

2011年（平成23年）4月7日

内閣総理大臣 菅 直人 殿
総務大臣 片山善博 殿
厚生労働大臣 細川律夫 殿
衆議院議長 横路孝弘 殿
参議院議長 西岡武夫 殿

**東日本大震災における被災者の生活再建に係る
関係法規の運用改善及び法改正に関する緊急意見書**

大阪弁護士会
会長 中本和洋

第1 意見の趣旨

東日本大震災における被災者の生活再建支援が喫緊の課題であることに鑑み、災害救助法、被災者生活再建支援法、災害弔慰金法、生活保護法等の関係法規について、迅速かつ的確に被災者のニーズに応え、生活基盤の再生に資するよう、所要の運用改善及び法改正（詳細は下記第2の2以下記載のとおり）を早急に行うべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

(1) 本意見書提出の経緯

本年3月11日に発生した東日本大震災においては、周知のとおり未曾有の被害が発生しており、住宅の喪失、損壊、あるいは原発被害等によって、避難先での不自由な生活を余儀なくされている方々は、4月5日現在でなお約16万7000人に及ぶと報道されている。

すでに被災地や避難先において、弁護士会や有志の弁護士らが、諸団体と連携しながら避難所等での法律相談活動を始めており、相当数の相談ニーズがあると報告されている。当会においても、本年3月28日から無料来館相談、4月5日からは無料電話相談の窓口を設置し、生活再

建支援に関する緊急学習会を開催するなどの取組みを開始した。

他方、政府においては、震災復旧の特別立法案を本年4月中旬には国会に提出し、同月中の成立を目指していると報道されている。

そこで、住居も生活の糧も喪失した被災者にとって、当面の衣食住の確保及びそれに引き続く生活基盤の回復が喫緊の課題であることに鑑み、当会は、当意見書において、被災者の生活再建に直結する諸法制に限って、その運用改善及び法改正の緊急提言を行うこととしたものである。

(2) 基本的視点

本人の責めによらない災害によって、衣・食（職）・住の生活基盤を喪失し、あるいは障害を負った被災者に対しては、憲法13条の個人の尊厳確保、同法14条の実質的平等の保障及び同法25条の生存権保障の理念からすれば、国が、その責任において損害の回復を図らなければならない。そのためには、避難所、仮設住宅、一般住宅とより安定した生活の基盤となる住居の確保をはじめとし、日々の衣食の確保をより「健康で文化的な」レベルで達成していくことが求められる。

被災者の生活再建に直結する法制としては、災害救助法、被災者生活再建支援法、災害弔慰金法及び生活保護法等があるが、こうした法制すべてを被災者救済の視点から可能な限り柔軟に解釈し、運用していくとともに、各法制において不十分な点を法改正により早急に改める必要がある。より高い水準での現物給付を行うだけでなく、積極的に金銭給付も行っていく必要があるし、ある法制の存在が別の法制の発動を阻害することのないようにしなければならない。

かかる観点から、以下のとおり、諸法制を柔軟に運用するとともに所要の法改正を早急に行う必要がある。

2 災害救助法について（いずれも運用改善事項）

- (1) 同法23条2項では金銭支給ができるとされているにもかかわらず、実際には現物支給のみとなっている点を改めるべきである。特に、県外避難者などの避難所における現物支給を受ける機会のない者に対しては、食品、飲料水（同条1項2号）及び被服、寝具等の生活必需品（同条項3号）は現金支給すべきである。
- (2) 同法23条1項7号では「生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与」と規定されているが、これまで給与はなされず、貸付も現状では実施されていない。これを改め、中小零細事業者に対する資金給与を積極的に実施すべきである。
- (3) 「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」

(平成12年3月31日、厚生省告示第144号、以下「一般基準」という。)で定められている「応急仮設住宅」や「応急修理」などの無資力要件を撤廃すべきである。また、避難所の劣悪な環境下で健康を害して高齢者や患者が死亡する事態を一刻も早く改善するため、「福祉避難所」の充実と「福祉仮設住宅」の積極的建設を図るべきである。

- (4) 住宅の応急修理費について、支給対象を半壊、半焼だけに限定している一般基準を改め、全壊であっても修理する場合には支給対象とするべきである。
- (5) 今般の震災後に発出された特別基準に関する通知の内容を厚生労働大臣との協議・同意を要しない一般基準に適宜格上げし、現場自治体の裁量権を拡大するとともに自治体職員の負担を軽減すべきである。

3 被災者生活再建支援法について

(1) 運用改善事項

ア 原発被災や社会的インフラの破壊等によって長期避難を余儀なくされている世帯は、同法2条2号ハの「居住する住宅が居住不能のものとなり、その状態が長期にわたり継続することが見込まれる世帯」に該当することを明確にすべきである。

イ 津波被災地や長期避難地域など被災状況が明白な地域については、り災証明書の発行を待たずに基礎支援金を支給すべきである。

(2) 法改正事項

ア 同法2条2号の「被災世帯」に住宅の「半壊」や「一部損壊」、「地盤崩壊によって居住困難となった場合」、「生業に直結する事業用建物」を加えるなどの要件緩和を行うべきである。

イ 同法3条で上限300万円とされている支給金額を大幅に増額するだけでなく、行方不明等の場合に不平等な扱いとなり得る世帯主要件を撤廃すべきである。

ウ 多額の支給によって基金(同法9条)が破たんすることのないよう、2分の1とされている国による補助(同法18条)を大幅に増額すべきである。

4 災害弔慰金の支給等に関する法律について

(1) 運用改善事項

災害援護資金貸付金について、現在必要としている保証人を不要とすべきである。

(2) 法改正事項

ア 弔慰金（同法3条3項）、障害見舞金（同法8条2項）ともに生計維持者（一家の支柱）であるか否かによって金額が異なるが、不平等であるから、この差別は撤廃すべきである。

イ 労災障害等級1級程度の重度障害に限定されている障害見舞金の障害程度（同法8条1項、別表）を緩和し、身体障害者手帳及び精神保健福祉手帳の等級1ないし3級程度に広げるべきである。

ウ 労働者災害補償法の規定を参照しつつ、現在上限250万円とされている障害見舞金の額（8条2項）を障害の程度に応じて大幅に増額するとともに、一括払いのみならず10年程度に期間を限定した年金方式での長期的な支援を可能とするべきである。

5 住宅手当制度について（いずれも住宅手当緊急特別措置事業の運用改善事項）

(1) 「平成19年10月1日以降の離職」「離職前の主たる生計維持者」「ハローワークへの求職申込み」を問わず、被災世帯に住宅手当を支給すべきである。

(2) その場合の支給要件となる収入基準と支給される家賃上限額については、いずれも、少なくとも生活保護基準の1.3倍以上に設定すべきである。特に、生活保護の複数世帯の住宅扶助基準額は低額に過ぎるので（大阪市の場合、2～6人世帯は5万4000円、7人以上世帯は6万4000円）、大幅に増額すべきである。

(3) 現在、社会福祉協議会の総合支援資金で借り入れることとされている敷金、礼金等の住宅入居費についても、住宅手当制度において給付することとすべきである。

(4) 原則6か月最大9か月とされている支給期間を大幅に延長すべきである。

6 生活保護法について

(1) 運用改善事項

ア 避難所等において災害救助法による「炊き出しその他による食品等の給与」を受けていたとしても、これは緊急時の給与という性格を持っており、また、被災による新たな需要のごく一部を補うものに過ぎないことから、収入認定すべきでないことを厚生労働省社会・援護局保護課長通知等（以下、単に「通知等」という。）を发出して明らかにすべきである。この点、生活保護手帳別冊問答の問8-47「災害見舞に贈与された主食」において、「生活基盤の回復にあてられるもの（概

ね一か月分の食糧費相当分)」を超えるものについて収入認定を必要としている点は、今般の災害が未曾有の規模のものであって「生活基盤の回復」に相当の時日を要することから改められるべきである。

イ 生活保護を受給している者が受領した義援金は、次官通知第8-3(3)アの「臨時的に恵与された慈善的性質を有する金銭」として、収入認定してはならないことを通知等を発出して明確にすべきである。

同様に災害救助法、被災者生活再建支援法及び災害弔慰金法等に基づいて受領した給付金も同様に収入認定除外を明確にするか、少なくとも、次官通知第8-3(3)オの「臨時的に受ける補償金、保険金または見舞金」に該当し、「自立更生計画書」の提出によって収入認定除外しうること、自立更生計画の内容や疎明の程度については柔軟かつ弾力的に対応すべきことを明確にすべきである。

ウ 義援金や被災者生活再建支援法等に基づく給付金を受領した者が生活保護を申請した場合には、課長通知問第8-53によって次官通知第8-3(3)オが準用されており、上記イと同様の取扱いとなることを通知等を発出して明確にすべきである。

エ 「自立更生を目的とした恵与金、補償金等の預託」（「保護開始前に臨時的に受けた補償金等」の場合を含む）について、預託先は課長通知第8-34や別冊問答第8-50に例示されているもの（社会福祉法人、新聞社、当該被保護者の自立更生を援助するために特に設立された団体等、民生委員）以外にも弁護士、司法書士、社会福祉士などでも可能であることを通知等を発出して明確にすべきである。

オ 現在、保護開始時に最低生活費以下でなければならないとされている預貯金についても、被災状況によっては当該世帯の「自立の助長」（生活基盤の再構築）の観点から、上記イ、ウと同様に自立更生計画書の提出を条件に保有を容認し得ることを通知等を発出して明確にすべきである。

カ 今般の被災地域の特性から自動車の保有は当該世帯の自立の助長のために必要不可欠であることから、原則として保有を容認することを通知等を発出して明確にすべきである。

キ 知人宅のみならず、親族、きょうだい、親子宅であっても、一時的な避難先として居住している場合には、形式的に同一世帯と見ることなく、適切な世帯認定を行うべきことを通知等を発出して明確にすべきである。

ク 被災者である被保護世帯への家具什器費の支給にあたっては、特別基準の設定を実施機関限りで行なえるようにした上で、阪神淡路大震

災時の運用にならない少なくとも7万円まで認めるべきである。また、避難所等から賃貸住宅を確保する場合には敷金等を支給し得ることや、必要がある場合には、被服費や布団代も支給し得ることを通知等を発出して明確にすべきである。

(2) 法改正事項

今般の震災は未曾有の規模であって住居を喪失した被災者が全国各地の避難先で保護を要する事態となることが予想されることから、震災に起因する生活保護費については、その全額を国庫負担とするべきである(法73条1号参照)。

以 上