

熊本地震と 法学の役割

倉田賀世 熊本大学教授

[第3回]

震災の社会保障法学的見地に基づく検討

——熊本地震から見えること

法学セミナー
2017/09/no.752

1 はじめに

災害の発生は多くの人の日常生活を大きく変化させる。災害の発生によって生じ得る生活の場や就労、就学の場の変化、あるいは、喪失、これに伴う人間関係やコミュニティの変化は、これを予測することが困難であるゆえに、そのダメージは計りしれないものがある。このような状況が生じた場合、人々の日常生活に生じ得るリスクやそれに伴うニーズの充足を目的とする社会保障制度は、どのような対応が可能であり、または、どのような課題に突き当たるのだろうか。本稿では熊本地震における政策対応を概観しつつ、この点について整理、検討を行う。

2 熊本地震における政策対応と示された課題

熊本地震においては震度6弱以上の地震が7回、うち、震度7が28時間以内に2回発生している。これは観測史上初めてのことでありとされる。この地震により、震度6弱以上の大地震に見舞われた県民は全県人口の83%に及び、少なくとも県民の10%にあたる18.4万人が指定避難所に避難をした(2016年4月17日時点)。地震規模や県人口に比した避難者割合は阪神・淡路大震災や新潟中越地震よりも多く、相当程度の県民が少なからず震災の影響を被ることとなった。その際の政策対応および課題を、本年3月に熊本県が出した『熊本震災の概ね3ヶ月間の対

応に関する検証報告書¹⁾等に基づき、特に、社会保障法制と関連すると思われるものに限定して概観すると、以下のような実情と課題が見られた。

[1] 地震発生直後

震災発生直後の段階では、まずは、安全な場所への避難が重要となる。地震の発生が夜間だったこともあり、とりわけ災害弱者とされる、障がい者、高齢者等の避難には困難が伴うこととなった。これらの人達は情報伝達が困難である、自力での移動ができない等、様々な困難を抱えている。それゆえ、東日本大震災の際も65歳以上の高齢者の死亡率は高く、また、障がい者の死亡率が被災住民全体の死亡率の約2倍だったことが報告されている²⁾。これを受けて国は、熊本地震以前にすでに「災害対策基本法」上で災害弱者を「要配慮者」と規定し、国や地方公共団体は「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置に関する事項」の実施をすることを義務づけていた(8条2項15号)。さらに、自ら避難することが困難で特に支援を必要とする者(以下、避難行動要支援者とする)に関しては、安否確認や避難支援を行うために、名簿の作成も求めていた(49条の10)。しかし熊本地震においては、震災発生直後はこれらに基づく対応が十分に実施できなかったとされる。すなわち、名簿に関しては、個人情報保護の観点から自主防災組織等が事前にこれを把握することが困難であったこともあり、適正な活用ができなかった。また、そもそも避難行動要支援者にかかる個別計画を

作成していない市町村が45市町村中20にのぼったこともあり、これらの市町村では対象者の把握に障害者手帳の名簿等を流用する事例も見られた。しかし、障害者施策における手帳の対象者の範囲と、避難行動要支援者の範囲は同一ではない。それゆえ、この点からも対象者に十分な支援をすることが困難な状況が生じていたと言えよう。個人情報保護と要支援者等の把握との調整は、従前から指摘されてきた課題であるが³⁾、今回も再び同様の課題が示されたことになる。

避難所への入所に際しても、バリアフリーが不十分であるといった施設構造上の問題、あるいは、障がい者の行動特性への他の避難者の認知度が不十分でトラブルが発生するといった状況が生じ、やむなく車中避難をせざるを得ない者が出たといった問題も報告されている。ちなみに、特別な対応が必要な人に対しては「福祉避難所」、すなわち、要配慮者に対して「良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合する」避難所が規定されている（災害対策基本法施行令20条の6第5号）。しかし、新聞報道によれば⁴⁾、熊本市は国の方針に従って事前に176の施設を福祉避難所に指定しており、1700人を受け入れられる体制を整えていたものの、震災の発生後、実際に運用が可能であったのは34カ所で、利用者も4月24日時点でわずか104人に留まっていたとされる。その最大の理由は、指定された施設での受け入れ体制が整わず、実際の受け入れが困難だったことによるものとされている。受け入れ施設や職員自体が被災するなかで、計画通りの運用が困難になる場合を想定して、いかなる対応が可能なのか、この点に関しても再検討が必要な課題が残されたと言えよう。

[2] 一定期間経過後

災害発生から一定の期間経過すると、今後の生活再建に向けた支援が重要となってくる。具体的には住居の修理や確保に向けた支援、就労や修学に関わる支援といったものが挙げられる。これらに対応する主な施策としては、「災害救助法」に基づく仮設住宅の供与、被災住宅の応急修理、生業や学業に必要な資金や学用品の給与、および、「災害弔慰金の支給等に関する法律」（以下、災害弔慰金支給法とする）に基づく弔慰金等の支給や貸付、ならびに、

「被災者生活再建支援法」に基づく金銭給付等があげられる。

このうち、仮設住宅に関しては、2016年11月中旬に16市町村110団地4,303戸の工事が完了し、順次、避難者への提供が行われた。うち6戸は、長屋建てのものとしては、全国初のバリアフリー対応の仮設住宅として、玄関やトイレ、浴室の段差を解消し、出入口の幅を80センチ以上にすることで、車いすでも利用が可能なものとなっている。他方で、その他の応急仮設住宅の約1割でも入口にスロープを設け、住戸内に手すりを付ける等の配慮があったものの、入居段階で、車椅子使用者がいることが判明し、住戸内の段差や出入口の幅等の問題により入居を断念する事例や、入居しても生活に支障を来す事例が生じたことも報告されている。震災直後の不動産物件数が極度に不足するなかで、要配慮者が自力で対応可能な民間住宅等を探すことは、一般被災者の場合と比較しても、より一層困難であることは容易に推測できる。さらに、災害救助法では要配慮者等に対しては実費加算による福祉仮設住宅の設置もできる旨規定している。したがって、各自治体はとりわけ福祉仮設住宅の供給に関して、要配慮者が必要とする住まいの確保が適切になされるように、平常時よりニーズ把握のための調査を行い、その結果を予め防災計画等に反映させるといった対策を講じておくことが求められよう。

経済的支援との関連では、災害弔慰金の支給審査の遅れや災害障害見舞金の支給件数が著しく低い点が課題として指摘されている。すなわち、災害弔慰金は災害により死亡した者の遺族に対して支給される一時的な金銭給付であるが、支給に当たり、自然災害による死亡であるか否かの判定が困難な場合などには、市町村または都道府県に審査会が設置され、支給の要否が審査されることになる。2017年4月時点で熊本市では249人の申請に対して審査が終わったのは107人に留まっており、県全体でも195人の遺族が災害弔慰金の審査を待っていると報じられている⁵⁾。また、災害によって重度の障害（両眼失明、要常時介護、両上肢ひじ関節以上切断等）を受けた者に支給されるのが災害障害見舞金である。これに関しては、2017年2月時点で25人から申請があったものの、障害要件が厳しいことから実際に支給が認められたのは、避難所で脳塞栓症となった80代の

男性や、家屋の下敷きになって救出され、現在も入院している80代の男性ら4名にとどまっているとされる⁶⁾。濫給、漏給等の問題を生じさせないために、慎重かつ厳正な審査の実施が重要であることは言うまでもない。しかし、同時に、被災者の生活再建の観点からは、いかに迅速に、あるいは、実情に見合った柔軟な施策の運用が可能かといった点も重要となる。相反する側面を有する両者の均衡を図り、いかに実効性の高い経済的支援策を実施できるのかに関しては、依然として大きな課題が残されている。

3 災害関連法と社会保障法

上述してきたように、災害発生から一定期間が経過するまでの過程では、もっぱら、災害関連法が被災者の生活支援に対する大きな役割を担う。しかし、非常時から平常時の生活へと移行する過程では、応急的な対応を行う災害関連法と、平常時の生活保障を担う社会保障法が重層的に役割を担っていくことになる。その際、それぞれの法制の役割や相互の関連性に関しては、必ずしも十分な整理がなされておらず、このことが上述の課題が生じる一因にもなっているように思われる。

[1] 整合性の欠如

たとえば、災害障害見舞金では支給認定件数の少なさが課題であることは先述のとおりであるが、その一因は、障害に係る認定要件の厳しさにあるとされている。この点は、阪神淡路大震災（認定者64名）、東日本大震災（認定者28名）（いずれも2012年3月時点）時より、すでに指摘されてきたところである⁷⁾。厚生労働省は、認定要件が厳しいことの理由として「災害弔慰金支給法が議員立法により制定されてきたこと及び障害者の生活支援が一般の社会保障制度により対応されていること」を挙げている⁸⁾。立法経緯によれば、災害弔慰金支給法は、国家が災害に見舞われた個人に公金による補償を行うことは望ましくないという観点の下、あくまでも、遺族や重度障害を負った国民に対して弔慰や見舞いを示すことを目的に制定されている⁹⁾。この点からすれば、社会保障法とは本来の立法目的を異にすることになる。しかし、先の厚生労働省の見解に基

づく限り、災害弔慰金支給法は平常時の社会保障制度があることを前提として、非常時の限定的な保障を行うようにも解せる。仮に、このような理解に立つとすれば、そもそもの立法目的は同一ではないが、少なくとも現行の制度運用上、両者の間には、一定の役割分担関係が存在していることになる。ただし、その具体化に際して、いかなる社会保障法制を前提として災害弔慰金支給制度を設計すべきかに関しては、それほど明確に意識されているわけではないように思われる。

すなわち、災害弔慰金支給法に基づく災害障害見舞金の対象となる障害の認定要件は、労災保険法上での傷病等級の一般に相当するものとなっている。労災保険法に基づく認定基準は、たとえば、同じ社会保障給付である障害年金の障害等級基準よりも相対的に厳しい（視覚障害の場合、労災保険法上での3級相当が障害年金各法上の1級相当となる）。それゆえ、現在の認定要件によると、年金保険法上では障害等級1級に該当する重度障害者となっても、災害時の災害障害見舞金の支給が受けられない者が生じることになる。当然のことながら、見舞金は、国家による適法、違法な活動に起因する補償や賠償ではないことからすれば、いかなる制度設計をするかについて、立法者は、広範な裁量を有していると解すべきものといえる¹⁰⁾。とはいえ、被災者支援の際の立法者の責務が究極的には憲法25条の生存権保障からも導かれるとすれば¹¹⁾、その制度設計については立法者の完全な自由裁量行為であるとは言い難い。それゆえ、立法者には他法との関係性も視野に入れつつ、合理的な制度設計をすることが求められることになろう¹²⁾。しかし、災害弔慰金支給法の障害認定要件が、なぜ、労働者の業務上の障害を補償する目的で、かつ、障害年金制度よりも厳格な労災保険法の基準に相当するものになっているのかについての合理的理由は必ずしも明らかではない。かりに、震災による見舞い金の対象となる重度障害の範囲を、ことさらに労災保険の障害認定基準に寄せて解すべき必要性がないとすれば、現行災害弔慰金支給法上の障害認定要件に関しては、むしろ、私傷病も含めた一般的な事由による障害ニーズを保障する、その他の社会保障法制に基づく障害等級との整合性も視野に入れた再検討が、必要であるように思われる¹³⁾。

[2] 相乗効果の不全

災害関連法を生存権保障と関連付けることにより、災害関連法は「社会保障体系の一翼を担っている」とする理解がある¹⁴⁾。この理解に立てば、非常時の災害関連法と平常時の社会保障法は連続性を有し、これを実質的に補完する民間の支援（義援金等）も含んだ複数の支援の相乗効果により、被災者の生活再建が目指されることになる。ただしその際、いわゆる「焼け太り」を防止するために、非常時と平常時の支援間で、ある種の調整がなされる場合がある。

たとえば、生活保護制度における、震災に起因する給付等を収入として認定することで、保護費を減額する取扱いがこれに該当すると考えることができる。今回の熊本地震において、生活保護に関しては、東日本大震災に準じた取扱いをすべきとする通知が出されており¹⁵⁾、これに基づく行政実務が行われている。それによると、被保護世帯が震災により災害関連法に基づく災害弔慰金や被災者生活再建支援金、あるいは、義援金等を受け取った場合、当該世帯の自立更生のために充てられると認められる額に限り、これを収入として認定しない取扱いがなされている。ちなみに、どの程度の額が自立更生費として認められるかに関しては、被保護世帯から自立更生計画書を提出してもらうなどして、その費目や金額等を確認し、被災者の被災状況や意向に十分配慮した上で行政機関が具体的な額を認定することになる。その上で、仮に、自立更生費額を控除しても、なお、残る給付額に基づき、当該世帯がおおむね6ヶ月を超えて保護を要しない状態が継続すると認められる場合、生活保護実施要領に基づき保護の必要性がないと判断され、保護が廃止されることになる（生活保護法〔以下、生保〕26条）。ちなみに、今回の熊本震災において実際にこのような理由により保護の廃止となった世帯数については明らかではない¹⁶⁾。ただし、熊本市議会の議事録によれば、生活保護受給世帯の中で2016年12月時点で義援金の申請を行った1000世帯のうち、600世帯が義援金の支給を受け、うち560世帯が自立更生費に係る認定を受けているとされる¹⁷⁾。

生活保護制度におけるこのような取扱いは、生活保護が補足性の原理に基づくことによるものである（生保4条）。ただし、行政実務においては、震災と

いう平常時とは異なる状況で生じた収入であることに鑑みて、自立更生費の判断を行う際に、平常時の収入認定の場合よりも緩やかな運用を行うことが認められている¹⁸⁾。この点からすれば、一定程度の給付金等が自立更生費として収入認定除外されている限り、このような調整自体が直ちに妥当性を欠くとはまでは言い難い¹⁹⁾。

とはいえ、非常時の支援と平常時の支援の相乗効果による生活再建を実現するためには、非常時の支援によって、平常時の支援における立法目的が損なわれることのないような調整のあり方が求められよう。この点で、被保護世帯が非常時の給付等に基づき、いったん、生活保護を廃止された後に、手持ち金を費消し、生活保護を再申請すると言った循環が生じることは、真の自立助長が実現されているとは言えない点で、（無差別平等原理〔生保2条〕により、法的には問題がないとはいえ）望ましいものとは思われない。このような状況が生じ得る一因としては、非常時の支援に基づく平常時の支援からの分離が考えられる。

すなわち、生活保護受給中、保護の実施機関は被保護世帯に対して自立助長に資する指導、指示を行うことが可能であり（生保27条）、また、就労自立に向けて被保護者からの相談に応じて必要な情報提供や助言を行うほか（生保55条の6）、被保護者の求めに応じて自立助長のための助言をすることができる（生保27条の2）。一方、これらに対応するために被保護者には実施機関の指導指示に従うべき義務が生じる（生保62条）。それゆえ、保護受給期間中であれば被保護世帯は、保護実施機関による生活の維持向上に関する指導指示や助言等の下で、自立を阻む課題を解決するための活動を開始することが可能となる。これに対して、震災を契機として保護が廃止された場合、被保護世帯は、行政機関からのこのような働きかけも、同時に失うことになる。しかしながら、震災時の給付金等による収入の増加は、あくまでも一時的なものであり、当該世帯に就労の開始等、自立に向けた恒常的な活動が生じたことによるものではない。その結果、当該世帯は行政による自立に向けた働きかけのない状態で、手元に残った金銭を費消し、再度、生活保護を申請せざるを得なくなる状況が生じることになる。

非常時の給付金等に基づく収入の増加は、必ずし

も当該世帯の自立度の増大とは結びついていない点で平常時の収入増加とは異なる。この点からすれば、金額的な面のみからすれば保護の廃止と判断される場合であったとしても、非常時の支援に基づく家計状態の改善であることに鑑みて、直ちに保護を廃止するのではなく、ひとまず保護を停止した上で、実施要領に基づく保護停止中の助言指導を継続する等、非常時の支援によって被保護者の自立に向けたプロセスに中断が生じないように手立てを、平常時の運用とは別に講じる必要がある。

4 むすびに代えて

——災害対策法制と社会保障法制の相克

ここまで見てきたことからすれば、災害関連法と社会保障法制は、被災者の生活再建に向けて一体的に役割を担い、その効果の連続性や相乗性により、究極的には、共に生存権保障に資するような生活を再度取り戻すことを目指すといった関係性を有しているといえる。しかしながら、熊本地震も含めこの間の複数の震災を通じて、両者の関係を十分に意識した制度設計、あるいは運用がなされていないことにより、制度間の整合性の欠如、あるいは、相乗効果の不全といった課題があることが明らかとなった。その結果、本来であれば共に震災後の生活支援を担うべき制度間で、他方の存在により一方の効果が不全を生じるというような相克状態が生じていることになる。

震災によるリスクは、形式的には失業や死亡、障害という同一の事由であったとしても、その発生プロセスには相違があり、また、リスクが同一世帯に同時期に重複して発生し得るといった点でも、平常時のリスクとは異なる側面を持つ。したがって、そもそも、非常時のリスク対応を念頭に置く法制と平常時のリスク対応法制との接合を、どのように構築すべきかは困難な事柄である。とはいえ、ここで対象となっているのは、非常時であるか平常時であるかに関わらず、断続的に営まれ続けている被災者の生活である。それゆえ、このような生活を対象とする限りにおいて、災害関連法制と社会保障法制をその立法趣旨や位置づけから独立したものとして捉え、法制ごとに対応策を構想することは、実態との乖離を生むおそれがある。この点からすれば、両者

を連続性を有する法制度として一体的に捉えた上で、本稿で指摘してきたような相克が生じないように制度設計を構築していくことが、早急に求められている課題であると言えよう。

- 1) http://www.pref.kumamoto.jp/kiji_19236.html
- 2) 内閣府『災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書』（2013年3月）1頁（www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/.../houkokusyo.pdf）。
- 3) 西尾裕吾＝大塚保信＝古川隆司『災害福祉とは何か』（ミネルヴァ書房、2010年）196頁。ちなみに、災害対策基本法では「市町村長は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、避難支援等関係者その他の者に対し、名簿情報を提供することができる。この場合においては、名簿情報を提供することについて本人の同意を得ることを要しない。」（49条の11第3項）と規定されている。
- 4) 毎日新聞2016年4月25日（<https://mainichi.jp/articles/20160425/k00/00m/040/118000c>）
- 5) 2017年4月15日付朝日新聞（<http://www.asahi.com/articles/ASK4G02MQK4FTLVB00F.html>）
- 6) 2017年2月13日付朝日新聞（<http://www.asahi.com/articles/ASK1F4VPYK1FPTIL019.html>）
- 7) 寺澤泰大「社会保障分野における東日本大震災への対応と国会議論——災害救助、医療、介護・福祉、雇用等」立法と調査329号（2012年）99頁。
- 8) 第180回国会衆議院災害対策特別委員会議事録第4号（2012年）14-15頁。
- 9) 八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」レファレンス682号（2007年）38頁。
- 10) 阿部康隆『大震災の法と政策 阪神・淡路大震災学ぶ政策法学』（日本評論社、1995年）82頁。
- 11) 山崎栄一「被災者支援の憲法政策——憲法政策論のための予備的作業」六甲台論集法学政治学篇48巻1号（2001年）102-104頁。
- 12) 阿部・前掲注10）82頁。
- 13) 具体的には、障害認定基準を引き下げることで、障害者各法の認定基準に相当するように見直すべきことが、提言されている（阿部・前掲注10）209頁、津久井進『大災害と法』（岩波書店、2012年）68頁）。
- 14) 山崎・前掲注11）103頁。同旨のものとして、西原道雄「災害と社会保障の総論的課題——大規模災害における賠償・補償・保障」社会保障法第13号（1998年）174頁。
- 15) 厚生労働省平成28年4月27日付け社会・援護局保護課保護係長事務連絡「平成28年熊本地震による生活保護の取扱いについて」（www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou/0000123911.pdf）
- 16) なお、新聞報道によれば東日本大震災時には青森、岩手、宮城、福島、茨城の5県で震災後4288世帯の生活保護が廃止され、うち一割にあたる458世帯が、義援金等を理由とするものであったとされる（熊本日日新聞

2011年10月25日付朝刊)。

- 17) 2017年3月16日の熊本市議会第一回厚生委委員会における、田上保護管理援護課長の発言。
- 18) すなわち、厚生労働省社会・援護局保護課長通知(平成23年5月2日社援保発0502第2号)によれば、震災後緊急的に配分される給付については、当座の生活基盤の回復に充てられると考えられることや被保護者の負担を考慮して、個々の費目や金額を積み上げずに包括的に一定額を自立更生費として計上して差し支えないとされている。また、この場合、用途についても確認の必要がないことが示されている。さらに、通常の行政実務では収入認定除外される自立更生費は、直ちに用途に供されるものに限るか、もしくは、直ちに費消しない場合については適当な者に預託する事が必要とされているが、本通知に拠れば、直ちに費消しない場合でも預託することなく収入認定除外する事が認められる等、平常時に比べて、いくつかの点で弾力的な運用がされているといえる。
- 19) なお、この点に関しては生活保護と賠償金や義援金等の趣旨の相違に基づき、義援金等の収入認定除外を徹底すべきだとする見解もある(吉永純「災害と社会保障——生活保護について」社会保障法第28号〔2013年〕164頁)。

(くらた・かよ)