世帯人数の認定事務にもコストがかかる。

そこで、法3条5項を撤廃し、単数世帯にも複数世帯と同額の支援金が支給されるようにすべきである。

6 差押禁止規定の創設

支援法に基づく支援金の法的性質は、見舞金であるとされており、被災者の生活再建の支援のために消費されることを期待して給付されるものであるから、本来的に差押えの対象にはなじまないものである。そこで、法第5章の「雑則」の部分に、支援金の支給を受ける権利が差押えの対象にならない旨の条項を新設すべきである。

7 国による補助の増加

支援金の財源は、都道府県が拠出した基金を活用しつつ（法9条）、その2分の1に相当する額は国が補助するものとされている（法18条）。しかし、都道府県による基金の積立てをベースとする仕組みでは、必ずしも盤石の財源を確保できない。東日本大震災では、国が8割を負担し、都道府県負担分も特別交付税で手当てすることとされたが、今後も東日本大震災と同様の大規模災害が予想されており、他方、被災者の生活再建における支援法の役割が大きくなってきていることからすれば、端的に、国の責任割合を拡大するのが相当である。そこで、法18条を改正し、国の補助割合を、8割以上とするべきである。

8 支援制度の適用の手法の改正

支援法は、同法に基づく支援の対象を「政令で定める自然災害」の被災世帯とし、同法施行令1条で、都道府県や市町村単位でどの程度の被害が発生したかを基準に支援法の適用の有無を決定する仕組みとなっている。

しかし、東日本大震災は、都道府県・市町村の枠組みを遙かに超えた広域的な被害をもたらしており、都道府県・市町村の枠組みどおりに支援法適用の範囲を決めるのはむしろ不合理であり、同じ災害による被害であるにもかかわらず、居住する行政区の違いにより支援法の適用を受けられないという不公平な結果も生じている。自治体単位の枠組みを超えた支援が必要である。

そこで、同法施行令1条を改正し、災害単位で支援法の適用を決定する仕組みに改めるべきである。

9 家屋被害認定の柔軟化

支援法の適用は、「全壊」「大規模半壊」等の家屋被害認定を行うことを前提としているが、この認定が迅速かつ柔軟に行われなければ、支援法の目的を実現することができない。東日本大震災では、内閣府から、迅速かつ柔軟に認定を行うことができるように、具体的な認定方法について通知が何度も発出されたにもかかわらず、厳格かつ硬直的な認定例が散見され、被災者支援に支障が生じている。

内閣府が示した「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」（2009年6

月)はあくまで目安に過ぎないのであって、家屋被害認定は市町村の裁量によって判定し得るものであるから、支援法の趣旨である被災者支援を果たすよう、柔軟に認定すべきである。

10 判定委員会の設置

家屋被害認定について不服が申し立てられるケースは多く、これまでの災害でもこれら不服申立ては、被災者にとっても行政にとっても大きな負担であった。家屋被害認定は、災害直後の緊急時に行われる上、迅速性が求められるため不十分な判定が一定程度生じることはやむを得ないが、この認定は、再調査等を経て、柔軟に改められる余地があるものである。

再調査を経て最終的に意見相違が解消されなかった場合、最終的には訴訟によって解決を図ることも考えられるが、被災者支援の目的にのっとり柔軟かつ迅速に処理を行うためには、法的手続によって帰趨を決するよりも、信頼性のある中立的な立場からの判定を行う機関を設けるのが妥当である。そこで、各市町村に、再調査等を経てなお不服が申し立てられているケースについては、建築士、不動産鑑定士、弁護士、その他学識経験者等によって構成される判定委員会を設け、同委員会において不服の相当性の判定を行うべきである。

11 長期避難世帯の認定

東日本大震災においては、特に沿岸部において壊滅的な被害が発生している上、仮設住宅の建設も遅れがちである。したがって、多くの避難世帯が今後も長期にわたって避難生活を余儀なくされる可能性が高い。このような被災世帯については、早期に長期避難世帯と認定して、支援法に基づく支援を行う必要がある。過去の例では、通例、被災から遅くとも3か月程度で、長期避難世帯の認定がなされていた。しかし、東日本大震災では、4か月が経っても一部被災地では認定がなされず、結果として、未だに基礎支援金の支給がなされていない世帯がある。

そこで、東日本大震災による被災世帯については、法2条2号八の長期避難世帯の認定を弾力的かつ早急に行うべきである。

12 原発事故による被災世帯への適用

東日本大震災に起因して発生した福島第一原子力発電所の事故は、今回の震災に特有の、かつ、非常に深刻な問題であり、被災者の多くは政府による避難等の指示の有無を問わず長期にわたる避難生活を余儀なくされ、今後の展望が全く開けない状況にある。

原発事故によって発生する放射線による被害は、地震・津波で直接的に発生したものではないとはいえ、地震・津波による影響によることは疑いなく、自然災害と因果関係があることは疑いのないところである。また、付近住民の居

住不能状態は現実に継続し、今後も長期化する可能性が高く、避難区域の内外を問わず救済・支援の必要性は非常に高い。原子力損害賠償法に基づく救済は、被災者が被った損害の賠償であり、見舞金である支援法による支援を除外するものではない。したがって、賠償による救済に加えて、支援法に基づく支援も重ねて行うべきものである。

そこで、政府による避難等の指示が出ている区域内的の被災者はもとより、区域外であっても放射能の被ばくを避けるために必要かつ合理的な避難を行った世帯も支援対象となるよう、法2条の「自然災害」を弾力的に解して支援法の適用を認めるべきである。

1.3 税務上の雑損失額からの控除

東日本大震災においては、国税庁で、税務上の雑損失の算定に関して、雑損失額から支援金を控除する取扱いが検討されているとのことである。災害弔慰金や義援金については、その性質から、雑損失から控除されないこととしており、他方、受領した保険金等は控除の対象とされている。支援金は、2007年の改正により、従来の補助金的な給付ではなく、その法的性質が見舞金であることが明確となった。また、生活再建の支援のために給付されるもので、損害の対価という関係にもない。すなわち、支援金は、災害弔慰金や義援金と同種の給付金である。したがって、税務上の雑損失の控除対象とするのは、法的にも実質的にも不相当であり、控除対象とすべきではない。

1.4 支給申請期間の延長

支援法施行令4条では、基礎支援金の支給申請期間を自然災害が発生した日から13か月（同条1項）、加算支援金の支給申請期間を自然災害が発生した日から37か月（同条2項）としているが、同条4項において、都道府県による期間延長の余地があることが規定されている。

東日本大震災においては、通常1か月以内での発行が予定されているり災証明書の発行が遅れている自治体が多いこと、長期にわたって県外に避難している被災者が多いこと、今後の復興計画の実施にも時間かかることなどから、住宅再建の目途が立つまでに相当長期間かかると考えられる上、期限が迫ることによる心理的圧迫は被災者にとって大きな負荷となる。そこで、被災者が十分な支援を受け得るために、柔軟に、かつ、できる限り長期間にわたって支給申請期間を延長するべきである。

以上