

2011年6月20日

兵庫県震災復興研究センターの出口俊一です。

「東日本大震災の救援・復旧に関する第4次提言」を作成し本日、国と全国の自治体、そして国会議員各位にEメールないしファクスにて発信致しました。

【具体的なお願い】

1. 本メールを各方面に転送・転載して下さい。兵庫県震災復興研究センターからも、国・全国の自治体や国会議員各位に届けますが、あらゆるチャンネルを通して発信して下さい。とりわけ、被災地の県庁と被災市町村並びに被災都県の団体・個人、そして東京の新聞・テレビ・ラジオ等メディアに発信して下さい。
2. 兵庫県震災復興研究センター発行の『災害復興ガイド』『世界と日本の災害復興ガイド』『大震災100の教訓』『大震災10年と災害列島』『大震災15年と復興の備え』をご活用下さい。当センターにお申し込み下さい。クリエイツかもがわのホームページ：<http://www.creates-k.co.jp/>をご参照下さい。
3. 「東日本大震災の被災地と被災者への復興支援活動の募金」を呼びかけております。

【郵便振替】

口座番号：01100-4-62628／加入者：兵庫県震災復興研究センター

※「東日本大震災」とご記入下さい。

【銀行口座】

銀行名：三井住友銀行神戸駅前支店／普通預金

口座番号：313-7663497

名義：兵庫県震災復興研究センター

[連絡先]

■兵庫県震災復興研究センター■

650-0027

神戸市中央区中町通3-1-16、サンビル201号

電話：078-371-4593

ファクス：078-371-5985

Eメール：td02-hrq@kh.rim.or.jp

ホームページ：<http://www.shinsaiken.jp/>

携帯：090-5658-5242

2011年6月20日

緊急災害対策本部 本部長 : 内閣総理大臣 菅 直人様
被災者生活支援チーム チーム長 : 防災担当大臣 松本 龍様
 同 チーム長代理: 総務大臣 片山 善博様
 同 チーム長代理: 官房副長官 仙谷 由人様

厚生労働大臣 細川 律夫様

各党・政府震災対策合同会議参加の国会議員各位

日本赤十字社社長 近衛 忠輝様

義援金配分割合決定委員会会長 堀田 力様

被災自治体の知事・市町村長各位

全国の都道府県知事・市町村長各位

「東日本大震災の救援・復旧に関する第4次提言」 の提出について

この度の東日本大震災〔3月11日（金）午後2時46分発災、マグニチュード9.0〕の犠牲者のみなさま方のご冥福をお祈りしますとともに、被災地と被災者のみなさま方に心からお見舞いを申し上げます。6月18日、大震災から100日が経ちました。一日も早い救援・復旧・復興を願うばかりです。

16年前の阪神・淡路大震災以来、調査・研究、政策提言を積み重ねてきました兵庫県震災復興研究センターは本日（6月20日）、別紙の通り「東日本大震災の救援・復旧に関する第4次提言」をまとめましたので、提出致します。

つきましては、「東日本大震災の被災者救済、避難・仮設居住に関する第1次提言」（3月22日）／「東日本大震災 被災自治体支援強化、災害救助、義援金に関する第2次提言」（4月10日）／「東日本大震災の救援・復旧に関する第3次提言」（5月7日）と合わせて本提言の速やかな実現につき、ご検討をお願い申し上げます。

兵庫県震災復興研究センター

代表理事 塩崎 賢明（神戸大学大学院工学研究科教授）

代表理事 西川 榮一（神戸商船大学名誉教授）

事務局長 出口 俊一（阪南大学講師）

650-0027

神戸市中央区中町通3-1-16、サンビル201号

電 話 : 078-371-4593

ファクス : 078-371-5985

Eメール : td02-hrq@kh.rim.or.jp

ホームページ : <http://www.shinsaiken.jp/>

携 帯 : 090-5658-5242

2011年6月20日

東日本大震災の救援・復旧に関する第4次提言

兵庫県震災復興研究センター

- I. 義援金は“迅速・一律性”を基本に、直ちに被災者の手元に／4
- II. 被災者の不安をあおる生活保護打ち切りは、是正措置と「特段の配慮」を／5
- III. 災害救助法の徹底活用と改正を／6
- IV. 災害弔慰金の支給等に関する法律と政令の改正を／9
- V. 被災者生活再建支援法の改正を／9

I. 義援金は“迅速・一律性”を基本に、直ちに被災者の手元に

6月6日、「義援金配分割合決定委員会」（会長＝堀田力・さわやか福祉財団理事長）は2回目の会合をひらき、第2次配分も第1次と同じ配分割合にすることを決めた。

第1次配分割合は、以下の通り。

- ①死亡・行方不明者：1人あたり35万円
- ②住宅の全壊、全焼：1戸あたり35万円
- ③住宅の半壊、半焼：1戸あたり18万円
- ④福島第一原発の避難指示・屋内退避区域（30キロ圏内）
：1世帯あたり35万円

因みに被害者数（6月17日現在）と被害戸数（6月6日現在）は、以下の通り。

◇死亡・行方不明者：2万3,143人

◇全壊：11万1,044戸◇半壊：7万1,936戸⇒合計：18万2,980戸

◇一部損壊：32万118戸

また、死者数や家屋の全半壊など被災の程度を被災都道府県ごとに点数化し、ポイント→全壊および死者・行方不明者が出た世帯に1ポイント、半壊が0.5ポイント→に応じて支給金額を算定することを決めた。

義援金は、日本赤十字社や中央共同募金会などに2817億円（6月18日現在）寄せられ、このうち被災した15都道府県に送金された第1次配分は864億円、第2次配分は1446億円（6月17日）、合計2310億円、残額は、507億円となった。

6月15日現在、各県から被災者の手元に届いたのは、約454億円で全体の16%にとどまっている。県別では、福島県は各市町村に配分された義援金の78.6%が被災者に。岩手県は47.4%。宮城県は30.5%。宮城県内では、東松島市、松島町、七ヶ浜町、大郷町では支給が始まっておらず、0%である。

「義援金配分割合決定委員会」では、厚生労働省が被災の程度にかかわらず支給額を一律にする案を提案したが、宮城県などが「第1次と配分割合が異なると、被災者に合理的な説明ができない」などの反対意見を出したため、堀田会長が「第1次と同じ方が望ましい」とまとめたという（「朝日」2011年6月7日付）。堀田会長は「迅速に配分するには、明確な基準でないといけない」と述べているが、第1次配分の延長線上での今回の決定では、「迅速に配分する」ことは困難であろう。

「半壊とはいっても、もう住めない家も多い。全壊と半壊が同じ扱いでないのは不公平だ」（「読売」2011年6月7日付）と、岩手県釜石市の漁業山崎征捷氏は話している。

なぜ支給が遅れているのか。兵庫県震災復興研究センターはすでに第2次提言（4月10日）や第3次提言（5月7日）にて被害認定にリンクさせないで“迅速・一律”を基本に支給するよう提言してきたが、全壊（焼）に35万円、半壊（焼）に18万円と被害認定にリンクさせたことで確認作業が終了できてないと配分できないからである。4月8日に「義援金配分割合決定委員会」（会長＝堀田力・さわやか福祉財団理事長）が決めた基準が適切でなかったためである。また、窓口を担当する市町村の職員の手が足りないことも重なっているためである。

そこで、改めて下記の通り提言する。

1. まず、第1次配分の半壊（焼）世帯対象に、全壊（焼）世帯との配分差額の17万円を追加配分すること。
2. 第2次配分は今からでも全壊と半壊に17万円の差を設けることを止め、被害認定にリンクさせず「一律性」を重視して、同額にすること。また、一部破損世帯にも支給すること。因みに、新潟県中越地震（2004年10月）、能登半島地震（2007年3月）の時は、一部破損世帯にも支給をした。参考までに、現時点で試算すると、次の通り。
死亡・行方不明者：2万3,143人と全半壊：18万2,980戸に一律に配分すると、約130万円。また、一部損壊：32万118戸を加えると約50万円を配分することができる。
支給にあたっては、「引換券」の発行（阪神・淡路大震災時に実行）なども検討し、①自主申告、②住所の確認、③本人確認などで行うこと。
3. 配分にあたって、市町村の職員の手が足りないことは明らかであるので、厚生労働省や日本赤十字は、自らの職員を派遣するとともに、被災自治体は、全国の自治体に義援金配分の業務経験者の派遣を強く要請すること。

II. 被災者の不安をあおる生活保護打ち切りは、是正措置と「特段の配慮」を

福島県南相馬市が6月に入って、義援金や福島第一原発事故の仮払補償金を収入とみなし、約150世帯の生活保護費を打ち切った（停止）。また、宮城県の各市（仙台市、東松島市、多賀城市、石巻市、名取市）でも義援金受給を理由として、合計25世帯の保護費を打ち切った（停止と廃止）。

厚生労働省は去る5月2日、「東日本大震災による被災者の生活保護の取扱いについて（その3）」を各自治体に通知し、その中で「被災者の事情に配慮し、適切な保護の実施に当たるよう、特段の御配慮をお願いします」「義援金等の生活保護制度上の収入認定の取扱いは、『生活保護法による保護の実施要領について』（昭和36年4月1日厚生省発社第123号厚生事務次官通知）第8の3の（3）のオに従い、『当該被保護世帯の自立更正のために当てられる額』を収入として認定しないこととし、その超える額を収入として認定すること」と、50年前の事務次官通知を引用して記している。

その50年前の事務次官通知「第8の3の（3）のオ」には、「災害等によって損害を受けたことにより臨時的に受ける補償金、保険金又は見舞金のうち当該被保護世帯の自立更正のために当てられる額」については、「収入として認定しないこと」と明確に記されている。

義援金や各種の支給が遅滞・停滞しているのと対照的に、生活保護打ち切りが迅速なのはどうかことであろうか。「義援金支給は迅速に、生活保護打ち切りは慎重に」ということにしなければならないのではないだろうか。

1. 義援金については、収入認定しないこと。生活保護打ち切りを実施した自治体は、是正措置を行うこと。また、厚生労働省は、5月2日付の通知をはじめ50年前の事務次官通知も改めて周知徹底すること。
2. 自治体は、被災者の希望を打ち砕き、ダメージを与える生活保護打ち切りを機械的に行わないよう「特段の配慮」をすること。

Ⅲ. 災害救助法の徹底活用と改正を

災害救助法（昭和22年10月18日法律第118号）は、第23条に「救助の種類」を定めている。以下の通りである。

- 1項 一 収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与
- 二 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 災害にかかった者の救出
- 六 災害にかかった住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

2項 救助は、都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれをなすことができる。

3項 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

ところが、同法1項7号は適用されず棚上げされたままになっている。『災害救助の運用と実務—平成18年版—』（災害救助実務研究会編、第一法規）には、「災害救助法には、生業資金の給与又は貸与が規定されているが、これまで生業資金の給与は行ってこなかったところであり、貸与については制度発足当初は行っていたものの、公的資金による長期かつ低利の各種貸付制度が整備・拡充されてきたことから、現在ではこの生業資金の貸与制度は運用されていない」と厚生労働省の見解が記されている。

国会で制定された法律を、内閣の一つの省である厚生省（現在の厚生労働省）が「行ってこなかったところである」との見解を表明して法律の適用をしてこなかったことは、法治国家のあり方を疑わせるものである。災害救助法に規定されている通り適用し、被災者の救済を速やかに図らなければならない。

また、同法は、被災者を救助する方法を広く定め、地方自治体に広範な権限を与え、被災地の現場に即して弾力的に運用することが可能な仕組みとなっており、本来、被災者は同法によって手厚く保護されることになっている。同法が、有効に活用されれば、多くの生命が救われ、被災者の不安も相当改善される。同法は被災市町村が実施する災害救助事務に係る経費のすべてを都道府県と国が支出支援するものである。被災自治体にとって災害時に最大限活用すべき財政支援法である。

ところが、被災から3か月経ったいまも改善がすすまず、課題が山積している。

例えば、避難所でのトイレや風呂等の改善もがすすんでいないこと、プライバシー確保のための間仕切りの設置も行われていない避難所の存在、住宅の応急修理についても所得制限が撤廃されていないこと、仮設住宅の供給についても従来の慣行にとられることなく、岩手県住田町や福島県が実施している木造の仮設住宅を増やし地元企業・事業者の活用を図ることなど。一方、1日3食の食事の提供については、被災自治体内で弁当プロジェクトを立ち上げ、それを被災自治体が同法で財政支援

することや下着の供給についても同法を活用して被災自治体が企業等から買い付けて提供することが可能である。

厚生労働省の基準は、国庫財政負担基準に過ぎず、被災者の救助の必要があれば救助はなし得るのである。

1. 岩手県の達増拓也知事は6月4日、政府の復興構想会議に、次のような生業支援のための提案をした。

- ・被災住民は、「生活」と「なりわい」を早急に取り戻すための、幅広い、強力な支援を切実に要望
- ・例えば、生産基盤をすべて流された漁業者、漁協等でも、この夏のウニ漁や秋サケ漁を行う強い意欲を失っておらず、政府の1次補正予算に含まれていない漁具等の整備や必要な施設・設備等の整備など、幅広い分野において、早急に事業を開始する必要
- ・国における追加予算の成立を待たず、こうした被災者のニーズに基づく緊急性の高い事業を被災地方公共団体の判断で開始した場合でも、遡及して国庫補助対象とする取扱いが必要

災害救助法第23条（救助の種類）1項7号「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」を適用して達増知事が提案している生業支援を行うこと。

2. 農林漁業、商工業者などは仕事がなくなれば収入が途絶える。雇用保険の適用を受けない労働者も同様である。仕事の再開まで文字通り生業に就くための生活支援が必要である。従って、現行のセーフティネットの対象外の各層に、生活支援金一標準3人世帯（夫婦30代）で月額最低20万円程度の「災害保護」一を災害救助法第23条2項を適用して支給すること。

従来の自然災害時の具体的事例を記しておく。

■雲仙普賢岳噴火災害時の国土庁（当時）の補助事業／食事供与事業（1991年10月～92年3月、93年10月～94年3月）が、生業が途絶えた世帯に支給一4人世帯12万円／月一された。その他、同事業を補完するものとして、（財）雲仙岳災害対策基金の事業として、生活雑費支給事業一食事供与事業の対象世帯に3万円／月を支給一などが実施された。

■三宅島噴火災害後に東京都が実施した「三宅村災害保護特別事業」（生活保護に準じた保障、2003年2月～2005年3月）や「災害被災者帰島生活再建支援金」（限度額150万円）。

3. 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項を適用して生活支援金を支給すること。

4. 義援金などの支給が遅れていることもあり、仮設住宅に当選しても食費や光熱水費などの生活費が賄えなくて、仮設住宅入居を躊躇する事態が生じている。岩手県陸前高田市は義援金を配り終える6月10日まで、仮設住宅入居者への食料支給を行った。

被災者の不安を取り除き、生存権を保障するために①義援金などが未支給、②近隣での食料品の調達が困難という状況では当分の間、移行期間として食料の支給を継続すること。災害救助法や各種法令には、仮設住宅入居者への食料支給を禁止している条項はない。国と自治体は、被災者への各種現金支給についてスピード感をもって実行すること。

また、仮設住宅団地での店舗（コンビニエンスストアを含む）を開設するとともに、医療施設・ケア付仮設住宅の建設を推進すること。

5. 4万人を超える県外避難者が、各地の公営住宅に入居している。「入居の公営住宅は、仮設住宅とみなしているため食事の提供はしていない」（6月7日、神戸市住宅政策課）という受け入れ自治体があるが、そのような受け入れ自治体は「仮設住宅扱い」を直ちに改め、県外避難者に食事を提供すること。また、日本赤十字社が寄贈する生活家電6点セット（洗濯機、冷蔵庫、炊飯器、電子レンジ、テレビ、電気ポット）とエアコンなどの提供が遅れているが、急ぐこと。

なお、厚生労働省災害救助・救援対策室は6月8日午後、兵庫県震災復興研究センターの問い合わせに「入居の公営住宅を避難所として取り扱い、被災者には、食事を提供していただいて結構です。災害救助法に基づく経費を支払います」と回答した。

6. 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こと。応急仮設住宅の入居要件である「全壊」を撤廃すること。入居要件は、厚生労働省の告示に規定されており、法改正は不要である。

7. 災害救助法第23条第1項第6号の応急修理は「全壊」の場合も適用するとともに、所得要件は撤廃すること。また、応急仮設住宅建設経費の二分の一程度の経費を認めること。

厚生労働省の一般基準によれば、応急修理と応急仮設住宅の何れかしか選択できないものとされているが、実際、応急修理をしたが余震等で仮設住宅への転居を余儀なくされる人もあり、仮設住宅に住みながら応急修理をして自宅に戻る人もいる。二者択一の一般基準は廃止すること。

応急修理の適用を拡大すれば、仮設住宅の設置戸数の削減が図られ、被災者を元の住居に復帰させて生活の再建を図ることが可能になる。

所得要件は同法には規定がなく、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。

8. 被災県が積極的な救助に踏み切れないのは、災害救助法第36条において国庫の負担基準が定められており、規定の範囲を超えたときの負担率が〔国：都道府県＝9：1〕とされているところがあり、地方自治体がこの1割の負担に耐えられるかどうかを懸念するあまり、積極的な活用を躊躇する要因となっている。

国は災害救助法の積極的活用を促しているが、実効あるものにするためには、同法第36条第3号に定める国庫の負担割合を「100分の100」に改正し、被災自治体が安心して同法を活用できるようにすること。なお、被災自治体は、事後に説明責任を果たすこと。

9. 現在、「災害救助法」と「災害弔慰金の支給等に関する法律」は厚生労働省が所管しており、「被災者生活再建法」は内閣府が所管している。被災者救済にあたってこの三つの法律に基づく支援制度は、重要で連携が不可欠である。官庁の縦割りの弊害を除去するとともに一元管理が合理的であるのでこの際、災害救助法と災害弔慰金の支給等に関する法律の二つの法律の所管を内閣府に移管

すること。

IV. 災害弔慰金の支給等に関する法律と政令の改正を

1. 災害弔慰金の支給等に関する法律（災害弔慰金法）第3条2項に定める遺族の範囲に、災害により死亡した者の兄弟姉妹も含めること。
2. 災害弔慰金法第3条3項で定める災害弔慰金の額について支給額の差をなくすため「死亡者のその世帯における生計維持の状況等を勘案して」を削除すること。
3. 災害弔慰金法第8条1項に定める災害障害見舞金の支給対象となる障害者を、身体障害者手帳及び精神保健福祉手帳の障害等級1ないし3級程度の障害者に改めること。
4. 同法第8条2項に定める災害障害見舞金の額（250万円を超えない範囲内）を増額するとともに、支給額の差をなくすため「障害者のその世帯における生計維持の状況を勘案して」を削除すること。
5. 東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第103条及び同法の厚生労働省関係規定の施行等に関する政令第14条を恒久化するとともに、さらに次の改正を行うこと。
 - (1) 災害弔慰金法第10条4項を改正し、災害援護資金の利率は、据置期間経過後も無利子とすること。
 - (2) 保証人を求める同法施行令第8条を削除すること。
6. 現在、「災害救助法」と「災害弔慰金の支給等に関する法律」は厚生労働省が所管しており、「被災者生活再建法」は内閣府が所管している。被災者救済にあたってこの三つの法律に基づく支援制度は、重要で連携が不可欠である。官庁の縦割りの弊害を除去するとともに一元管理が合理的であるのでこの際、災害救助法と災害弔慰金の支給等に関する法律の二つの法律の所管を内閣府に移管すること。

V. 被災者生活再建支援法の改正並びに運用改善を

1. 半壊並びに一部損壊家屋、地盤に被害を受けた家屋に居住していた世帯も支援の対象となるよう、被災者生活再建支援法（支援法）第2条2号を改正して支援対象を拡大するとともに、同法第3条において、被害に応じた支援金の支給基準及び支給額を定めること。
1. 生業に必要な不可欠な事業用資産に被害を受けた場合も支援の対象となるよう、支援法第2条2号を改正をし、支援対象を拡大するとともに、事業用資産に被害を受けた場合の支援金の支給基準及び支給額（少なくとも200万円）を定めること。
3. 支援法第3条5項の単数世帯の支援金の減額措置－現行は、四分の三に減額－を撤廃すること。

4. 被害の規模によって都道府県、市町村単位で適用対象地域を指定するのではなく、同一の災害で被害を受けた世帯が地域に関わらず公平に支援を受けられるよう、支援法施行令第1条を改正すること。
5. 支援法第18条を改正し、二分の一とされている国による支援金の補助の割合を大幅に増加すること。
6. 以上の改正内容を、東日本大震災の被災者に遡及適用すること。

以 上

■兵庫県震災復興研究センター■

代表理事 塩崎 賢明（神戸大学大学院工学研究科教授）

代表理事 西川 榮一（神戸商船大学名誉教授）

事務局長 出口 俊一（阪南大学講師）

650-0027

神戸市中央区中町通 3-1-16、サンビル 201 号

電 話：078-371-4593

ファクス：078-371-5985

Eメール：td02-hrq@kh.rim.or.jp

ホームページ：<http://www.shinsaiken.jp/>

携 帯：090-5658-5242