

新しい防災教育「災害復興法学」のすすめ(2) 災害ケースマネジメントで 半壊の涙、境界線の明暗に 終止符を

特別寄稿



熊本地震で被災した熊本県益城町(2016年4月)

1 災害法制的限界と災害ケースマネジメント

(1) 災害ケースマネジメント

災害ケースマネジメントとは、「被災者一人ひとりに寄り添い、個別の被災の影響を把握することから支援計画を立て、施策をパッケージし支援を実施していく仕組み」である(☑一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会ホームページ参照)。また、「一人ひとりの被害状況に適合するよう様々な支援策を組み合わせた個別の支援計画を立て被災者が平時の日常を取り戻すまでフォローする」仕組みとも説明されている(☑日本弁護士連合会「被災者の生活再建支援制度の抜本的な改善を求める意見書」(2016年2月19日))。本稿では、罹災証明書を起点とした被災者生活再建

支援制度による被災世帯の支援という、現行法が基調としている生活復興支援の限界について考え、一人ひとりに寄り添う「災害ケースマネジメント」を被災者への公的支援のスタンダードにする必要性と政策動向について解説する。

(2) 罹災証明書制度とその限界

「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者から申請があつたときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面」である「罹災証明書」を交付しなければならないとされている(災害対策基本法第90条の2第1項)。罹災証明書に、実

際に居住していた住宅建物が、「全壊」「大規模半壊」「半壊」「準半壊」「準半壊に至らない一部損壊」のうちいずれかの判定結果が記述されるのである。

罹災証明書が発行されることにより、当該世帯や個人が「被災者」であることが明確になり、各種手続きがスムーズに行えるというメリットがある。加えて、住家被害の程度によって、受けられる支援を振り分けることができ、より深刻な被害を受けた被災者を優先的かつ手厚く支援することもできる。罹災証明書は、被災者生活再建支援制度や義援金の給付、災害援護資金貸付制度などの融資、税金や公共料金の減免、応急仮設住宅への入居、住宅の応急修理制度の利用における基準として活用



銀座パートナーズ法律事務所
弁護士・博士(法学)
岡本 正
「災害復興法学」を創設し、慶應義塾大学等で講座を展開。岩手大学地域防災研究センター客員教授。北海道大学公共政策学研究所センター上席研究員。産学官へ防災教育やBCPセミナーを多数手掛ける。近著に「被災したあなたを助ける金とくらしの話」(弘文堂)。

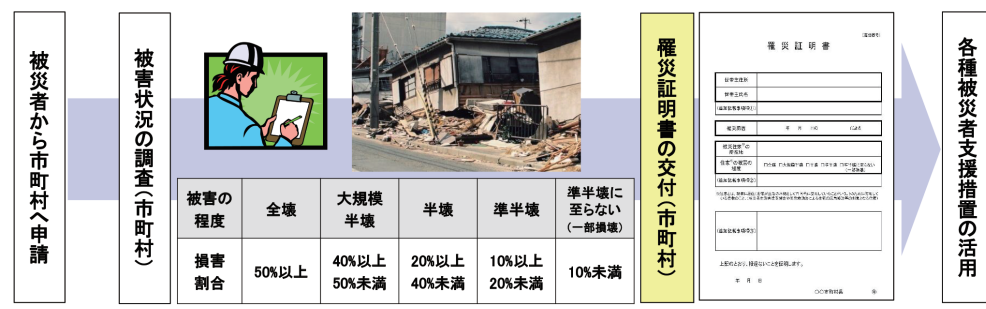
罹災証明書

市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者から申請があつたときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面（次項において「罹災証明書」という。）を交付しなければならない。（災害対策基本法第90条の2）

罹災証明書は、各種被災者支援策※の適用の判断材料として幅広く活用されている。

※各種被災者支援策 給 付 : 被災者生活再建支援金、義援金 等
融 資 : (独)住宅金融支援機構融資、災害援護資金 等
減免・猶予 : 税、保険料、公共料金等
現物給付 : 災害救助法に基づく応急仮設住宅、住宅の応急修理 等

＜被災から支援措置の活用までの流れ＞



内閣府ウェブサイト「罹災証明書」より

されている。

ところが、罹災証明書には、「住家の被害」の調査結果が記述されるにとどまる。ここには、被災者の生活状態や経済状況、医療介護福祉などの支援状況、見守り支援や孤立防止支援の必要性の有無、自宅とは異なる生業の操業場所や事業所の被災状況、家族構成やその他の属性、情報インフラ整備の状況、世帯内における虐待やDV（ドメスティック・バイオレンス）など、生活者一人ひとりや、家族のそれぞれの属性に応じたの悩み事などは表現されていない。

(3)被災者生活再建支援制度とその限界

現行法制度では、罹災証明書が示す住家被害の程度により、被災者生活再建支援制度の発動条件が決まっている。被災者生活再建支援制度は、住家被害が著しい「世帯」（全壊、大規模半壊、半壊後にやむを得ず解体、長期避難世帯）に対して、最大300万円の現金給付を行う制度である。現行法制度においては、

被災者個人に現金給付をする唯一の法制度となっており、被災者支援における極めて重要な根幹施策である。

被災者生活再建支援制度は、一定規模以上の住家被害のみを支援対象としているにすぎない。しかも、その法律が適用（発動）される要件も厳格である。先述した、罹災証明書に現れない様々な被災者や世帯が抱える困難に対応できていないのである。続く2と3では、この被災者生活再建支援制度が抱える2つの大きな課題「半壊の涙」と「境界線の明暗」について説明したい。

2 半壊の涙

(1)半壊住宅は支援対象外

被災者生活再建支援法が適用される規模の災害においても、当該被災地のすべての被災世帯が支援対象となるわけではない。「自然災害」が発生し、「被災世帯」と認定された世帯に支払われるのである。その「被災世帯」につい

ての要件こそが「半壊の涙」を生んでいる。被災世帯とは、居住する世帯が、①全壊した世帯、②地盤や危険防止等のためやむを得ず半壊世帯を解体した場合、③長期避難世帯認定を受けた場合、④大規模半壊世帯の4種類の被害を受けた場合に限られる（被災者生活再建支援法第2条第2号）。言い換えれば、単なる「半壊」認定の世帯や、「準半壊」「一部損壊」は、被災者生活再建支援法による支援対象ではない。

ここで実際の被害との関係で不合理な事態

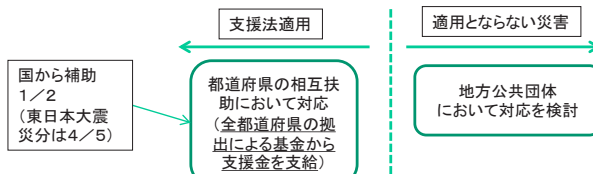
がしばしば生じる。想像してみてほしい。一軒家の地盤が損傷し配管や電気系統が壊滅し、屋根なども一定程度崩れて雨漏りが激しく、さらに水回りも相当のダメージを受けているような世帯がある。一軒家が水害で数十センチの床上浸水となり、水が引いたのちもヘドロ汚染が残り、柱の基礎部分や断熱材をすべて交換する必要性が生じ、数か月以上にわたっての修繕工事の順番待ち待機や天日干しを必要とする世帯もあるだろう。また、2階建て一軒家の1階部分がわずかに床上浸水し

被災者生活再建支援制度は、罹災証明書に現れない様々な被災者や世帯が抱える困難に対応できていない。

被災者生活再建支援制度の概要

1. 制度の趣旨

自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給することにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資することを目的とする。



2. 制度の対象となる自然災害

10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村等

3. 制度の対象となる被災世帯

- 上記の自然災害により
- ① 住宅が「全壊」した世帯
 - ② 住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯
 - ③ 災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯
 - ④ 住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯（大規模半壊世帯）

4. 支援金の支給額

（※世帯人数が1人の場合は、各該当欄の金額の3/4の額）

	基礎支援金 （住宅の被害程度）	加算支援金 （住宅の再建方法）		計
		建設・購入	補修	
①全壊 ②解体 ③長期避難	100万円	200万円	200万円	300万円
		賃借（公営住宅を除く）	50万円	150万円
		建設・購入	200万円	250万円
④大規模半壊	50万円	補修	100万円	150万円
		賃借（公営住宅を除く）	50万円	100万円

5. 支援金の支給申請

（申請窓口） 市町村
（申請時の添付書面） 基礎支援金：罹災証明書、住民票 等
加算支援金：契約書（住宅の購入、賃借等） 等
（申請期間） 基礎支援金：災害発生日から13月以内
加算支援金：災害発生日から37月以内

内閣府ウェブサイト「被災者生活再建支援法の概要」より

ただけで建物構造は全く問題がない一軒家でも、もともと体が不自由で1階でのみ生活をおくっていた居住者が、バリアフリー対応の施されていない2階だけで過ごすことを強いられているような場合はどうであろうか。厳密な被害判定基準の解説は省略するが、感覚的にこれらの世帯は、多くの場合、罹災証明書では「半壊」以下程度となるのではないだろうか。すなわち、とても居住空間としての水準を満たすとはいえないような環境であるのにも関わらず、被災者生活再建支援金の支給対象世帯ではないのである。

支援対象からもれた被災者たちは、修繕しきれない被害を抱えながら、避難所や仮設住宅に入居できず、災害公営住宅にも入居できず、壊れたままの自宅に住み続ける「在宅被災者」となる。在宅被災者は外部から把握しづらく、公的支援・民間支援・ボランティア支援も行き届かない。被災地の基礎自治体ですら、その存在を把握できていなかったり、被災者数に含めなかったりするような問題も出てくるのである。なお、在宅被災者の抱える課題や調査結果については、仙台弁護士会「在宅被災者等戸別訪問型法律相談の結果報告」(2018年1月10日)及び同「在宅被災者戸別訪問の結果を踏まえた災害法制の整備・運用に関する提言書」(2018年2月8日)に詳しい。

東日本大震災以降、液状化被害、地盤損傷被害、大規模水害などを伴う災害が相次ぎ、罹災証明書に記述されるべき建物の被害認定基準は相当程度柔軟になっている(内閣府「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」参照)。しかし、あくまで建物構造の被害が重視されているのは否めない。建物被害に現れない生活の苦悩は被災者生活再建支援制度ではくみ取れない。半壊にしか至らない被害とされてしまったがゆえに、かえって支援の網からこぼれ落ち、生活再建を果たすための給付支援を受けられない。それこそが被災者生活再建支援法が抱える第1の課題、「半壊の涙」である。

(2)被災者生活再建支援制度メニューの多様化を

被災者生活再建支援法による支援対象と罹災証明書の被害認定の連動をいったん切り離し、多種多様な支援メニューを被災者生活再建支援法に創設すべきである。あるいは、被災者生活支援法以外の給付支援制度(災害弔慰金制度、災害救助法の現金給付条項)や、債務整理に関する制度(自然災害被災者債務整理ガイドライン)を統合し、「被災者生活再建基本法」や「生活復興基本法」などを構築していく必要がある。建物被害以外の、被災者の抱える困難の程度や指標を細分化し、ポイント化するなどしたうえで、被災者自らが、もっとも効率がよく、支援効果の高い制度を選択できるような法制度を構築すべきである。介護保険制度における「ケアプラン」をイメージすると良いだろう。

2018年11月、全国知事会は、同危機管理・防災特別委員会被災者生活再建支援制度に関する見直し検討ワーキンググループによる「被災者生活再建支援制度の見直し検討結果報告」を受けて、「被災者生活再建支援制度の充実と安定を図るための提言」を決議している。ここには、「被災者生活再建支援制度の支給対象を半壊まで拡大すること」という提言を含んでいる。すでに述べたように、罹災証明書の「半壊」は、居住環境としては劣悪になっている場合が多い。被害実態に応じて支援対象を拡大することは、「災害ケースマネジメント」の理念と合致し、その制度化を一步進めるものと考えられる。災害救助を担う現場からの声を尊重し、さらなる施策改善が行われることを期待したい(岡本正「半壊の涙、境界線の明暗～全国知事会が被災者生活再建支援法の改正を提言」参照)。

3 境界線の明暗

(1)被災者生活再建支援法の適用要件

被災者生活再建支援法は、一定規模以上の「自然災害」が発生して初めて適用に至る。要件を満たす基準は複雑だが、代表的なものを

挙げると、①同一市町村内で10以上の全壊世帯が発生した場合、②同一県内で100以上の全壊世帯が発生した場合、③ある自治体に災害救助法を適用するための要件の一つである人口比率あたり一定数の全壊世帯が発生すること(なおこの時に限り半壊2世帯で全壊1世帯、床上浸水3世帯で全壊1世帯と換算する)、などである(被災者生活再建支援法第2条第2号、被災者生活再建支援法施行令第1条)。なお、周辺自治体で既に適用要件を満たすような場合は、世帯数を緩和することになっている。

ここでのポイントは、「同一自治体内」で、一定規模の全壊等被害が発生する必要がある、その基準を満たさないと、そもそも当該自治体には被災者生活再建支援法が適用されないという点である。

東日本大震災以降の災害でこれらの不合理が印象付けられたのは、「竜巻被害」だった。2012年5月6日、①茨城県つくば市・常総市、②栃木県真岡市・益子町・茂木町・茨城県常陸大宮市・③茨城県筑西市・桜川市、④福島県会津美里町の4か所で大規模竜巻被害が発生し、各所で全壊から一部損壊の被害が起

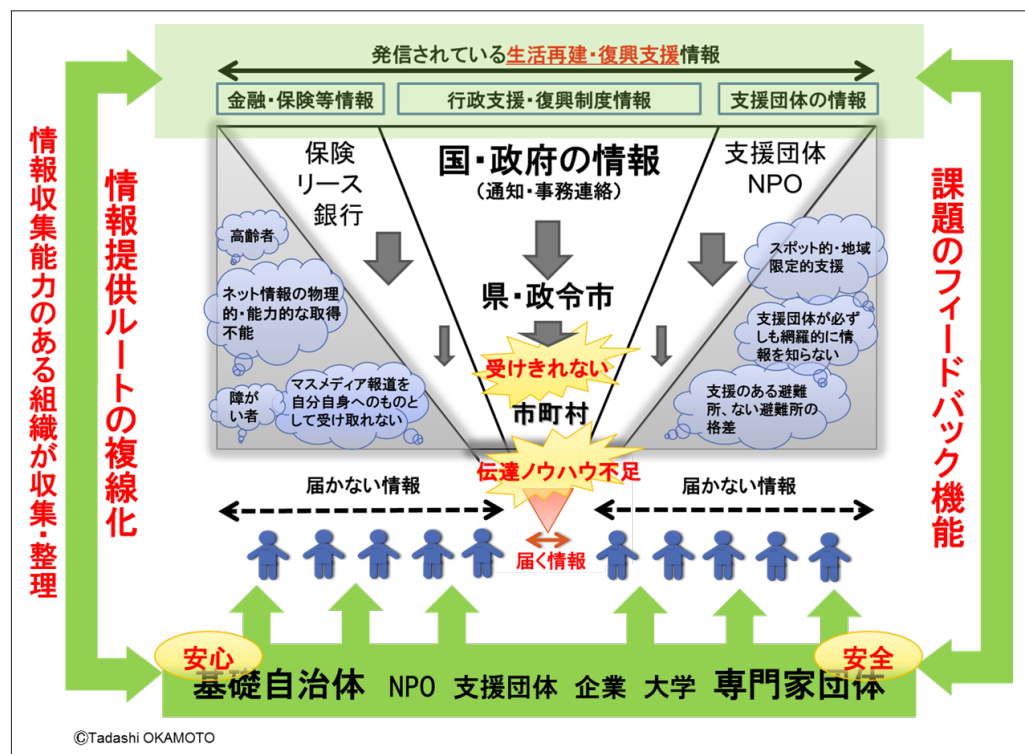
きた。ところが、被災者生活再建支援法の要件を満たし、適用に至ったのは、全壊77世帯の茨城県つくば市だけであった。他の自治体は、100世帯を超える被害があったのに、その多くが「一部損壊」であり、被災者生活再建支援法の適用要件を満たさなかった。同時に起きた一連の竜巻被害であっても、市町村の境界線によって被害世帯が区切られ、その結果、被災者生活再建支援法の適用に格差が生じたのである。

同様の現象は、2013年9月2日に発生した、埼玉県さいたま市・越谷市・松伏町・千葉県野田市・茨城県坂東市にかけての竜巻被害でも起きた。埼玉県と千葉県の被害合計は、全壊32世帯、大規模半壊64世帯、半壊149世帯、一部損壊は1,500棟以上にも及んだ。しかし、このなかで被災者生活再建支援法の適用があった自治体は、全壊30世帯の認定があった埼玉県越谷市のみだったのである。

また、平成30年西日本豪雨や令和元年東日本台風などでも、被災者生活再建支援法の「県単位での一律適用」とならなかった地域では、基礎自治体間での適用格差が生れている。



熊本県益城町(2017年2月)。全半壊住家が撤去され空地が目立つ。



生活再建・復興支援情報の提供に関するルート複線化のモデル図 (岡本正「災害復興法学」221頁より抜粋)

被災者生活再建支援法の第二の課題がこの行政区画の「境界線の明暗」による適用格差である。

(2)一災害一支援制度を実現せよ

自然災害は、人間が定めただけの行政区画の境界線を考慮してはくれない。「一災害一支援制度」により一つの災害の被災者は同等の支援を受けられるべきはずが、現実の法制度はそうになっていないのである。この課題の解決のためには、実は法改正までは必要ない。被災者生活再建支援制度を適用する「自然災害」の範囲は、「被災者生活再建支援法施行令」という政令の第1条で定めているからである。すなわち国会で法律改正をしなくても、所管部署である内閣府(防災担当)が主導で自然災害の定義を見直し、被災者生活再建支援法施行令第1条の改正案を提案して閣議決定を経れば変更できるのだ。「一災害一支援制度」の実現は緊急課題であると同時に、ハード

ルも決して高くはないということを強調しておきたい。

先述の2018年11月の全国知事会の提言においても「一部地域が適用対象となるような自然災害が発生した場合には、法に基づく救済が被災者に平等に行われるよう、全ての被災区域を支援の対象とすること。」という項目がある。これは被災者生活再建支援法施行令第1条を改正し「一災害一支援制度」の実現を求めるものにほかならない(岡本正「半壊の涙、境界線の明暗～全国知事会が被災者生活再建支援法の改正を提言」参照)。

4 多職種連携による災害ソーシャルワーク

災害対策基本法に基づく罹災証明書制度や、被災者生活再建支援法に基づく被災者生活再建支援制度は、現代の多種多様な生活様式や、権利の主体を一族や世帯という単位ではなく個人単位でみていく立憲主義国家の

在り方からみれば、やや硬直的である。また、大規模広域化し、複数自治体を越境して起きる自然災害に対応できていないことが浮き彫りになっている。支援金の額は、区分所有建物ほか大型集合住宅が大規模被災した場合への支援策としては雀の涙と言わざるを得ないだろう。

これまで起きた自然災害により受けた生活や事業の被害から復活を遂げてきた「生活再建の知恵」や「復興の知恵」に学ぶ必要がある。すなわち、効果的な支援政策をできる限り多くメニュー化し、そのメニューを被災者が選択できるようにする被災者生活再建支援制度の構築が不可欠である。冒頭で定義した「災害ケースマネジメント」を法制度化し、予算措置と人材派遣を可能にするのである。

では、どのような支援が必要だろうか。

一つは、災害による物理的な被害に対応した現金給付支援のバリエーションを増やすことである。全国知事会による半壊世帯への被災者生活再建支援金の拡大要望は、その一つである。加えて、筆者としては、「修理制度への十分な補助金」が特に効果的だと考えている。現在の被災者生活再建支援制度には被災した住宅の修繕制度は存在しない。住宅修繕は「災害救助法」が適用された災害における「応急修理制度」に限られている。しかも、その金額は、2020年の基準で、半壊世帯が約60万円、準半壊世帯が30万円程度であり、とても修繕を完遂できる金額ではない。この応急修理制度の脆弱性により、被災者生活再建支援法が適用できる地域であれば、多くの世帯が本意ながらも半壊住宅を解体し、被災者生活再建支援法の適用要件である「半壊した住宅をやむを得ず解体」することになってしまうのである。これは、資金さえあれば早期に自宅の現地再建が可能であったにも関わらず、解体と新築に労力と資金を別途かけなければならないということであり、経済的にも、復興スピードとしても、マイナス要素が大きい。そもそも、そのような世帯は自力再建に至らず、

仮設住宅やその後の災害公営住宅を利用することになり、そのための費用が税金の負担となる。応急修理制度が、仮に仮設住宅建設費用の最低基準である、約600万円程度手当されるのであれば、多くの世帯が完全なる自力修繕による現地再建を果たせるのではないだろうか。これにより、建設型仮設住宅や借上型仮設住宅のコストを大幅に削減できるというメリットも生まれるだろう。

次に必要な支援は「情報提供支援」あるいは「見守り寄り添い支援」である。これは、医療、看護、健康福祉、法律、税金、登記、建築、経済再生、教育支援などあらゆる分野の「専門家」が、被災者の生活再建に欠かせないサポートを継続して行う仕組みの整備である。仮に建物再建や事業再生のための「制度」が整備されても、それを利用するためには、その情報を被災者自身が取得し、かつ手続きを自ら実施していかなければならない。被災者のなかには、そもそも情報を収集することが困難である方も多い。また、行政側の周知啓発が十分でなく、制度が伝わらないことも数多くある。

左図は、筆者が東日本大震災をきっかけに説明している「生活再建・復興支援情報の提供に関するルート複線化のモデル図」である。被災者にとって有益かつ不可欠な情報は、川上で発信され、根拠法も存在している。しかし、決して容易には被災地や被災者のもとには届かないということを説明している。課題克服には、各専門分野の情報収集や伝達を得意とする士業らが、単独ではなく、複数でタッグを組んで、被災者へアウトリーチをする形で情報提供をしなければならないという点も示したのである。「災害ケースマネジメント」を実際に行うには、多士業連携が不可欠だということになる。

最近の専門家同士のコラボレーション事例として弁護士と看護師らの連携がある。看護師ほか医療・健康・福祉に関わる専門職は、災害時になれば、避難所を中心に必ず臨場し、被災者個人の健康支援、避難所等生活環境の

被災者の不安を解決する「災害ソーシャルワーク」が、多職種ネットワークによって実現できると信じている。

改善などを推し進めていく。その過程では、被災者の悩みの声や生活への不安を多数傾聴し、少なからず「お金とくらし」に対する将来の不安を傾聴しているはずなのである。そのとき、弁護士等災害時の法律支援制度に精通する職種との連携ができていれば、相談を受けた被災者に弁護士の相談窓口を紹介し、支援や情報から取り残されることを防ぎ問題解決に繋がる可能性がある。そこで、平成30年西日本豪雨では、高知県立大学の神原咲子教授を中心に被災者の健康を守るための手帳「いまから手帳」と「これから手帳」が、倉敷市真備地区の避難所等で多数配布された。筆者も手帳作成に参画し、「生活再建に向けたお知らせ」というページを設けて、「罹災証明書」「災害弔慰金」「被災者生活再建支援金」「自然災害債務整理ガイドライン」など被災者支援に関わる法制度の情報伝達支援情報の記述を加えることができた。また、地元で無料法律相談活動を展開する岡山弁護士会とも連携し、相談窓口を手帳で紹介することができたのである。

このように、被災者をとりまくあらゆる不安を法律や社会資源を利用して解決する、「災害ソーシャルワーク」が、多職種ネットワークによって実現できると信じている。そのためには、平常時から、防災教育のなかで多くの職種が、「災害復興法学」の視点で法制度を学んでおく必要があるということになるのではないだろう



「いまから手帳」の表紙(高知県立大学減災ケアラボ・多摩美術大学プロダクトデザイン専攻 STUDIO2)

か。筆者自身、看護大学における災害看護分野に「災害復興法学」の視点を取り込んだ教育の実施、社会福祉士(日本赤十字社や全国の社会福祉士会のソーシャルワーカー等)らの災害時派遣支援研修の担当、ファイナンシャルプランナー向けの災害時の「お金とくらし」に関する啓発(筆者はファイナンシャルプランナー(AFP)の資格も有する)等にも関わり始めており、その有益性は強く実感するところである。

[参考文献一覧]

- 岡本正『災害復興法学』(慶應義塾大学出版会2014年) <https://www.keio-up.co.jp/np/isbn/9784766421637/>
- 岡本正『災害復興法学』(慶應義塾大学出版会2018年) <https://www.keio-up.co.jp/np/isbn/9784766425369/>
- 岡本正『災害復興法学の体系：リーガル・ニュースと復興政策の軌跡』(勁草書房2018年) <http://www.keisoshobo.co.jp/book/b345548.html>
- 中村健人・岡本正『自治体職員のための 災害救援法務ハンドブックー備え、初動、応急から復旧、復興までー』(第一法規2019年) <https://www.daiichihoki.co.jp/store/products/detail/103722.html>
- 室崎益輝・幸田雅治・佐々木晶二・岡本正『自治体の機動力を上げる 先例・通知に学ぶ大規模災害への自主的対応術』(第一法規2019年) <https://www.daiichihoki.co.jp/store/products/detail/103693.html>
- 岡本正『被災したあなたを助けるお金とくらしの話』(弘文堂2020年) <https://www.koubundou.co.jp/book/b497876.html>
- 津久井進『災害ケースマネジメント◎ガイドブック』(合同出版2020年)
- 小井土雄一・石井美恵子編『新体系看護学全書 看護の統合と実践 [2] 災害看護学』第3版(メヂカルフレンド社2020年)
- 槻木恵一・中久木康一編『災害歯科医学』第1版第2刷(医歯薬出版2020年)

