

## 第 13 章 災害救助法



## 第1節 災害救助法

### 1. 制度概要

#### (1) 位置付け

災害救助法は災害対策基本法に対する特別法に位置付けられ、災害救助法が適用される災害の場合は、災害救助法の規定が災害対策基本法の規定に優先する。

詳細については、災害救助法施行令、災害救助法施行規則、災害救助事務取扱要領等に規定される。

#### (2) 目的

- ・被災者の保護（法第一条）
- ・社会秩序の保全（法第一条）

この法律は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

（災害救助法第一条）

#### (3) 実施体制

災害救助法では、国が被災者の保護と社会秩序の保全を図ることの責務を負うが（法第一条）、救助の実施主体は都道府県であり（法第二条）、市町村がこれを補助する（法第三十条第2項）こととされている。

ただし、救助を迅速に行うために必要な場合は、都道府県知事は、救助の実施に関する権限の一部を市町村長に委任することができる（法第三十条第1項）、必要に応じて医療、土木建築工事または輸送関係者を救助に関する業務に従事させたり（法第二十四条第1項）、救助の実施に関して必要な事項を日本赤十字社に委託することができる（法第三十二条）。

市町村が、都道府県の行う救助の補助を行う場合や委任を受けて救助を行う場合はもちろんのこと、救助の委任をしない事項についても、災害が突発し、都道府県知事の指示を待つ暇がない場合に市町村長が行

った救助についても、都道府県が行った救助として認められ、災害救助法の対象となる（昭和40年5月11日付け社施第99号通知第3の3）。

これらの都道府県知事および市町村長が行う事務はいずれも第一号法定受託事務である（法第三十二条の二）。

また、厚生労働大臣はほかの都道府県知事に対し、被災した都道府県が行う救助について応援をなすべきことを指示することができる（法第三十一条）ほか、厚生労働省も含め各府省庁等では、救助に必要な物資の生産、集荷、販売、配給、保管もしくは輸送を業とする者に対して、その物資の保管を命じ、または収用することができる（法第二十三条の二第1項）。

#### (4) 適用基準

災害救助法による救助は、次①～④のとおり、災害により市町村の人口に応じた一定数以上の住家の滅失がある場合等に行い（施行令第一条）、その適用については都道府県知事が決定する（法第二条）。

①市町村（特別区を含む。また、政令指定都市の場合は当該市または当該市の区。以下同様。）内の人口に応じそれぞれ別表第一に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと（施行令第一条第1項第一号）

別表第一

市町村の区域の人口	住家滅失世帯数
5,000人未満	30世帯
5,000人以上15,000人未満	40世帯
15,000人以上30,000人未満	50世帯
30,000人以上50,000人未満	60世帯
50,000人以上100,000人未満	80世帯
100,000人以上300,000人未満	100世帯
300,000人以上	150世帯

②市町村を包括する都道府県において、当該都道府県の人口に応じそれぞれ別表第二に定める数以上の世帯の住家が滅失し、かつ、市町村の人口に応じそれぞれ別表第三に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと（施行令第一条第1項第二号）

別表第二

都道府県の区域内の人口	住家滅失世帯数
100万人未満	1,000世帯
100万人以上200万人未満	1,500世帯
200万人以上300万人未満	2,000世帯
300万人以上	2,500世帯

別表第三

市町村の区域内の人口	住家滅失世帯数
5,000人未満	15世帯
5,000人以上15,000人未満	20世帯
15,000人以上30,000人未満	25世帯
30,000人以上50,000人未満	30世帯
50,000人以上100,000人未満	40世帯
100,000人以上300,000人未満	50世帯
300,000人以上	75世帯

③市町村を包括する都道府県において、当該都道府県の人口に応じそれぞれ別表第四に定める数以上の世帯の住家が滅失したこと、または、隔絶した地域に災害が発生し、食品や生活必需品の給与等に特殊な補給方法を要したり、被災者の救出に特殊な技術を要するなど被災者の救護が著しく困難な場合であって、多数の世帯の住家が滅失したこと（施行令第一条第1項第三号、平成12年3月31日付け厚生省令第86号第一条）

別表第四

都道府県の区域内の人口	住家滅失世帯数
100万人未満	5,000世帯
100万人以上200万人未満	7,000世帯
200万人以上300万人未満	9,000世帯
300万人以上	12,000世帯

④多数の者が生命または身体に危害を受け、または受けるおそれが生じた場合であって、多数の者が避難して継続的に救助を必要とすること、または、食品や生活必需品の給与等に特殊な補給方法を要したり、被災者の救出に特殊な技術を要すること（施行令第一条第1項第四号、平成12年3月31日付け厚生省令第86号第二条）

なお、①～③の住家滅失世帯数の算定にあたっては、住家が半壊または半焼するなど著しく損傷した世帯は2世帯で滅失した1世帯と見なし、床上浸水、土砂のたい積等により一時的に居住することができない状態となった世帯は3世帯で滅失した1世帯と見なす。

東日本大震災においては、次の10都県が災害救助法を適用した。

- ・岩手県・宮城県・福島県の全市町村
- ・青森県の1市1町
- ・茨城県の28市7町2村
- ・栃木県の8市7町
- ・千葉県の6市1区1町
- ・東京都の47区市町（帰宅困難者対応として避難所において食品等の給与を行う必要があるため）
- ・長野県の1村、新潟県の2市1町（3月12日に発生した長野県北部を震源とする地震による）

**（5）救助の種類、程度、方法および期間**

救助の種類は、災害救助法第二十三条第

1 項および災害救助法施行令第八条に、次の①から⑩が定められている。

救助の程度、方法および期間については、災害救助法施行令第九条に定めがあり、応急救助に必要な範囲内において、厚生労働大臣が定める基準に従い、あらかじめ都道府県知事が定めることとされており、基準は平成12年3月31日付け厚生省告示第144号に定められ、その詳細については災害救助事務取扱要領により示されている。なお、厚生労働大臣が定める基準によっては適切な救助の実施が困難な場合は、厚生労働大臣の同意を得た上で、都道府県知事が救助の程度、方法および期間を定めることができる（施行令第九条第2項）。

#### ①収容施設の供与（法第二十三条第1項第一号）

##### ●避難所の供与

災害時において、一時的に学校の体育館や公民館、福祉センター、または、既存の建物を利用することが困難な場合には野外に仮小屋や天幕を設営し、避難所を設置する。

また、高齢者等の災害時要援護者で一般の避難所での生活に支障をきたすなど、何らかの特別の配慮が必要な対象者に対し、その対応が可能な福祉避難所の設置が推進されている。

##### ●応急仮設住宅の供与

災害のため住家が全壊、全焼、流失等の被害を受け、自らの資力では住家を得ることができない者に対し、簡単な住宅を仮設し一時的な居住の安定を図ることを目的として応急仮設住宅を設置する。

なお、応急仮設住宅の建設が著しく遅れるなどのやむを得ない事情のある場合には、厚生労働省と協議の上、公団・公営住宅の一時使用や民間アパートの借上げ等により応急仮設住宅を供給することができる（平成9年6月30日付け社援保第122号通知の別添第2の2（6）ウ）。

#### ②炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給（法第二十三条第1項第二号）

##### ●炊出しその他による食品の給与

災害時において、避難所に収容された者や住家に被害を受けて炊事のできない者、または、住家に被害を受け一時縁故地等へ避難する者等に対し、応急的に備蓄物資や炊き出し、弁当の配食等により食品を提供する。

##### ●飲料水の供給

災害時において、水道の断水等のために飲料水を得ることができない者に対して、速やかに飲料水を提供する。

#### ③被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与（法第二十三条第1項第三号）

災害により、住家が全壊、全焼、半壊、半焼、床上浸水等の被害を受け、日常生活に欠くことができない被服、寝具、その他の衣料品および生活必需品を喪失または毀損した者に対し、備蓄物資や支援物資等により急場をしのぐための被服、寝具、身の回り品、日用品、炊事用具、食器および光熱材料を給与または貸与する。

#### ④医療及び助産（法第二十三条第1項第四号）

##### ●医療

災害のため医療機関が混乱し、被災地の住民が医療の途を失ったような場合に、速やかに救護班を編成・派遣し、応急的に医療の提供や薬剤または治療材料の支給、看護等を行い、急迫した事情がある場合には病院や診療所への収容を行う。

##### ●助産

災害の日前後に分娩をした者で助産の途を失ったような者に対し、速やかに救護班を編成・派遣し、分娩の介助、分娩前後の処置または衛生材料の支給を行う。

#### ⑤災害にかかった者の救出（法第二十三条第1項第五号）

災害が発生したときには、災害のために

生命または身体が危険な状態にある者または生死不明の状態にある者を速やかに捜索し、救出する。

**⑥災害にかかった住宅の応急修理（法第二十三条第1項第六号）**

災害のために住家が半壊・半焼等の被害を受け、自らの資力では応急修理をすることができない者や大規模な補修を行わなければ居住することが困難な者に対し、建設事業者団体等の協力を得て、速やかに住家の応急修理を行う。

**⑦生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与（法第二十三条第1項第七号）**

災害により住家が全壊、全焼または流失等の被害を受け、生業の手段を失った世帯に対し、必要な資金を給与または貸与する。

（なお、当該救助のうち給与については適用例がなく、貸与についてもほぼ適用された例はない。）

**⑧学用品の給与（法第二十三条第1項第八号）**

災害により住家が全壊、全焼、流失、半壊、半焼または床上浸水の被害を受けたことにより、学用品を喪失または損傷し、就学上支障のある義務教育課程の児童生徒に対し、教科書、文房具、通学用品を支給する。

**⑨埋葬（法第二十三条第1項第九号）**

災害により死亡した者について、速やかに火葬または埋葬を行うとともに、地元火葬場の被害状況や処理能力により必要に応じて他の都道府県の協力を得て、広域的な火葬を行う。

**⑩死体の捜索及び処理（施行令第八条第1号）**

災害により行方不明になり、各般の事情によりすでに死亡していると推定される者について、捜索を行うとともに、発見された遺体について必要に応じて洗浄、縫合、

消毒等の処理や、身元確認のため一時保存、検案を行う。

**⑪災害によつて住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去（施行令第八条第2号）**

災害により住家の居室、炊事場等生活に欠くことのできない場所等に土石、竹木等が流れ込み、自らの資力では当該障害物の除去を行うことができない者に対し、当該障害物の除去を行う。

**⑫救助のための輸送費及び賃金職員等雇上費（平成12年3月31日付け厚生省告示第144号第十三条）**

被災者の避難、医療、助産、被災者の救出、飲料水の供給、遺体捜索、遺体処理、救援物資の整理配分等に要する輸送費や賃金職員等雇上費を支給する。

**（6）現物給付の原則**

災害救助法に基づく救助の原則として、災害救助事務取扱要領の第1の1（3）に明記されているように、現物給付の原則があり、それは、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号において、炊出しその他の食品の給与および飲料水の供給（告示第三条第1号ロ）や被服、寝具その他生活必需品の給与または貸与（告示第四条第2号）、災害にかかった住宅の応急修理（告示第七条第2号）、学用品の給与（告示第九条第2号）、埋葬（告示第十条第2号）について、現物をもって行うことが定められていることから分かる。災害救助法第二十三条第2項では、都道府県知事が必要性を認めた場合においては現金給付による救助が容認されているが、これまでの災害においては、この規定は運用上ほとんど適用されていない。

災害救助事務取扱要領によると、原則として現物給付とする理由としては、次の3点が挙げられている。

- ・災害が発生すると、生活に必要な物資は欠乏し、またはその調達が困難になることから、金銭は物資の購入にはほとんどその用をなさない場合が多いため
- ・金銭を給付すれば足りるような場合には通常、法による救助を実施して社会秩序の保全を図らなければならないような社会的混乱（またはそのおそれ）があるとは考えにくい
- ・単なる経済的困窮はほかの法律や施策で対応すべきものであり、災害救助法による救助で対応するものではない

今回の震災においても本原則は厳守され、そのために救助を効率的に行うことができなかった事例が複数見られた。

例えば、避難所における生活必需品の給与について、避難者数の把握が難しく、かつ、被災者によって被災状況が大きく異なり、必要な生活必需品もさまざまである状況においては、本市が用意すべき物品の必要数を決定することも難しかったことから、本市が一括して調達した物品を被災者に配布することは、職員にとって負担が大きく、また、不必要なものが余剰物品として残ってしまう結果となった。

本市では、被災地の中では比較的早期に物流が回復し、商店等が再開したことから、自ら商店等に赴いて買い物することが困難な要援護者を除き、本市が一括で物品を購入して被災者に提供するよりも、被災者が購入した生活必需品分を、本市が現金給付する方が効率的だったと考えられる。

そのほか、応急仮設住宅の供与に関して、今回の震災においては前例にない規模で借上げ民間賃貸住宅が活用されたが、膨大な申請が寄せられたため手続きが滞り、県による賃料の支払いが遅れるなど、被災者にも賃貸人にも影響が生じた。

それらの影響ができる限り小さくなるよう、賃料分を県が被災者に支給するなどの現金給付の方法も含めて、方策を検討する必要があったと考えられる。

## （七）経費の支弁および国庫負担

### ①都道府県の支弁

災害救助費は都道府県が負担することとされており（法第三十三条）、都道府県知事が市町村長に権限の一部を委任した場合や都道府県が救助に要する費用を支弁する暇がない場合に市町村が繰替支弁した費用については、市町村が都道府県に請求し、支払いを受ける（法第四十四条）。

また、ほかの都道府県が応援のために支弁した費用について、被災都道府県に求償することができる（法第三十五条）。

その上で、後述のとおり、被災都道府県に対しては支弁した費用に応じて国庫負担金が交付される（法第三十六条）とともに、残る地方負担分については一定程度の交付税措置がある。

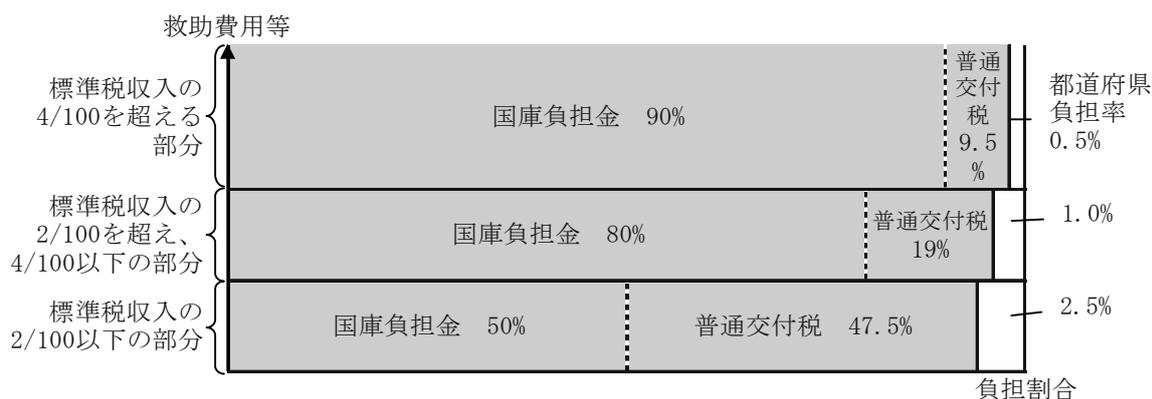
### ②国庫負担

「①都道府県の支弁」の費用が100万円以上となる場合（施行令第二十五条）、当該費用の都道府県の標準税収入見込額の割合に応じ、次のとおり国庫負担金が交付される（法第三十六条）。

標準税収入見込額に占める 災害救助費の割合	国庫負担
2/100 以下の部分	50/100
2/100 を超え、4/100 以下の部分	80/100
4/100 を超える部分	90/100

また、今回の震災においては被害の甚大さに鑑み、残る地方負担分についても、災害対策債（充当率100%、交付税措置95%）により措置することとされた（なお、阪神・淡路大震災のときも同様の措置がなされている）。

図表 13-1-1 東日本大震災における国費率と救助費用等の関係



### (8) 災害救助基金

災害救助法第三十七条では、災害救助費の財源として、災害救助基金を積み立てることを都道府県に義務づけており、その積立額は、過去3年間における都道府県普通税収入額決算額の平均年額の5/1000相当額（最少額500万円）とされている（法第三十八条）。

積み立てた災害救助基金は、災害救助法による救助に要する給与品の事前購入により備蓄物資とすることができる（法第四十一条）。

## 2. 本市における災害救助法による救助

発災当日、県知事より県内全市町村に対し、災害救助法による救助の実施について、応急仮設住宅の供与と生業資金の給与または貸与を除く全救助について委任された（平成23年3月11日付け保福第289号通知）。

また、平成23年3月19日付け社援総発0319第1号の通知により、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号に定められる一般基準では対応できない場合には特別基準を設定することが可能であることが示され、避難所の開設、炊き出し等の実施、応急仮設住宅の供与等に関する特別基準の運用について示された。

### ①避難所の設置

発災後、国よりさまざまな弾力運用に関する通知が発出され、本市ではそれらの通知に基づき、最大時で288カ所開設された避難所を、全てが閉鎖される7月31日まで4カ月以上にわたり運営した。

### (ア) 開設期間の延長

避難所の開設期間については、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号第二条で「災害発生の日から7日以内」と基準が示されているが、平成23年3月19日付け社援総発0319第1号の通知により2カ月間に延長され、その後、平成23年5月6日付け社援総発0506第1号の通知により、現に救助の実施が必要な市町村においては、すべての救助を当分の間実施することが可能であることが示されたことにより、本市では、7月31日まで4カ月以上にわたり、避難所の運営を継続した。

### (イ) 対象経費の拡大

公的宿泊施設や旅館、ホテル等における避難については、平成9年6月30日付け社援保第122号の通知で、あらかじめ指定した避難所では不足する場合には、厚生労働省と協議の上、ホテル等への避難も可能であることが示されるとともに、災害救助事務取扱要領第2の6（オ）により避難が長期化する場合における要援護者の避難先と

してのホテル等の活用について示されているが、対象経費として建物の使用謝金は含まれるものの、ホテル等までの移動費については含まれていなかった(平成12年3月31日付け厚生省告示第144号)。

しかしながら、避難所生活が長期にわたり、入浴が困難な状態が続いている状況に鑑み、平成23年4月27日付け社援総発0427第1号の通知により、避難所から近隣の入浴施設を利用するときの経費を国庫負担の対象と認めるとともに、ホテル等を利用した避難所に移ることについて国庫負担の対象とし、たとえそれが移転先の環境が合わない場合には被災地に戻れるという条件を付した場合であっても、遠隔地への避難に係る費用を、国庫負担の対象と認めるとした。

また、平成23年5月23日付け社援総発0523第1号により、入浴が困難な場合に限らず、被災地の公共施設等の避難所で厳しい生活をしている避難者の具体的な事情を勘案してやむを得ないと認める場合には、一時的にホテル等を活用した避難所を数日間またはそれ以上利用することも可能とし、その送迎のためのバスの借上げ費等も国庫負担の対象となることが示された。

本市では、3月にはすでに、主に沿岸地域の避難所における避難者の入浴支援を目的として、市内の温泉地である秋保温泉と作並温泉への日帰り入浴を実施していたが、対象経費の拡大が認められたことにより、本件費用が国庫負担の対象となった。

また6月から8月にかけて、市内避難所への避難者を対象に秋保温泉と作並温泉への2泊3日の短期避難を実施し、避難者の入浴機会を確保するとともに、心身のリフレッシュを図った。

## ②食料、飲料水の供給

### (ア)実施期間の延長

食料および飲料水の供給の実施期間については、平成12年3月31日付け厚生省告

示第144号第三条に「災害発生の日から7日以内」という基準が示されているが、「①避難所の設置」と同様に、平成23年3月19日付け社援総発0319第1号および平成23年5月6日付け社援総発0506第1号の通知により期間の延長が認められた。

本市の避難所では、発災直後は避難者に対して備蓄物資のクラッカーや飲料水を提供し、その後は、支援物資の食料・飲料水の提供や協定の発動により調達した食料・飲料水の提供から町内会やボランティア、自衛隊による炊き出しの実施へと移行し、最終的には4月12日から順次、弁当の配食を開始した。なお、弁当の配食が始まってからも、支援物資の提供や町内会、ボランティアによる炊き出しは必要に応じて継続された。

在宅被災者への支援としては、応急給水活動による飲料水の提供を行うとともに、住家の被害やライフラインの停止等により自炊ができない方で避難所に食料をもらいに来る方に対し、できる限り食料を提供した。

## ③被服、寝具等の給与または貸与

### (ア)実施期間の延長

被服、寝具等の給与または貸与の実施期間については、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号第四条に「災害発生の日から10日以内」という基準が示されているが、平成23年5月6日付け社援総発0506第1号の通知により、当分の間、救助を実施することができることとされた。

本市では、発災直後に避難所への避難者に備蓄物資の毛布を配布したり、協定の発動により調達した幼児用紙おむつ、大人用紙おむつ、生理用品、おしりふきなどの生活必需品を提供した。

今回の震災においては、毛布や衣服などあらゆるものが支援物資で大量に寄せられたことから、災害救助法に基づき本市で購入し提供したものはそれほど多くなかった。

#### ④医療、助産

##### (ア) 実施期間の延長

医療の実施期間については、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号第五条に「災害発生の日から14日以内」という基準が、助産の実施期間については、災害発生の日の前後7日以内に分娩した者に対し、分娩した日から「7日以内」に実施するという基準が示されているが、平成23年5月6日付け社援総発0506第1号の通知により、当分の間、救助を実施することができることとされた。

本市においては、発災翌日から、地域の医療機関の医師（社団法人仙台市医師会の会員など）や全国から自発的に駆けつけた医療従事者等による医療救護活動と、本市との協定に基づく社団法人仙台市薬剤師会による薬剤師救護活動が、3月16日からは、本市との協定に基づく社団法人仙台歯科医師会による歯科医療救護活動が開始され、このような医療救護活動は避難所を開設している間、継続して実施された。

なお、本市は、仙台市医師会や仙台市薬剤師会、仙台歯科医師会等に対し、災害救助法に基づき医療救護活動に要した費用の支弁を行った。

#### ⑤被災者の救出

##### (ア) 実施期間の延長

被災者の救出の実施期間については、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号第六条に「災害発生の日から3日以内」という基準が示されているが、平成23年5月6日付け社援総発0506第1号の通知により、当分の間、救助を実施することができることとされた。

今回の震災においては、津波被害が甚大であったことから、自衛隊や消防隊員、警察官等、全国から応援要員の派遣を受け、学校や建物の屋上等で孤立している被災者の救助が行われた。

また、津波被害区域における要救助者の

搜索活動は、消防団、緊急消防援助隊、自衛隊、宮城県警、海上保安庁等から協力を得るとともに、協定に基づき社団法人ジャパンケネルクラブが公認する有限会社犬の学校から災害救助犬派遣の支援を受けるなどして、3月13日より開始された。

要救助者の搜索活動は一般基準である3日間を超えて行われ、実際に、災害発生の日から5日目である3月15日にも生存者の救出を行った。

#### ⑥住宅の応急修理

##### (ア) 実施期間の延長

住宅の応急修理の実施期間については、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号第七条第3項に「災害発生の日から1月以内に完了すること」という基準が示されているが、平成23年5月6日付け社援総発0506第1号の通知により、当分の間、救助を実施することができることとされた。

本市では、4月21日より住宅の応急修理の申込受付を開始し、平成24年3月30日をもって申請受付を終了したが、今回の震災は規模が甚大だったことから、約40,000件の申込みがあり、平成24年4月以降も引き続き、修理が行われている。

##### (イ) 基準額の増額

住宅の応急修理の基準額は、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号第七条第2項に「1世帯当たり519,000円以内」という基準が示されているが、これはあくまで一般基準であり、この基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、厚生労働大臣に協議し、同意を得た上で、都道府県知事が救助の程度、方法および期間について定めることができる（施行令第九条）ことから、県は厚生労働省と協議を行った上で、4月1日に「東日本大震災における住宅の応急修理実施要領」を示し、その中で基準額を「1世帯当たり52万円以内」と定めた。

この後、平成 23 年 6 月 30 日付け社援総発 0630 第 1 号の通知で、国からも基準額が「1 世帯当たり 52 万円以内」であることが示された。

本市はこれらの基準に則り、52 万円を上限額として、応急修理を実施した。

#### **(ウ) 対象範囲の明確化**

住宅の応急修理の対象範囲は災害救助事務取扱要領第 4 の 6 (3) に基準が示されているが、これまで、マンション等の集合住宅を想定した規定がなかったため、平成 23 年 6 月 30 日付け社援総発 0630 第 1 号の通知により、区分所有マンションの共用部分への適用について解釈が示された。対象となるのは、共用廊下、エレベーター、階段、高架水槽、浄化槽、屋上の防水処理等であり、エレベーターは稼動しているものがない場合に限り、原則として 1 棟につき 1 基が対象とされた。また、階段についても使用可能な階段がほかにない場合に限り、原則として 1 カ所のみ対象という解釈が示されたことから、本市では、本通知に則り、応急修理を実施した。

#### **⑦学用品の給与**

##### **(ア) 実施期間の延長**

学用品の給与の実施期間については、平成 12 年 3 月 31 日付け厚生省告示第 144 号第九条に、「災害発生の日から教科書については 1 月以内、その他の学用品については 15 日以内に完了」するという基準が示されているが、平成 23 年 5 月 6 日付け社援総発 0506 第 1 号の通知により、いずれも当分の間、救助を実施することができることとされた。

発災後、本市では全ての学用品を災害救助法により支給する方針で準備を開始したが、新学期まで学校が再開されなかったことから、義務教育諸学校の教科書の給与については、通常どおり、「義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律」および「義

務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律」に基づき、新学期に支給を行った。

また、文房具については全国からの支援物資や市 P T A 協議会の呼びかけによって集まった支援物資等によって賄うことができたことから、災害救助法に基づく給与を行う必要はなかった。

通学用品については、学校が再開し始めた 4 月 11 日までに、災害救助法に基づき給与を行ったが、平成 12 年 3 月 31 日付け厚生省告示第 144 号第九条に定められている文房具費および通学用品費の基準額（小学校児童 1 人あたり 4,100 円、中学校生徒 1 人あたり 4,400 円）では、体育着等の学校生活において必要となる物品を十分に支給することができなかった。

#### **⑧埋火葬**

##### **(ア) 実施期間の延長**

埋火葬の実施期間については、平成 12 年 3 月 31 日付け厚生省告示第 144 号第十条に「災害発生の日から 10 日以内に完了」という基準が示されているが、平成 23 年 5 月 6 日付け社援総発 0506 第 1 号の通知により、当分の間、救助を実施することができることとされた。

埋火葬の応急救助は、棺・骨壺等の供与や埋火葬の実施など現物給付の原則があることから、仙台市葛岡斎場では、震災の影響により増大した火葬予約待ちが解消された 4 月 30 日までの期間の火葬料を全額減免扱いとし、一部の遺族に対しては還付を実施した。なお、震災で亡くなった方で、4 月 30 日以降に発見された遺体の火葬については、引き続き火葬料金を減免した。

なお、市内で収容された遺体は、隣接する利府町の遺体安置所で検視、検案が行われることとなり、同所においては、県が手配した棺に納棺後、骨壺とともに遺族へ引き渡す方針とされた。このため、棺、骨壺等については、本市による直接的な供与は

行わなかったが、安置所の混乱等により棺、骨壺の手当てがなされず、遺族自らが手配した場合等については、これらの経費を支弁した。

#### (イ) 対象経費の拡大

埋葬の対象経費としては、平成 12 年 3 月 31 日付け厚生省告示第 144 号第十条に、棺（附属品を含む）、埋葬または火葬（賃金職員等雇上費を含む）、骨壺および骨箱が対象となることが示されていたが、平成 23 年 5 月 24 日付け健衛発 0524 第 1 号および社援総発 0524 第 1 号により、身元の判明等により改葬を行う場合の、遺体の掘り起こしに要する費用（機材借上料、賃金職員等雇上費）、遺体の再度納棺等に要する費用（新しい棺（補強材等を含む）の購入費、賃金職員雇上費、洗浄等処置費用）、遺体の火葬場までの搬送費、火葬料、骨壺・骨箱の購入費用、土葬に使用した土地の現状回復費が新たに対象経費として認められた。

本市においては、4 月 9 日から宮城県警より本市内で発見された身元不明遺体の引取りを開始したが、本市で引取りを行う前に実施された DNA 鑑定等により 90% 程度の確率で身元が判明したことから、結局本市が引き取った身元不明遺体は延べ 54 体だった。当初、本市では、火葬するまでの間、身元不明遺体を土葬する方針で準備を進めていたが、身元不明遺体が見込みよりもかなり少なくなったこと、また、葛岡斎場が 3 月 25 日から都市ガスによる本格稼動を開始したことから、身元不明遺体も土葬をせず、全て火葬することとしたため、改葬は不要だった。

### ⑨ 遺体の捜索および処理

#### (ア) 実施期間の延長

遺体の捜索および処理の実施期間については、平成 12 年 3 月 31 日付け厚生省告示第 144 号第十一条に「災害発生の日から 10 日以内に完了」するという基準が示されて

いるが、平成 23 年 5 月 6 日付け社援総発 0506 第 1 号の通知により、当分の間、救助を実施することができることとされた。

今回の震災では津波被害が甚大だったことから、本市では、津波被災地区において、自衛隊や消防隊員、警察等、全国から応援要員を受けて遺体の捜索が行われ、5 月 7 日までの間に 671 体の遺体を収容した。

収容した遺体は、洗浄し、遺体安置所において、仙台市医師会や仙台市医師会が締結している「十四大都市医師会災害時における相互支援に関する協定」に基づく他都市の医師会の協力を得て検案業務を行い、遺族への引渡しまたは火葬が行われるまでの間、引き続き遺体安置所において安置した。

#### (イ) 対象経費の拡大

発災から 4 月 30 日までの間、仙台市葛岡斎場においては火葬の急増により最長で 2 週間もの火葬の予約待ちとなる事態が発生したことから、葬祭会場や自宅、寺院等で遺体の長期安置を余儀なくされた遺族が負担した遺体処置等の経費についても、県を通じて国へ要望し、支弁対象とすることとなった。

なお、本件については、平成 23 年 5 月 24 日付け健衛発 0524 第 1 号および社援総発 0524 第 1 号の国通知と、国との調整経過に基づき、県より平成 23 年 5 月 25 日付け食と暮第 114 号の通知が発出され、納棺費、保管料（遺体安置料）およびドライアイスの費用に災害救助法が適用されることが明示された。

### ⑩ 住居またはその周辺の土石等の障害物の除去

#### (ア) 実施期間の延長

障害物の除去の実施期間については、平成 12 年 3 月 31 日付け厚生省告示第 144 号第十二条に「災害発生の日から 10 日以内に完了」するという基準が示されているが、平成 23 年 5 月 6 日付け社援総発 0506 第 1

号の通知により、当分の間、救助を実施することができることとされた。

本市では、4月21日より障害物の除去の申請受付を開始したが、県が災害救助法施行令第九条に基づき5月19日に定めた「東日本大震災における障害物の除去実施要領」によると、地震によって壊れた家具や床下のヘドロなどは本制度の対象とはならないことから、ニーズが少なく、本制度の利用は1件に留まった。

### ⑪ 応急仮設住宅の供与

応急仮設住宅の供与については、3月25日に、借上げ公営住宅等の供与について法に基づき県から一部事務委任されるとともに、借上げ民間賃貸住宅およびプレハブ仮設住宅の供与について県知事と市長との間で管理事務委託協定が締結された。また、10月26日には、市町が直接寒さ対策等を迅速に行うことができるよう、プレハブ仮設住宅の供与に関し、法に基づき県から一部事務委任された。

応急仮設住宅の供与期間については、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号第二条第2項に「完成の日から建築基準法第八十五条第3項又は第4項に規定する期限まで」、つまり、2年以内という基準が示されており、それに基づき、宮城県災害救助法施行細則において、全ての応急仮設住宅について、供与期間は2年以内と定められている。

応急仮設住宅の供与に関しては、次の（ア）～（エ）のとおりさまざまな弾力運用について通知が発出され、県と本市は、それらの通知に基づき、応急仮設住宅の整備および供与を進めた。（詳細は第7章を参照）

#### （ア）着工期間の延長

ア．プレハブ仮設住宅に関する措置

応急仮設住宅の着工期間については、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号

第二条第2項に「災害発生の日から20日以内に着工」するという基準が示されているが、今回の震災被害の甚大さに鑑み、平成23年3月19日付け社援総発0319第1号の通知で「この期間を超えてもできるだけ早期に着工するのであれば差し支えない」とされ、着工期間の延長が認められた。

#### （イ）資力要件の緩和

ア．全ての応急仮設住宅に関する措置

応急仮設住宅の入居対象者については、平成12年3月31日付け厚生省告示第144号第二条第2項に「住家が全壊、全焼または流失し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないもの」という資力要件が設けられているが、平成23年4月4日付け社援総発0404第1号の通知により、「居住する住家がない」ことについて、住家に被害がなくても、市町村長の避難指示等を受けた場合など、長期にわたり自らの住家に居住できない場合には、全壊等により居住する住家を喪失した場合と同等とみなすことができるという取扱いが示された。また、同通知では、応急仮設住宅の資力要件については、応急的に必要な救助を行うという制度の趣旨に則って運用することとし、その供給状況も勘案のうえ、必要と考えられる希望者にはできる限り供与するよう配慮することを求めており、阪神・淡路大震災や雲仙岳噴火災害でも同様の考え方で供与を行っており、災害救助事務取扱要領第4の1（2）ウ（ア）にもそのことについて触れられている。

#### （ウ）対象経費の拡大

ア．プレハブ仮設住宅に関する措置

##### ● 土地の賃料、造成費等について

災害救助法によるプレハブ仮設住宅は、公用地等を予定していることから、通常は土地の借料は対象経費に含まれないが、平成23年4月15日付け社援総発0415第1号の通知により「短期的に所要の応急仮設住

宅の用地確保が困難な場合には、土地の借料についても、個別の状況に応じて、通常の借料の範囲内で災害救助法の対象となる」ことが示された。

さらに、平成23年5月6日付け社援総発0506第1号の通知により公有地、民有地(有償・無償ともに)の別にかかわらず、必要・合理的な範囲内で、造成費(権利調査、測量、造成設計、盛り土、切り土)および応急仮設住宅を解体撤去する際の用地の現状回復費について国庫補助の対象となった。

#### ●追加対策について

災害救助事務取扱要領では、段差解消のための手すり、スロープの設置費用や暑さ寒さ対策のための断熱材の費用については対象となることが示されているが、それに加え、平成23年6月21日付け社援総発0621第1号の通知により、応急仮設住宅の簡易スロープや踏み台の設置等のバリアフリーの補修や敷地内通路を砂利敷きから簡易舗装化する場合についても、相当な経費が国庫負担の対象となるとともに、暑さ寒さ対策として必要な場合の断熱材の追加や二重ガラス化、利用者の希望や実情に応じて追加的に対応した場合に必要な相当な経費の増加額についても国庫負担の対象となることが示された。

この通知を受け、県は窓の二重サッシ化等の工事を実施した。

寒さ対策としては、平成23年9月28日付け社援総第0928第1号の通知により、構造としては、壁、天井、床下への断熱材等の追加・補強、窓の雪囲いの設置(十手金具および雪よけ板)、屋根の転落防止アングルの設置(雪降ろし時)などを、附帯設備としては、換気扇・換気口の追加整備(結露対策)、水道管等の凍結防止(水抜き、断熱材追加、凍結防止ヒーター整備)などを、その他の整備としては、防風ネット・壁等の整備、通路、駐車場の舗装および排水用側溝の整備(除雪対応)などの対策を行う

よう周知を図るとともに、それらに要する経費についても国庫補助の対象となることが示された。

この通知を受け、県は水道管等の凍結防止(断熱材追加)工事や道路、駐車場の舗装および排水用側溝の整備工事、トイレの暖房便座化工事等を実施した。また、本市は居室への畳設置等を実施した。

さらに、平成23年10月7日付け社援総発1007第1号の通知により、石油ストーブ(ファンヒーターを含む)、ホットカーペット、電気こたつ(こたつ布団・下敷き込)等の暖房器具についても国庫負担の対象とされた。

この通知を受け、県は電気カーペットや電気こたつの整備を行ったが、石油ストーブについては火事の危険性を考慮して整備せず、代わりに電気ストーブの整備を行った。また、本市においては、ガスストーブの整備も行った。

これら暖房器具の使用が増えることから、平成23年10月26日付け社援総発1026第1号の通知により防火対策の徹底が周知されるとともに、プレハブ仮設住宅の屋外に設置されている消火器に加え、新たに、各住戸内への消火器の設置やプレハブ仮設住宅の屋外に設置されている消火器の追加設置・交換、集会所・談話室へのAED(自動体外式助細動器)の設置、各住戸・集会所・談話室内への非常ベルの設置に係る費用についても国庫負担の対象となった。

ただし、県および本市においては、火事の危険性が比較的高い石油ストーブの整備を行わなかったことから、各住戸内への消火器の整備も行わなかった。

#### イ. 借上げ公営住宅等に関する措置

平成23年3月25日付け社援総発0325第1号の通知により、老朽化等により現在使用されていない公営住宅等について、応急仮設住宅として使用する際の補修費用についても、建設費用と比べて相当程度低廉な

場合など、応急仮設住宅建設の代替措置として合理的理由が認められる場合は、国庫負担の対象となることが示された。

この通知を受け、本市は応急仮設住宅として借り上げた公営住宅等の修繕を行った。

#### ウ. 借上げ民間賃貸住宅に関する措置

##### ●賃料等について

平成23年4月30日付け社援総発0430第1号の通知において、借上げ民間賃貸住宅の国庫負担対象経費は、敷金、礼金、仲介手数料、月ごとの家賃（岩手・宮城内陸地震の際には一戸あたり月額6万円）、共益費、管理費であるという解釈が示されるとともに、発災以降に被災者名義で契約したものについても、その契約時以降、県（その委任を受けた市町村）名義の契約に置き換えた場合にも、被災者名義で契約した入居日から都道府県名義とした日までの期間も含め、国庫負担の対象となることが示された。

なお、後段の切り替えによる借上げ民間賃貸住宅の適用は、本市が県を通じて国に要望したことにより改善されたものである。

さらに、平成23年7月7日付け社援総発0707第1号の通知において、被災者が賃貸人に家賃等を支払い済みであれば、県、賃貸人、被災者の三者間の承諾が得られる場合には、賃貸人が家賃等相当額を受領する権限を委任することが可能とされた。

この通知を受け、県は平成24年2月に、該当する被災者に対し、家賃等の遡及支払いを通知し、委任手続きを行った被災者に対し支払い済みの家賃等を遡って返還した。なお、この場合、契約終期は繰り上げられ、契約期間は変わらない。

また、平成23年7月15日付け社援総発0715第2号の通知により、被災3県以外の都道府県においても同様に、被災者名義の賃貸借契約を都道府県名義に変更した場合、被災者名義で契約した入居日から国庫負担の対象となることが示された。

#### エ. 借上げ民間賃貸住宅および借上げ公営住宅等に関する措置

##### ●附帯設備について

借上げによる応急仮設住宅の附帯設備については、平成23年5月30日付け社援総発0530第1号の通知により、応急仮設住宅に標準的に設置されている必要最低限度の仕様の附帯設備（エアコン、ガスコンロ、照明器具、給湯器、カーテン）に要する費用は、借上げによる応急仮設住宅の場合にも、当該費用を含めて、国庫負担の対象となるとともに、所有者・管理者の都合等によりその附帯設備がない場合に、都道府県が所有者等にその設置費用を支出した分も国庫負担の対象となった。

この通知を受け、借上げ民間賃貸住宅の賃貸人が被災者のために新たに設置したエアコン等の費用について、県から支払われることとなった。

なお、本市においては、運用上、当初から当該附帯設備について支払い対象としており、後追いで国に認められたものである。

#### (エ) その他の措置

##### ア. プレハブ仮設住宅に関する措置

##### ●税制面の措置について

平成23年6月20日付け社援総発0620第1号の通知により、租税特別措置法に基づき、贈与税などの納税猶予の適用を受けている農地などを都道府県が応急仮設住宅のために一時使用する場合においても、手続きを行うことにより税制上の特例措置が継続されることが示された。

##### ●空き住戸の利用について

平成23年8月12日付け社援総発0812第1号により、プレハブ仮設住宅の空き住戸を集会や談話等のスペースとして利用したり、多人数世帯で居住スペースが著しく狭隘であるなどの場合において複数戸の住居の利用を認めたり、生活物資の保管場所として複数の世帯で共同利用したり、地域の

社会福祉協議会等のボランティアセンターの活動拠点として利用するなどの地域の実情に応じた適切な活用を図るよう方針が示された。

この通知を受け、本市は、地域の集会・交流スペースとして住戸を自治会等に貸与した。

さらに、平成24年1月23日付け社援総第0123第1号では、空き住戸について、入居希望者が現れるまでの期間に限り、他の自治体からの応援職員、地元自治体等からの要請や委託を受けて活動しているボランティア等の宿泊利用を可能とした。なお、本通知においては、復旧・復興のための建設・土木工事関係者の宿泊については対象外とされた。

### 3. 総括

災害救助法による救助の実施は都道府県知事が行い市町村はその事務を補助することとされているが、応急仮設住宅のように県と本市の間での調整に時間を要した業務があった。被災者への救助は、迅速性が求められるものであり、本市の自立的・自発的な救助・救援の実施を可能とするため、指定都市の市長を災害救助法の救助の実施主体に位置付けることが必要であり、国に対し引き続き要望を行っていく。

また、救助の方法については原則、現物での支給とされており、例えば、借上げ民間賃貸仮設住宅に関しては県が借主として貸主から物件を賃貸借して当該物件を被災者に無償供与する三者契約となっているが、今後に向けて、受付けや審査の方法等の具体的なスキームを検証した上で、現金給付の可能性を検討する必要がある。

災害救助法は、まだ物流の発達していない時代に制定された法律であるため、金銭ではなく現物で給付することを原則としているが、現在では、法が制定された当時よりも格段に物流システムが発達し、災害時にも比較的早期に物流が回復するなど、法

が想定している事態とは異なる状況も生じえることから、現物給付の原則を厳守することだけが、迅速な被災者の救助に繋がるとは限らない。そのような点からも、状況に合わせて、現物給付と現金給付を使い分け、効率的に被災者の救助を行うことができるよう、仕組みの見直しを検討する必要がある。

また、災害対応業務のうち、災害救助法により国庫負担措置があるものの範囲が不明確なために、救助の実施や支払いに時間がかかったことから、過去の適用事例を整理し、認められる範囲をあらかじめ庁内で共有しておくなど、災害時の救助実施にあたり、迅速な判断を行うことができるよう準備をしておく必要がある。

なお、今回の大震災に係る災害救助法による国庫負担の精算にあたっては、国県に提出する必要書類が不明確であったこと、広範囲かつ長期間にわたる救助を実施したため支払関係書類が膨大な量であったこと、精算に従事する事務体制の構築に時間を要したことなどから、精算書類の集約・整理が難航した。今後、同様の災害の発生に備えて、今回の精算監査の結果等を踏まえ、必要書類一覧を庁内で共有し精算時に迅速に集約ができるようにしておく、発災後早期に事務体制を強化するなど、庁内関係課間で十分に連携・協力し、対応していくことも必要である。