

2011年（平成23年）5月25日

## 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

兵庫県弁護士会  
会長 笹野哲郎

### 第1 意見の趣旨

#### 1 改正意見の趣旨

- (1) 半壊家屋，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，支援法2条2号を改正して支援対象を拡大するとともに，同法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べきである。
- (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の対象となるよう，支援法2条2号を改正をした上，支援対象の種類を追加して，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）を別途定めるべきである。
- (3) 支援法3条5項の単数世帯の支援金の減額措置を撤廃すべきである。
- (4) 支援法18条を改正し，2分の1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べきである。
- (5) 被災者再建支援金に対する差押禁止規定を新設すべきである。
- (6) 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等が地域に関わらず公平に支援を受けられるよう，被災者生活再建法（以下「支援法」という。）施行令1条を改正すべきである。
- (7) 以上の改正内容を，東日本大震災の被災者にも遡及適用すべきである。

#### 2 運用改善意見の趣旨

- (1) 原発事故による被災世帯についても，支援法2条の「自然災害」による被災世帯として，支援法による支援の対象となるよう，現行法を弾力的に運用すべきである。

- (2) 支援法2条2号ハの長期避難世帯の認定を早急に行うべきである。
- (3) 支援金の支給申請期間の延長（支援法施行令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2ヶ月半余が経過したが、依然として被災者の置かれている状況は非常に厳しく、今後被災者の生活再建をどのように実現していくかが大きな課題となっている。

被災者生活再建支援法は、阪神淡路大震災を契機に、被災者の生活再建のための公的支援制度を創設する必要性が強く自覚され、平成10年5月、議員立法により成立し、その後被災者の立場から改正を重ねてきたものであり、現行の支援法に基づく支援は、東日本大震災の被災者の生活再建にも、一定の役割を果たしうるものと思われる。

しかし、その一方で、東日本大震災は現行の支援法が想定していなかった新たな問題も提起している。たとえば、地震及び津波により壊滅的被害を被った東北地方太平洋沿岸地域は、農業、漁業及びこれに関連する加工業、造船業などの商工業が人々の生活の基盤をなしており、これらの産業の復興無しには、そもそも被災者の生活の再建はありえない。また、東日本大震災の地震・津波は、極めて広域的、面的に沿岸地域の住宅、産業施設、インフラ等を襲っており、現行法が想定している「自治体単位による被災世帯の住宅復興支援」という手法では、とうてい対応できない問題をはらんでいる。さらに、埋立地を中心に生じた地盤の液状化現象による影響も深刻である。

このような問題に対応するうえで、現行法には適用手法、支援対象の範囲、支援金の支給基準及び額等について不十分な点がある。できる限り多くの被災者の生活再建を実現するためには、これらの点の改正が必要不可欠であり、かつ、改正法を東日本大震災の被災者にも遡及適用すべきである。

加えて、東日本大震災を契機に発生した原発事故による居住困難世帯が多数に上っていること、被害があまりにも甚大であるために、被害認定や支援金の

支給申請にかなり時間がかかることが予想されること等からすれば、現行法の「自然災害」を弾力的に認定し、「長期避難」の認定を早急に行い、支援金の申請期間の延長を柔軟に行う等、現行法の運用を改善することも必要である。

そこで、当会は、早急な支援法の改正と東日本大震災の被災者への遡及適用及び支援法の運用改善を求めるべく、意見を述べるものである。

## 2 改正意見の内容

### (1) 半壊家屋、一部損壊家屋への支援対象の拡大

ア 現行の支援法2条2号によれば、被災世帯として、「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)が定められ、これらの世帯に対して支援金が支給される。

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。また、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く、支援の必要性は高いというべきである。

イ そこで、支援法2条2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とともに、同法3条の支援金についても、半壊世帯や一部損壊世帯の状況に応じたきめ細やかな支援基準及び支援金額のメニューを定めるべきである。

### (2) 地盤修復が必要になった場合への支援対象の拡大

ア 現行の支援法では、地盤そのものの被害については支援の対象となっておらず、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支援金が支給される仕組みとなっている(同法2条2号ロ、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、浸水など、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。また、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も深刻である。

このような場合、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あるから、自然災害による地盤への影響が明白な場合には、地盤被害を受けた世帯への支援の必要性は高いというべきである。

イ そこで、支援法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とともに、同法3条の支援金についても、地盤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。

### (3) 生業に必要不可欠な事業用資産への支援対象の拡大

ア 現行の支援法2条2号によれば、支援対象は「住宅」に被害を受けた場合に限られるため、たとえば、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場合は、支援法の支援対象とはならない。

しかし、これらの生業に必要な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、被災者の生活の再建はありえない。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（1条）ことからすれば、生活基盤を構築するための生業を行う上で必要不可欠な資産に被害を受けた場合にも、支援対象とすべきである。

イ そこで、支援法2条2号の「被災世帯」の定義として、「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、3号として「被災事業用資産」を定義して、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)参照）。

また、東日本大震災による農業、漁業及び商工業に対する被害が極めて広域かつ甚大であることから、被災者生活再建支援法の改正ではなく、生活再建支援としての生活基盤救済に係わる特例措置として、被災者生活再建支援法における被災世帯に準じた救済を行う旨の特別法を制定すること

も考えられる。

#### (4) 基礎支援金・加算支援金の増額

ア 現行の支援法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ため、支援金の支給額を増額すべきである。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、(3)で述べたように、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。

イ そこで、支援法に3条の2として、生業に不可欠な資産に被害を受けた場合の支援金として少なくとも200万円までの支給を可能とするような条項を新設すべきである。

なお、この点については、(3)と同様に、被災者生活再建支援法の改正ではなく、生活再建支援としての生活基盤救済に係わる特例措置として、被災者生活再建支援法における被災世帯に準じた救済を行う旨の特別法を制定することも考えられる。

#### (5) 単数世帯の減額措置の撤廃

ア 現行の支援法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が、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うえ、世帯人数の認定事務にもコストがかかる。

イ そこで、支援法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) 国による補助の増加

ア 現行の支援法では、支援金の財源として、都道府県が拠出した基金を活用する仕組みとなっている（9条）一方で、実際に被災者生活再建支援法人が支給する支援金の額の2分の1に相当する額を国が補助すると定められている（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こと、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、被害者生活再建支援制度に対する国の責任を拡大すべきである。

イ そこで、支援法18条を改正し、現在「2分の1」とされている補助の割合を、大幅に増加すべきである。

(7) 生活再建支援金の差押禁止規定の創設

ア 支援法に基づいて支給される生活再建支援金の性質は、世帯に対して支給される一種の「見舞金」と考えられており、本来的に差押えの対象にはなじまないものである。

イ そこで、支援法第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。

(8) 支援制度の適用の手法の改正

ア 現行の支援法2条2号では、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条によれば、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、当該都道府県・市町村単位で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・市町村の枠組みをかぶせて支援法適用の範囲を決めることに合理性は見いだせず、自治体単位の枠組みを超えた支援が必要である。現在の仕組みでは、同じ災害による被害であるにもかかわらず、居住する都道府県や市町村が異なることによって支援法の適用を受けられない可能性があることになり、不公平な結果をもたらさうる。

イ そこで、支援法施行令1条を改正し、自然災害による全国的な被害の規模に応じて、災害単位で支援法の適用が決定される仕組みにすべきである。

#### (9) 改正法の遡及適用

これまでに提言した改正の内容については、東日本大震災の被災者の生活再建にも資する内容であることから、改正が実現した場合には、東日本大震災によって被害をうけた世帯等に対しても遡及適用すべきである。

### 3 運用改善意見の内容

#### (1) 原発事故による被災世帯への適用

ア 東日本大震災に起因して発生した福島第一原発の事故は、今回の震災に特有の、かつ、非常に深刻な問題であり、原発事故により長期の避難生活を余儀なくされ、今後の展望が全く開けない被災者が多数に上っている状況である。

原発事故による被害は、地震から直接的に発生したものではないものの、現実に付近住民の居住不能状態は継続しており、救済・支援の必要性は非常に高いというべきである。原発事故による被災者に対しては、原子力損害賠償法に基づく救済もありうるが、居住不能の長期継続という実態に鑑みれば、支援法の枠組みに基づく支援も重ねて弾力的に行うべきである。

イ そこで、原発事故による被災世帯も支援法の支援対象となるよう、弾力的に支援法2条の「自然災害」や因果関係の認定をなすべきである。

#### (2) 早急な長期避難世帯の認定

ア 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うえ、仮設住宅の建設も遅れがちであることからすれば、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。

イ そこで、東日本大震災による被災世帯については、支援法2条2号ハ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。

#### (3) 支給申請期間の柔軟な延長

ア 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ヶ月（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ヶ月（2項）とし、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ヵ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と考えられること、今後の区画整理等にも時間がかかることが予想され、住宅再建のめどが立つまでに相当長期間かかると考えられることからすれば、上記の支給期間は、被災者が十分な支援を受けらるうえでは短いといわざるをえない。

イ そこで、東日本大震災による被災世帯に関しては、支援法施行令4条4項に基づき、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よう運用すべきである。

以 上