

防災対策推進検討会議中間報告に対する意見書

2012年（平成24年）4月20日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 基本的視点について

- (1) 防災対策は、自然災害だけでなく、原子力発電所や石油コンビナート等の危険性のある人工施設による災害も検討の対象とするべきである。
- (2) 首都圏以外の都市部の災害も検討の対象とするべきである。
- (3) 防災対策の目的を「日本の持続的な発展」としている点を改め、あくまでも一人ひとりの国民の生命と基本的人権の保護にこそ基本的な目的があるとするべきである。

2 東日本大震災の教訓について

- (1) 福島第一原子力発電所事故の教訓を盛り込むべきである。
- (2) 政府が行わなかった対策と、対応が遅延した対策を、不作為又は遅延した理由も付して明記するべきである。
- (3) 問題点を法制度ごとに整理するべきである。

3 災害対策基本法について

- (1) 警戒区域の設定・解除について、住民意向の反映や第三者機関の関与等により判断の適正さを確保し、住民に対する損失補償制度を創設するべきである。
- (2) 地域防災計画の独自性を尊重し、上位の防災計画等との抵触を禁じるのではなく、相互の調整によって対策の矛盾防止を図るべきである。
- (3) 防災基本計画や地域防災計画に、弁護士等の専門家と連携の上、被災者のための相談窓口を設置する旨を明記するべきである。
- (4) 地方公共団体の作成する地域防災計画に、他団体からの支援の受け方等を明記した受援計画を盛り込むべきである。
- (5) 防災基本計画や地域防災計画に、義援金の取扱いを明記するべきである。
- (6) 災害対策基本法と、防災基本計画や地域防災計画に高齢者、障がい者の安否確認等のための個人情報保護の例外規定を盛り込むべきである。

4 災害救助法について

- (1) 現金の支給を行うべきである。
- (2) 応急仮設住宅について、木造仮設住宅の活用、民有地の敷地の積極的活用、仮設入居後の救助措置の継続、仮設住宅団地内の施設等の充実、被災者の孤立防止策、居住環境のモニタリング等の改善措置を盛り込むべきである。

- (3) 応急仮設住宅の提供に代わる措置として、みなし仮設住宅だけでなく、民間賃貸住宅の賃借に対する家賃補助、自力仮設住宅に対する補助金支給を行うべきである。
- (4) 住家の応急修理について、全壊住宅も対象に含め、所得要件は撤廃すべきである。
- (5) 救助の種類に「福祉」を追加し、福祉関係者に救助費の支弁を行えるように改め、福祉サービスの提供が継続できるようにするべきである。
- (6) 災害救助費は全額国庫負担とするべきである。
- (7) 災害救助法の運用原則として、新たに「人命最優先の原則」「柔軟性の原則」「生活再建継承の原則」「救助費国庫負担の原則」「自治体基本責務の原則」「被災者中心の原則」を立てて、抜本的な運用改善に努めるべきである。
- (8) 災害救助法の所管庁を厚生労働省から内閣府に移管すべきである。

5 災害弔慰金等法について

- (1) 災害関連死の認定手続の仕組みを確立するべきである。
- (2) 災害障害見舞金の支給対象者を身体障害者手帳及び精神保健福祉手帳の障害等級1級又は3級程度まで拡張し、年金方式による上乗せ支援金を支給するべきである。
- (3) 生計維持者が否かで支給額に生じる差を撤廃するべきである。

6 被災者生活再建支援法について

- (1) 家屋被害認定は、専ら被災者支援を図ることを目的にして弾力的対応に努め、認定に対する不服に対しては判定委員会を設置して対処するべきである。
- (2) 被災者生活再建支援法を、自然災害に起因する原発事故の被災者にも適用し、支援金を支給するべきである。
- (3) 救済範囲を半壊、一部損壊、地盤被害にも拡げ、対象を住家以外にも拡張し、支援金を大幅に増額するべきである。
- (4) 支援金の財源を国庫負担とするべきである。
- (5) 被災者生活再建支援法の適用を地域で指定するのではなく、特定の災害単位で指定するべきである。

7 災害時の医療関係者の業務の保護

災害時に実施されるトリアージ（利用可能な医療資源が医療需要を超えた場合に、医療実施の優先順位をつける作業）について、医療関係者の免責の要件について定める法律の制定を検討するべきである。

8 災害復興基本法の制定

いかなる災害にも共通する恒久法として、被災者が復興の主体であることなどを定めた災害復興基本法の制定を検討するべきである。

第2 意見の理由

1 当連合会の被災者支援活動

中央防災会議は、2011年10月に新たな専門調査会として「防災対策推進検討会議」（以下「検討会議」という。）を設置し、東日本大震災における政府の対応について検証・総括を行い、今後予想される首都直下地震や東海・東南海・南海地震等の大規模災害、さらには頻発する豪雨災害に備え、防災対策に関する検討を行うこととしている。

検討会議は、2012年3月7日に「防災対策推進検討会議中間報告～東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築を～」（以下「中間報告」という。）を取りまとめたが、最終報告に向けた検討をするに当たって、この中間報告が意見募集に付された。

当連合会は、自然災害から基本的人権と社会正義の回復を図るために、かねてより自然災害の被災者支援活動に取り組んできたところであり、1991年の雲仙普賢岳噴火災害、1993年の北海道南西沖地震、1995年の阪神・淡路大震災、2004年の新潟県中越地震を始めとする過去の大災害に際して、適宜、政策提言を行ってきた。そして、今般の東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故では、これまでに3万8000件を超える法律相談を実施し、その内容を集約・分析した結果等に基づいて、これまでに112本に及ぶ提言・声明等を公表し、被災者・被害者の救済のための制度改善を求めてきた。

かかる立場から、検討会議の中間報告に対して意見を述べる。

なお、中間報告は3部構成となっており、第1で我が国の抱える背景事情と基本方針を確認し、第2で東日本大震災からの教訓を挙げ、第3で今後の災害対策に向けた提言が整理されている。中間報告で整理された意見や知見の多くは当連合会としても首肯できるところであるから、特に強調すべき事項以外は触れないこととし、中間報告で漏れ落ちていると思われる点、視点が異なる点、当連合会としてこれまで提言してきた点等を中心に、意見を述べることとする。

2 災害に関する背景事情と基本方針について

(1) 中間報告の指摘

中間報告は、第1章「日本の持続的な発展に不可欠な防災対策」において、災害を受けやすい我が国の状況、発生が危惧される大規模災害を鳥瞰した上で、我が国の持続的な発展のための防災対策の必要性を述べている。

我が国は、歴史的・地理的にみて、無数の自然災害リスクを抱えた災害列島である。中間報告で指摘されている地震、火山、水害を始めとする大規模災害の危険性への対応は、国や地方公共団体だけでなく、一人ひとりの国民にとっ

て重大な課題である。

中間報告が具体的に指摘しているように、災害リスクを強調することは今後の防災対策にとって重要である。

(2) 危険な人工施設による災害

もっとも、中間報告が挙げている災害の種類は自然災害のみであり、十分とはいえない。

東日本大震災の例をみると大災害でも複合被害が発生しており、とりわけ原子力発電所や石油コンビナート等の危険な人工施設が災害源となるケースは、一旦災害が発生すると被害が大規模なものとなるため、災害対策基本法等の諸法で想定する災害とされているところである。

したがって、今回の防災対策においても、想定すべき災害の一つとして挙げるべきである。

(3) 首都圏以外の都市部災害

都市機能が成熟し、過密になればなるほど、災害に対する脆弱性が強まる傾向がある。災害が現代社会の都市部を襲った場合、被害が飛躍的に拡大することは、阪神・淡路大震災等の教訓から明らかである。

ところが、中間報告では、首都直下地震の例だけが挙げられている。しかしながら、首都中枢機能を除けば、首都圏だけでなく、他の都市部でも共通する問題性が認められるのであるから、普遍的かつ一般的な防災対策として挙げるべきである。

(4) 防災対策の基本的な目的の見直し

中間報告では、我が国の防災対策の進展が経済発展や繁栄を支えてきたことなどを例に挙げ、「災害の発生によって国力をそがれ、経済社会の持続的発展が損なわれることだけは、絶対に阻止しなければならない」などとして、防災対策の目的が「我が国の持続的発展」であると強調している。

しかし、こうした視点は次の3点から見直されるべきである。

防災対策は、あくまで国民の生命や基本的人権を守るところに基本的な目的を定めるべきであること。

現代の国際的・国内的な状況に鑑みれば、更なる経済発展よりもむしろ、持続可能性のある社会の実現が現実的に求められていること。

国力の発展を防災対策の目的に据えると、一人ひとりの被災者が犠牲になる可能性が高いこと。

この点、中間報告の記述では、一人ひとりの国民の命を守るという視点が相対的に乏しい上、その基本的人権を守るということについては一言も触れられていない。

日本国憲法は、基本的人権の尊重を基本原理としているところ、基本的人権は、一人ひとりの個人を尊重することを基軸とし、生命・健康、平等、生活の維持、住まい、移転（避難）、職業選択、家族の絆、幸福の追求に至るまで、多様な観点から幅広く保障されている。

そして、現代の防災対策は、国民の生命さえ助ければよいというものではなく、人間の尊厳や人間らしい生活を災害から守らなければならないのである。その意味では、中間報告で指摘されている問題点のほとんどが、基本的人権に関する事項であるともいえよう。

そうだとすれば、防災対策の基本的な目的は、災害から一人ひとりの国民の命と基本的人権を守るところにあるといわなければならない。

したがって、第1章の基本方針は上記に述べてきたように改められるべきである。

3 東日本大震災の教訓について

(1) 中間報告の指摘

中間報告では、第2章「東日本大震災から学ぶもの」において、第1に政府等の対応、第2に災害応急対応の問題点、第3に生活再建・復旧復興の問題点、第4に事前対策の問題点を列記し、整理をしている。

ここで挙げられている問題点の多くは、第3章の提言と重複するものが多いため、一つひとつ取り上げて意見を述べることは差し控えるが、教訓を整理、集約する上で欠けていると思われる視点を、概括して述べることとする。

(2) 福島第一原子力発電所事故の教訓を盛り込むこと

中間報告は、あえて自然災害に関する部分に限定して整理しているが、東日本大震災の被害は、自然災害のみならず、福島第一原子力発電所事故による放射性物質の大量かつ広範な飛散と共に伴う広域避難によって発生し、深刻化している。この点を区別して整理することは合理的ともいえるが、だからといって検討を後回しにしてよいことにはならない。

原子力発電所は全国に多数点在しており、とりわけ想定される南海トラフの巨大地震に関しては、浜岡原子力発電所において、かねて想定していた高さを上回る津波が予想され、重大な事故の発生が懸念される。

東日本大震災の教訓として、福島第一原子力発電所事故に関する対応や問題点もできる限り洗い出すべきである。

(3) 政府の不作為と対策の遅延を明記すること

中間報告では「東日本大震災を受けてとられた対策の概要」の項で、主として政府が講じた対策が挙げられている。

しかし、東日本大震災では、政府が執るべきであったのに執られなかった施

策（災害緊急事態の布告，政府の現地対策本部の設置，原発被災者への被災者生活再建支援金の支給等）が数多く存在しているにもかかわらず，それらが挙げられていない。別項において，地方公共団体や民間等の問題点と併せて政府の不作為等にも言及があるものの，整理が不十分であり，不明瞭であるといわざるを得ない。政府が「執った対策」が挙げられているのと対照するためにも，政府が「執らなかった対策」についても，整理して列挙するべきである。

また，政府として対策を執ったものの，そのスピードが遅かったという批判が数多く出ていたところである。単に対策を執ったというだけではなく，それが適時になされたか，あまりに遅くなかったかを，具体的に列挙して整理しておくべきである。

さらに，対策を執らなかった理由，遅延した理由も検証の上，明確に付記するべきである。

(4) 法制度ごとに問題点を整理すること

中間報告では，災害応急対応，生活再建，復旧復興，事前の備えのそれぞれの場面における項目ごとに問題点を整理し，列挙している。

しかし，例えば物資輸送，避難所，応急仮設住宅，被災者支援等は，項目が多岐に及んでいるものの全て災害救助法に関する問題である。また，情報発信，地方公共団体の体制，復旧，被害想定等は，災害対策基本法に関する問題である。

今後，検討会議では，法制度の見直しが検討されるものと思われるが，中間報告で列挙された問題点が，いかなる法制度の問題であるのか，あるいは法制度自体の問題なのか，運用の問題なのかななど，問題の所在が整理されていないままでは，的確な検討を行うことは難しい。

そもそも災害法制は，多数の法制度が混成して成り立っているため，どこをどのように改善すべきかを的確に議論をするためにも，法制度を整備しておくことが不可欠である。

よって，問題点ごとに法制度の何が問題であるかを指摘する，あるいは，法制度ごとに問題点を整理するなどして，明確化しておくべきである。

4 災害対策基本法の改善

(1) 中間報告の指摘

中間報告では，大規模災害時の都道府県や国の調整による地方公共団体間の支援の仕組みや，役割分担等について問題点が指摘されているが，災害対策基本法の運用等の見直しにとどまらず，平時からの国と地方の関係，とりわけ地方分権に関する議論状況も踏まえた地方公共団体の役割論も見据えて検討することが求められる。

当連合会としては、雲仙普賢岳噴火災害及び北海道南西沖地震で浮き彫りとなった災害対策基本法の問題点について、早くから提言をしてきたところであるが（1994年5月27日付け「長期化大規模災害対策法等の立法措置を求める決議」等）、東日本大震災の教訓も踏まえ、改めて意見を述べる。

（2）警戒区域の設定・解除の適正さの確保と、損失補償制度の創設

警戒区域の設定は、住民に多大な影響を与えることとなり、とりわけ噴火災害等では警戒区域の解除の先行きが見えないことから、生活再建にも極めて大きな影響を及ぼす。そのため、警戒区域の設定は適正さが十分に確保されなければならない。

具体的には、警戒区域等設定・解除の判断に際して、迅速性及び科学性を阻害しない限度で住民等の意向を反映させる仕組みを設け、判断の正確性を担保するため第三者機関を設置し、災害が二つ以上の市町村や都道府県にまたがる場合は、都道府県や国が総合調整的な役割を果たすことを明確にするべきである。

また、警戒区域等が設定された住民等の財産的損失を補償するため、損失補償制度を創設するべきである。

（3）地域防災計画の独自性の尊重

地方公共団体は、地域防災計画を作成の上、毎年点検をすることとされているが、これは中央防災会議の防災基本計画に基づいて作成しなければならない上、都道府県の地域防災計画は中央省庁の防災業務計画に抵触してはならず、さらに市町村の地域防災計画は中央省庁や都道府県の計画に抵触してはならないこととされており、上位の計画が下位に優位する階層構造となっている。

こうした階層構造による下位の計画の拘束は、対策の混乱や矛盾を避けるための方策として一定の合理性が認められる。しかし、他方で、災害対策の一次的責任を負う市町村の地域防災計画が、地域の独自性を反映しにくくなる上、上意下達で主体性を欠いた内容となり、計画そのものが形骸化しているという実情がある。

例えば、東日本大震災では、ある地域では、昔から伝承されてきた教訓から、従来は高い津波を予想した防災計画を立てていたものの、国の津波高想定が発表されたことから、これに合わせて低い津波を予想した計画に修正したところ、被害が拡大してしまったという例がみられた。この例に限らず、やはり地域の独自性や歴史等に基づいた地域防災計画を、主体性をもって作成することが望ましい。

そこで、市町村が作成する地域防災計画の独自性の尊重を第一とした上で、計画相互の対策の矛盾等を防止する方策として、上位の防災計画に抵触するの

を一方的に禁じることによって整合させるのではなく、国や都道府県と内容を調整する方法で対応するように改めるべきである。

(4) 弁護士等の専門家と連携した相談窓口の設置

防災基本計画にも、多くの地域防災計画にも、被災者の自立支援のための窓口を設置することが計画に盛り込まれているものの、単に項目が挙げられているにとどまり、その具体的な内容は乏しい。

大災害時には、被災者の相談需要が一気に増大する。そのことは、阪神・淡路大震災で数万件の法律相談が弁護士会に寄せられたことなどから公知のこととなっている。

加えて、東日本大震災では行政機能が低下・喪失した自治体も多かったことから、弁護士会を始めとする専門職団体が行った相談窓口がその代替機能を果たした。当連合会が把握している法律相談件数は、これまでに3万8000件を超えており、今後の災害対策においても、地方公共団体等と専門職団体が連携した相談窓口の体制の構築は、現実的かつ重要な課題と考えられる。

そこで、防災基本計画及び地域防災計画に、専門職による相談の実施及び専門職団体との連携に関する記載を明記し、かつ、その記載を充実させるべきである。

(5) 地方公共団体の受援計画の明記

災害対策基本法は、地方公共団体が機能喪失や行政需要の増大によって独自対応が困難となった場合に備えて、他の地方公共団体に応援を要請する仕組みを用意している。しかし、中間報告でも指摘されているとおり、東日本大震災においては、ほとんど活用されなかった。

関西広域連合は、応援要請を待たずに支援に駆けつけ、カウンターパートナーワーク（特定の地方公共団体が、特定の被災地方公共団体を支援するもの）で継続的な支援を実施した。ところが、受け入れる側の地方公共団体が対応にとまどい、どうしたらよいかわからず、応援や支援を的確に受け入れることができなかつたという問題もみられた。これは受援力（援助を受ける能力）の欠如というべきである。これは、民間団体、民間企業、民間ボランティアの支援の受け入れについても同様のことが指摘できる。

そこで、地域防災計画には、他団体からの物資の受け入れ手順や、応援職員の役割等の受援計画を明記しておくべきである。

(6) 義援金の取扱いの明記

中間報告では義援金の配分が遅れたことが指摘されている。現在のところ、義援金の配分については、指定公共機関である日本赤十字社が作成する防災業務計画（災害対策基本法第39条）に記載された内容に沿って対応しているに

過ぎない。

具体的には、地方公共団体や日本赤十字社らが関与して義援金配分委員会を構成し、「迅速性」、「透明性」、「公平性」の3原則に基づいて配分方法を決定するものである。ところが、東日本大震災では、第一次配分の際に住家の被害認定を条件としたため、地方公共団体による被害認定が終わるまでは全く配分できないという極めて迅速性を欠いた結果となった。義援金は数次にわたって配分されるのが通例であるから、当初は迅速性を重視し、二次配分以降に公平性を図るなどの工夫が必要である。

また、透明性を確保するため、義援金の配分状況は公開されているが、公開することにより得られた意見を反映する仕組みは十分ではない。

そこで、義援金の取扱いに関する教訓を、防災基本計画や地域防災計画にも明記をしておくべきである。

(7) 個人情報の取扱いの明記

東日本大震災では、高齢者、障がい者等の要援護者情報の取扱いが大きな問題となった。

国が2006年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を策定していたにも関わらず、震災前に要援護者情報を整備していた自治体はほとんどなく、震災時には障がい者の安否確認についても行われなかった。

むしろ、地方公共団体は、個人情報保護条例を理由に、高齢者、障がい者を支援する福祉関係者やNPO法人等に個人情報を開示せず、安否確認や個別の支援に著しい支障をきたした。

そこで、まず、都道府県・市町村等の自治体は、災害に備えた要援護者台帳整備の方法を抜本的に見直し、それらに基づく災害時の避難、救助の具体的な訓練の徹底を図り、災害時における関係機関、民間諸団体、住民等との個人情報共有に関する具体的なマニュアルや各書式の作成と各市町村における研修を徹底するべきである。

また、国は、災害対策基本法第8条による施策における防災上の配慮等に個人情報の取扱いを明記するとともに、防災基本計画及び地域防災計画に災害時の安否確認等における情報共有については個人情報保護の例外となる旨を確認的に規定するべきである。

5 災害救助法の運用改善、改正

(1) 中間報告の指摘

中間報告では、避難所の運営の問題点、物資輸送の問題点、応急仮設住宅の問題点が多数指摘されているほか、現物給付の原則や水準が現代生活に見合っていない、避難生活が長期に及ぶ場合に見合っていないなどの批判があった。

また，支援した地方公共団体との費用清算の方法や，救助費用の国庫負担率の問題等についても指摘がなされている。

当連合会としても，これまで災害救助法の改正と運用改善について数度にわたって繰り返し提言を行ってきたところであるが（2011年5月26日付け「災害救助法の運用についての意見書」，2011年6月24日付け「応急仮設住宅の供与を受けた被災者にも食品の給与を行うことを求める意見書」，2011年7月29日付け「仮設住宅の改善に関する意見書」等），改めて意見を述べる。

（2）現金の支給等を行うこと

災害救助法第23条第1項第7号は「生業に必要な資金，器具又は資料の給与又は貸与」と定め，現金の支給はもとより，生業に必要な器具等（漁具，魚網，農機具等）の給与・貸与ができることとしている。しかるに，何らの根拠もなく全く適用をしないで長期にわたって放置しているため，被災者の生活の再建，生業の再開等が進まない。

条文に即して，被災者に対する現金の支給や，中小零細事業者に対する生業器具等の給与・貸与を行うべきである。

さらに，原発事故の被害によって避難を余儀なくされた住民にも現金を支給するべきである。

（3）応急仮設住宅の改善

中間報告では，応急仮設住宅について改善すべき点がいくつか挙げられているが，これらも災害救助法に基づく施策であるから，あらかじめ運用方法を見直しておく必要がある。

具体的には，払い下げ可能な木造仮設住宅を活用すること，民有地を敷地として積極的に利用すること，仮設住宅に入居した被災者にも自立生活の基盤が整備されるまでの間は食事，生活必需品，医療サービス等の供与を継続すること，仮設住宅団地内に医療機関，介護サービス施設，配食サービス，コンビニエンスストア，集会所等を設けるとともに，被災者の生き甲斐を確保し自立を促進するため施設内の営業行為，花壇設置，ミニ農園の開設等を認めること，孤立防止のための人的措置を整備すること，居住環境のモニタリングをすることなどの柔軟な対応を認めるべきである。

（4）代替的な仮の住宅の推進

中間報告では，みなしふ設住宅（公営住宅の目的外使用や民間の賃貸住宅の借り上げ等）の例が紹介されている。これらは有効な代替手段であり評価されてよいが，さらに弾力的な運用を図ることもできる。もともと災害救助法第23条第2項では，応急仮設住宅の提供に代えて「金銭を支給してこれをなすこ

とができる」と定めている。

そこで、地方公共団体による民間住宅の借り上げだけでなく、端的に、被災者が直接に賃借する住宅の家賃を一部補助する方法により仮の住まいを確保する選択肢を用意するべきである。

また、経済的合理性と地域復興の推進の観点から、被災者が自らの土地に建設する自力仮設住宅に補助金を支給する方法も用意するべきである。

(5) 住家の応急修理

災害救助法第23条第1項第6号は「災害にかかつた住宅の応急修理」を定めているが、その運用は、全壊の住宅を除外し、また、一定の収入以下の者に限るとの所得要件を設けているため、非常に使いにくいものとなっている。災害時の応急措置の必要性は、資力の有無にかかわらないし、全壊認定されたとしても修理することにより居住可能なものを除外する理由はない。

したがって、応急修理は全壊の住宅も含めることとし、所得要件は撤廃すべきである。

(6) 救助としての「福祉」

災害救助法第23条第1項に列挙された救助の中に、医療、助産はあるが、福祉は明記されていない。しかし、救助の場面に福祉対応が必要であることはいうまでもなく、救助の種類として「福祉」を明記し、災害時における高齢者、障がい者等の要援護者の救助が、国の災害救助の基本政策の1つである旨を明確にするべきである。

また、救助に従事できる者（災害救助法第24条）として「福祉関係者」を明記し、災害救助費による支弁が可能であることを明確にするべきである。

さらに、福祉サービス等の提供が平常時と変わらない程度に実施されるようになるまでの間、福祉サービスの提供及び福祉関係者の派遣が行われるべきである。

(7) 全額国庫負担

大規模災害となると国庫負担の割合が100分の90となり、残りの10パーセントについても後日、特別交付税等で手当てされ、実質的には全額が国庫負担となっているのが実情である。すなわち、実質的には、大規模災害時の災害救助費は全額国庫負担となっているのである。

ところが、被災地の地方公共団体は、10パーセントの自己負担分をあそてて、救助措置に消極的となる実情が見られた。多くの地方公共団体は財政規模が小さく、余裕ないので、一概に批判することはできず、むしろ地方公共団体が費用を憂慮せずに被災者の救助に集中できる体制を整えることが重要である。

そこで、災害救助法第36条第3号に定める国庫の負担割合を「百分の百」と改正するべきである。

(8) 新しい運用原則

厚生労働省は、毎年、全国の災害救助の行政担当者に向けた「災害救助事務取扱要領」(厚生労働省社会・援護局総務課災害救助・救援対策室)において、災害救助の運用原則として、「平等の原則」(災害時には、事情を聞くことなく、また、経済的な状況を聞くことなく、救助を必要とする人には平等に救助の手を差し伸べなければならないとするもの)、「必要即応の原則」(個々の被災者ごとにどのような救助が、どの程度必要なのかを判断し、必要な程度の救助を行うべきであるが、必要を超えて救助を行う必要はないとするもの)、

「現物給付の原則」(災害時には物資の調達が困難となり、金銭は用をなさないので、現物をもって給付することとするもの)、「現在地救助の原則」(救助は、被災者の現在地において実施するものとし、住民はもとより、旅行者や訪問者等も含め、その現在地を所管する都道府県知事が救助を行うとするもの)、「職権救助の原則」(被災者の申請を待つことなく、都道府県知事が職権によって救助の内容等を決めて実行するものであり、形式的には、国民の側からの異議申立てなどは認められないとするもの)を挙げ、これらの原則を前提に運用するよう指導している。

しかし、これら原則は法的な根拠に基づくものではなく、むしろ、中間報告で指摘された数々の問題は、これら運用原則が硬直的に適用されていることが原因になっているといってよい。

今後の災害に的確に対応するためには以下の6原則に基づいて運用するのが適当である。

「人命最優先の原則」…災害救助においては、何よりも人命尊重が優先し、徹底した救命措置はもとより、避難中に人命を失うことがないように最善を尽くすべきであるとするもの。

「柔軟性の原則」…その災害に適合した最適な救助方法を、柔軟な発想をもって積極的に考案することとし、一般基準に固執した硬直的な運用をしてはならないとするもの。

「生活再建継承の原則」…災害救助は無理に応急的なものにとどめず、長期にわたる避難生活に配慮し、さらにその後の被災者の生活再建につなげていく対応を行うべきとするもの。

「救助費国庫負担の原則」…大災害時の救助費は、原則として国庫が負担することとし、災害救助に当たる地方公共団体が一時的な費用負担をおそれて、救助を躊躇してはならないとするもの。

「自治体基本責務の原則」…災害救助は地方公共団体の基本的な責務であり，国の機関事務でないことはもとより，被災者に対して責任を負って遂行されるべきとするもの。

「被災者中心の原則」…災害救助は被災者のために行われるものであり，被災者の生命，健康，生活を救済することを目的に行われるべきとするもの。

(9) 所管庁の移管

災害救助法の所管は厚生労働省であるが，生活保護等の救貧行政に等しい災害救助の一般基準が定立されており，その運用も上記の原則にみられるように硬直的である。

また，制度の中核となる応急仮設住宅やその後の生活再建等の施策との連続性を考えると，内閣府等によって主導する対応が望まれるところである。

6 災害弔慰金等法の改正

(1) 中間報告の指摘

中間報告では，災害弔慰金等法に関して，その支給が全体として遅かったとの指摘がなされているところ，当連合会としても，災害弔慰金等法に関して提言をしてきたところであるが(2011年6月23日付け「災害弔慰金の支給等に関する法律等の改正を求める意見書」，2011年7月15日付け「災害弔慰金等の支給に関する意見書」等)，改めて意見を述べる。

(2) 災害関連死の認定の仕組み（審査委員会制度）の確立

災害弔慰金は，災害により死亡した者の遺族に支給されるが，その対象は，災害による直接死だけでなく災害と因果関係のある関連死も含まれるところ，特に関連死の判定が著しく遅延した。あるいは，市町村において判定が困難であるとして県に委託せざるを得なかったところもあり，それが遅延の結果につながっている。

現状を見ると，申請があるものの，いまだに審査中のまま推移している件数も多く，また，そもそも関連死の申請人数が自治体によって相当の格差があるなど，制度の仕組みが確立されていないところに主たる原因があると思われる。

災害関連死を認定する審査委員会の設置手続等を検討するとともに，それを周知することにより，迅速かつ広く支給が行われるような仕組みを確立すべきである。

(3) 災害障害見舞金の支給対象の拡張と年金方式による上乗せ

災害弔慰金等法第8条第1項に定める災害障害見舞金の対象者は，労働者災害補償保険の障害等級第1級に該当する極めて重篤な障がいに限られているため，阪神・淡路大震災では，重傷者数1万689人のうち，災害障害見舞金の

受給者数はわずか64人（約0.6%）であった。非受給者は、たとえ重篤な障がいが遺ったとしても何らのケアもないまま放置されることとなってしまうのが実情であった。

災害による障がい者を物心両面で支援するため、救済対象を障害年金の受給資格のある身体障害者手帳及び精神保健福祉手帳の障害等級第1級又は第3級程度の障害者まで支給対象者を拡げるべきである。

また、災害による障がい者は、後発的に障がいを背負うこととなった心身の負担のため、被災地の復旧・復興の流れから取り残されることが多いことから、障がい者に対する一般の福祉施策に加えて復興期間の10年程度を期限とする年金方式による上乗せの支援金を支給するべきである。

(4) 支給額の差の撤廃

災害弔慰金も災害障害見舞金も、その金額は、「その世帯における生計維持の状況等を勘案して」（災害弔慰金等法第3条第3項及び第8条第2項），世帯における生計維持者かどうかによって差が設けられている。

家事、育児、介護等の家事労働について、実際にはそのほとんどを女性が担っているのが現状であり、生計維持者は男性であることが圧倒的に多い社会的実態の下において、災害弔慰金の支給額に上記のような区別を設けることは、家事労働に従事している女性の役割を低く評価することにつながり、結果的には男女間差別に当たるというべきである。

そこで、こうした条件を削除し、支給額を一律にすべきである。なお、その際、一家族当たりの現行の支給額を下回らないよう配慮すべきである。

7 被災者生活再建支援法の改善

(1) 中間報告の指摘

中間報告では、住家被害認定の改善や、被災者生活再建支援金の支給の遅れ等の指摘が災害弔慰金等法に関して、その支給が全体として遅かったとの指摘がなされており、当連合会としても、災害弔慰金等法に関して提言をし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」），改めて意見を述べる。

(2) 家屋被害認定の改善

家屋被害の認定は、様々な被災者支援策と連動していることから、専ら被災者支援を図る目的で、弾力的に行うべきである。

制度を硬直化させるような精密な認定基準は設けるべきではなく、速やかな生活再建を図るために、認定に対する不服を訴訟で争うことができる現状の法制度の下で、司法判断の場に持ち込まれることのないよう、地方公共団体に家屋被害の判定委員会を設置するなどして弾力的対応に努めるべきである。

(3) 原発事故避難者への適用

被災者生活再建支援法の解釈・運用で、原発事故により避難した者に対しては適用をしないこととされているが、自然災害に起因する原発事故による被災を除外する合理的な理由はなく、過度に硬直的・限定的な解釈であるといわざるを得ない。

したがって、原発事故により避難を余儀なくされた世帯にも被災者生活再建支援法を適用するべきである。

(4) 救済範囲の拡張

被災者の生活再建を図るという目的に照らして、現状の救済範囲があまりに狭いことから、被災者生活再建支援法の実効性が十分に果たされていない。

そこで、第一に、半壊家屋、一部損壊家屋、地盤被害も支援対象とすべきであり、第二に、対象を住家に限らず、生業に必要不可欠な事業用資産も支援対象とすべきであり、第三に、支援金額を大幅に増額すべきである。

(5) 国庫負担とすること

被災者生活支援金の財源は、基本的に都道府県の拠出による基金であり、そこに国が2分の1の補助をすることになっている。

しかし、本制度は国の制度と位置付けるのが相当であり、大規模災害を想定する場合、国が財源を負担するのが現実的であるから、財源は原則として国庫負担とするべきである。

(6) 適用範囲の見直し

東日本大震災のように広域にわたる災害も考えられることから、同じ災害であるにもかかわらず、地域によって救済されるかどうかが異なることは不合理であり、改める必要がある。そこで、被災者生活再建支援法の適用対象地域を自治体単位で指定するのではなく、同一の災害であれば地域にかかわらず支援を行うよう、特定の災害単位で指定をするべきである。

8 災害時の医療関係者の業務の法的保護

災害直後の医療関係者が行うトリアージ（利用可能な医療資源が医療需要を超えた場合に、医療実施の優先順位をつける作業）に際して、被害者の受傷・治療の必要性の程度を見誤ったために、処置が遷延するなどして一定の結果を生じたとして患者・遺族等から法的責任が追及される可能性が否定できないところ、現行法制下では現実に法的責任が肯定される可能性が低いとしても、医療関係者が不安の中で災害医療に従事を余儀なくされることは、避けなければならない。こうした不安が現実化すると、災害医療の従事を回避する傾向が強まり、ますます災害時の医療資源が減少し、その結果、被災者の救助が行われないことにもなりかねない。

そこで、トリアージの実施について医療関係者の免責の要件について定める法律の制定を検討するべきである。

9 恒久法としての災害復興基本法の制定

中間報告では、災害復興の仕組みをあらかじめ定めておくべきとの指摘があるが、実際の災害復興の在り方は、被害の実情や被災地の文化や歴史等によって規定されるものであるから、あらかじめ具体的な制度を構築することは難しい。

しかし、いかなる災害であっても共通する理念は整理することは可能であり、むしろ理念を明確にしておくことこそが、具体的な施策を速やかに講じる前提条件となる。東日本大震災では、東日本大震災復興基本法が制定され、基本理念が定められたものの、制定までに3ヶ月を要した上、基本理念と具体的な政策に齟齬が生じ、復興の遅れにもつながっている。

そこで、日本国憲法に即して、被災者が復興の主体であることなどを明記した恒久法をあらかじめ制定することを検討するべきである。具体的には、次のような内容の法律が考えられる。

- (1) (復興の目的) 復興の目的は、自然災害によって失ったものを再生するにとどまらず、人間の尊厳と生存基盤を確保し、被災地の社会機能を再生・活性化させるところにある。
- (2) (復興の対象) 復興の対象は、公共の構造物等に限定されるものではなく、被災した人間はもとより、生活、文化、社会経済システム等、被災地域で喪失・損傷した有形無形の全てのものに及ぶ。
- (3) (復興の主体) 復興の主体は、被災者であり、被災者の自立とその基本的人権を保障するため、国及び地方公共団体はこれを支援し必要な施策を行う責務がある。
- (4) (被災者の決定権) 被災者は、自らの尊厳と生活の再生によって自律的人格の回復を図るところに復興の基本があり、復興の在り方を自ら決定する権利を有する。
- (5) (地方の自治) 被災地の地方公共団体は、地方自治の本旨に従い、復興の公的施策について主たる責任を負い、その責務を果たすために必要な諸施策を市民と協働して策定するものとし、国は被災公共団体の自治を尊重し、これを支援・補完する責務を負う。
- (6) (ボランティア等の自律性) 復興におけるボランティア及び民間団体による被災者支援活動は尊重されなければならない。行政は、ボランティア等の自律性を損なうことなくその活動に対する支援に努めなければならない。
- (7) (コミュニティの重要性) 復興において、市民及び行政は、被災地における地域コミュニティの価値を再確認し、これを回復・再生・活性化するよう努め

なければならない。

- (8) (住まいの多様性の確保)被災者には、生活と自立の基盤である住まいを自律的に選択する権利があり、これを保障するため、住まいの多様性が確保されなければならない。
- (9) (医療、福祉等の充実)医療及び福祉に関する施策は、その継続性を確保しつつ、災害時の施策制定及び適用等には被災状況に応じた特段の配慮をしなければならない。
- (10) (経済産業活動の継続性と労働の確保)特別な経済措置、産業対策及び労働機会の確保は、被災者の生活の基盤と地域再生に不可欠であることを考慮し、専ら復興に資することを目的にして策定、実行されなければならない。
- (11) (復興の手続)復興には、被災地の民意の反映と、少数者へ配慮が必要であり、復興の手續は、この調和を損なうことなく、簡素で透明性のあるものでなければなければならない。
- (12) (復興の情報)復興には、被災者及び被災地の自律的な意思決定の基礎となる情報が迅速かつ適切に提供されなければならない。
- (13) (地域性等への配慮)復興の在り方を策定するに当たっては、被災地の地理的条件、地域性、文化、習俗等の尊重を基本としつつ、社会状況等にも配慮しなければならない。
- (14) (施策の一体性、連続性、多様性)復興は、我が国の防災施策、減災施策、災害直後の応急措置、復旧措置と一体となって図られるべきであり、平時の社会・経済の再生・活性化の施策との連続性を考慮しなければならない。復興の具体的施策は目的・対象に応じて、速やかに行うべきものと段階的に行うべきものを混同することなく多様性が確保されなければならない。
- (15) (環境の整備)復興に当たっては、被災者と被災地の再生に寄与し防災・減災に効果的な社会環境の整備に努めなければならない。
- (16) (復興の財源)復興に必要な費用は、復興の目的に資するものか否かを基軸とし、国及び地方公共団体は、常に必要な財源の確保に努めなければならない。
- (17) (復興理念の共有と継承)復興は、被災者と被災地に限定された課題ではなく、我が国の全ての市民と地域が共有すべき問題であることを強く認識し、復興の指標を充実させ、得られた教訓は我が国の復興文化として根付かせ、これらを教育に反映し、常に広く復興への思いを深め、意識を高めていかなければならない。

以上