

東日本大震災後の災害対策法制の現況

参議院国土交通委員会調査室 村田 和彦

1. はじめに

東日本大震災から間もなく 11 年を迎え、地震・津波被災地域では社会資本の復旧・復興は概ね完了したものの、原子力災害被災地域では未だ帰還困難区域が広範に存在し多くの住民が避難生活を強いられている。令和 2 年 6 月、復興庁設置法等改正法が成立し、令和 3 年度以降も引き続き、復興庁の下で、原子力災害被災地域を中心に復興・再生に向けた取り組みが進められている。

現在、南海トラフ地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震などの大規模地震は、高い確率での発生が予想されている。平成 23 年東北地方太平洋沖地震の教訓を踏まえ、南海トラフ地震、首都直下地震については、最大クラスの地震・津波を想定した被害想定、防災対策の検討が進められた。目下、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震については、人的・物的・経済的被害に加えて、寒冷地、積雪地特有の被害の想定、防災対策等の検討が進められている。

また、平成 30 年 7 月豪雨、令和元年東日本台風、令和 2 年 7 月豪雨などの風水害が連続し甚大な被害をもたらしている。気象庁は、極端な大雨の強さが長期的には増大する傾向にあり、アメダス地点の年最大 72 時間降水量の基準値との比には、過去 30 年で約 10% の増加傾向が見られるとしている。その要因としては、地球温暖化による気温の長期的な上昇傾向に伴い、大気中の水蒸気量も長期的に増加傾向にあることが考えられるとしている。

国土交通省によると、災害リスクエリア（洪水、土砂災害、地震（震度災害）、津波のいずれかが該当する地域）には、総人口の約 7 割が、また、首都圏一都三県の人口の 9 割超が居住しているとされる。政府、地方公共団体はもとより、国民一人一人が防災への意識を高めていくことが求められる。

2. 災害対策基本法

災害対策基本法は、昭和 34 年の伊勢湾台風を契機として昭和 36 年に制定された。平成 7 年には、阪神・淡路大震災を契機として、ボランティアによる防災活動の環境整備、自衛隊の災害派遣要請の法定化等の防災体制全般にわたり見直しが行われた。東日本大震災では、市町村が被災し著しい行政機能の低下により被災者支援等に支障が生じたことを受け、大規模災害に備えて防災対策の充実・強化を図る観点から、平成 24 年、25 年の 2 度にわたり改正が行われた。令和 3 年には、豪雨災害の頻発化・激甚化に対応した円滑・迅速な避難の確保、災害対策の実施体制の強化を図るための改正が行われた。

これまでの改正概要については表 1 を参照されたい。

表1 災害対応の流れと災害対策基本法改正等との関係

	東日本大震災以前	東日本大震災（平成24、25年）改正	令和3年改正まで（各項目（）は改正年）
平時の備え	防災会議 ○ 国：中央防災会議 ○ 都道府県、市町村：地方防災会議	○ 地方防災会議の委員に学識経験者等の追加 ○ 防災会議と災害対策本部の役割分担の明確化	○ 内閣危機管理監の中央防災会議の委員への追加（令3）
	防災計画 ○ 国：防災基本計画、防災業務計画 ○ 都道府県、市町村：地域防災計画 ○ 指定公共機関：防災業務計画	○ 他の自治体との応援協定の地域防災計画への位置付け ○ コミュニティレベルの計画として地区防災計画の作成	
	災害予防（各主体の責務） ○ 災害予防責任者の責務として、組織の整備、訓練、物資・資材の備蓄等の実施	○ 住民の責務としての災害教訓の伝承 ○ 災害予防責任者の責務としての防災教育及び円滑な相互支援のための措置 ○ 住民の責務としての備蓄等の明確化 ○ 災害予防責任者の責務としての物資供給事業者等の協力を得るための措置（協定等） ○ （安全性等の一定の基準を満たす）指定緊急避難場所と（生活環境等を確保するための一定の基準を満たす）指定避難所との区分の明確化 ○ 避難行動要支援者名簿の作成・利用 ○ 市町村によるハザードマップの作成の努力義務化	○ 個別避難計画の作成の努力義務化（市町村長が作成）（令3）
災害発生のおそれ段階	—	—	○ 国の災害対策本部（特定・非常・緊急）の設置（令3） ○ 広域避難の協議等及び居住者等の運送（令3） ○ 地方公共団体間等の応援の要求（令3） ○ 災害救助法による救助の実施【災害救助法改正】（令3）
応急対策（特に初期期）	体制の確立 ○ 国：（非常・緊急）災害対策本部 ○ 地方：災害対策本部 ○ 内閣総理大臣による災害緊急事態の布告	○ 防災会議と災害対策本部の役割分担の明確化【再掲】 ○ 国・地方の災害対策本部から関係者に対する協力要求 ○ 災害緊急事態の布告の効果に「対処基本方針の作成」の追加（内閣総理大臣が各大臣を指揮監督）	○ 非常災害対策本部の本部長を内閣総理大臣に変更（令3） ○ 防災担当大臣を本部長とする特定災害対策本部の設置（令3） ○ 内閣府特命担当大臣（防災）の必置化（令3） ○ 救助実施市制度【災害救助法改正】（平30）
	情報の収集・共有・伝達 ○ ボトムアップ型の情報収集（被害規模の把握に留意） ○ 市町村長による警報伝達	○ 都道府県による積極的な情報収集 ○ 地理空間情報の活用 ○ 国による積極的な情報収集 ○ 非常災害時の避難に関する国からの周知（呼び掛け） ○ インターネット事業者への情報提供の要求 ○ 災害緊急事態布告時において、内閣総理大臣による情報の公表、国民への協力要請	
	避難指示等 ○ 避難のための立退きのみ規定	○ 避難指示に関し安全確保措置（屋内待避等） ○ 国・都道府県による市町村長への助言 ○ 避難行動要支援者名簿の作成・利用【再掲】	○ 避難勧告・避難指示の一本化（令3） ○ 緊急安全確保措置の指示（令3） ○ 個別避難計画情報の利用・提供（令3）
	応急措置の代行 ○ 市町村の指揮命令系統が失われた場合に、応急措置を都道府県が代行	○ 国による応急措置（道路啓閉等）の代行	
	放置車両対策	—	○ 道路管理者による放置車両の移動等措置（平26）（平28：港湾管理者・漁港管理者追加）
応急対策（初期期以降）	物資等の輸送、供給対策	○（国による）物資の供給 ○ 指定公共機関（運送事業者）に対する物資等の運送の要請 ○ 物資供給事業者等の協力を得るための措置（協定等）【再掲】	
	被災者の保護 ○ 防災の基本方針に高齢者、障害者等の特に配慮を要する者に対する必要な措置の実施に努めるべきことを明記	○ 広域一時滞在制度（受入手続、都道府県・国による調整） ○ 避難所の生活環境の整備の努力義務化 ○ 避難所以外の場所に滞在する被災者への配慮の努力義務化 ○ 国による広域避難手続の代行 ○ 指定公共機関（運送事業者）に対する被災者の運送の要請 ○ 安否情報の提供	○ 救助実施市制度【災害救助法改正】（平30）【再掲】
	応援 ○ 職員の派遣、あつせん ○ 応急措置（救難・救助等）に限り、自治体間で応援 ○ 自衛隊の災害派遣要請の要求等	○ 自治体間の応援対象業務の拡大（応急措置→災害応急対策全般） ○ 応援に関する都道府県・国による調整 ○ 国による応援（災害応急対策全般） ○ 災害救助の応援に要した費用を、国による応援都道府県への一時的な立替え払い【災害救助法改正】	○ 被災都道府県からの応援の求めを受けた都道府県が、その区域内の市町村に対して被災市町村への応援を求めることができることの明確化（平30）
	ボランティアとの協働活動 ○ 防災の基本方針にボランティアの環境活動整備に努めるべきことを明記	○ 国・地方公共団体とボランティアとの連携の努力義務化	
	被災者保護の基盤 ○ 防災の基本方針に被災者の保護に努めるべきことを明記	○ 防災の基本方針に、被災者の心身の健康の確保等、被災者からの相談の追加 ○ 罹災証明書の交付（市町村長が滞滞なく交付） ○ 市町村長による被災者台帳の作成	
	平常時の規制の適用除外措置	—	○ 非常災害時における医療法・墓地埋葬法・廃棄物処理法等に関する特例
復興・復興	災害復旧 ○ 災害復旧の実施責任者による災害復旧の実施 ○ 職員の派遣、あつせん【再掲】	○ 国等による災害復旧事業の代行【大規模災害復興法】	○ 環境大臣による災害廃棄物処理の代行（平27）
	復興 ○ 防災の基本方針に速やかに復興に努めるべきことを明記	○ 国による復興対策本部の設置、復興基本方針の作成【大規模災害復興法】 ○ 復興計画の作成及びこれによる各種事務手続の簡素化【大規模災害復興法】 ○ 復興段階の国の職員の派遣【大規模災害復興法】	

（出所）内閣府資料等より作成

（1）住民等の避難の確保

災害対策基本法では、災害からの人命の保護等のため、市町村長の避難指示権が設けら

れている。平成25年改正では、平成21年台風第9号による河川の氾濫に伴い、避難先への移動中に被災した者がいた一方で、自宅等にとどまったことにより被災を免れた者がいたこと、また、都市部で一時期に大勢の人々が避難先に向かうことによりかえって危険の増加が懸念されたことなどを踏まえ、屋内での待避等の安全確保措置の指示権が追加された。

令和元年東日本台風では、1都12県309市区町村に大雨特別警報が発表されたが、避難をしなかったこと、避難が遅れたことによる被災や豪雨・浸水時の屋外移動中の被災が見られた。避難勧告で避難しない者が多い中で、警戒レベル4の中に避難勧告と避難指示(緊急)の両方が位置付けられ分かりにくいとの課題も顕在化した。

令和3年改正では、それまでの警戒レベル4の避難勧告と避難指示(緊急)を「避難指示」に一本化し、従来の避難勧告の時点で、「避難指示」を発令することとされた。また、警戒レベル5を「緊急安全確保」とし、屋内での待避等の安全確保措置に代えて、浸水しないよう少しでも高い場所(上階・屋上等)に移動すること、土砂災害の危険がある場所から少しでも離れた場所(近傍の堅固な建物等)に移動すること、屋内のうち窓から離れた場所等にとどまることなど、身の安全を直ちに確保するための行動を「緊急安全確保措置」として指示できることとされた。

令和3年7月1日からの大雨では、避難指示の遅れによる人的被害の発生が指摘されている。また、同年8月の大雨においても避難指示が出されなかった事例もあったとされる。現場担当者が的確に災害リスクを判断するのは難しく、特に避難指示に一本化されたことが発令に対する心理的な抵抗につながった可能性があるとの指摘もなされている。

(2) 要配慮者の避難の確保

東日本大震災では、65歳以上の高齢者の死者は全体の56.1%を占め、また、対象人口に占める障害者の死者割合は健常者の2倍に上ったとされる。令和2年7月豪雨では被害が最も甚大であった熊本県では、死者の85%が65歳以上の高齢者とされる。

平成25年改正では、市町村長に対し、避難行動要支援者への避難支援の実効性が確保されるよう、避難行動要支援者名簿の作成が義務付けられた。同名簿は99.2%の市町村で作成済であるが、名簿掲載者に占める平時からの名簿情報提供者の割合は41.9%にとどまり(いずれも令2.10.1現在)、事前提供の促進が課題とされた。また、内閣府(防災担当)「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」(平25.8)に基づく避難行動要支援者ごとの個別計画の作成は、名簿作成済み団体のうち33.4%が未策定とされていた。

令和3年改正では、個別避難計画の作成を市町村の努力義務とする一方、個別避難計画の作成に当たっては本人の同意を必要とすることとしている。また、避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護する必要があると特に認められるときは、本人の同意を得ずに避難支援等関係者への個別避難計画情報の提供を可能としている。そのため、市町村長は個別避難計画情報の漏えい防止のための配慮を行うこととされ、避難支援等関係者には秘

密保持義務が課されている。これらを担保するため、個人情報保護条例並びに個人情報の保護に関する法律及び、第204回国会で成立したデジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律による改正後の個人情報保護法との関係を整理の上、規定が設けられた。さらに、避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成・更新に当たり、マイナンバーに紐付けられていることが多い障害の種類及びその程度、要介護区分等の情報が活用できるよう、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の改正も併せて行われた。

（3）被災者保護対策の改善

災害が起こると、避難所は、住まいを失い、地域での生活を失った被災者の拠り所となり、また、在宅で不自由な暮らしを送る被災者の支援拠点となる。阪神・淡路大震災や東日本大震災では、避難所の設置が6か月を超え長期化した。

東日本大震災では、水、食料、トイレ等は不十分で、暖房は限定的であり狭い空間での生活により多くの避難者が体調を崩すおそれと隣り合わせの生活となったなど、生活環境の確保が課題とされた。そこで、平成25年改正では、市町村長は、生活環境等の確保に関する一定の基準を満たす施設を、指定避難所としてあらかじめ指定する制度が設けられた。

また、障害者等の滞在に困難が生じた、他の避難者との関係から避難所に入れなかった、女性については授乳する場が確保されていない、炊事などの避難所における負担が一部の住民に集中するなどの課題も指摘された。そこで、平成25年改正に合わせて災害対策基本法施行令第20条の6第5号に、指定避難所の一類型として、高齢者、障害者、乳幼児等の要配慮者の滞在を想定した福祉避難所の基準が定められた。令和2年10月1日現在、指定避難所が79,281か所に対し、福祉避難所は9,072か所が指定され、協定締結などにより発災時に開設できるものを含めても24,750か所にとどまっている。

令和3年改正を受け災害対策基本法施行規則が改正され、福祉避難所ごとに、受入対象者を特定してあらかじめ指定の際に公示することにより、受入対象者とその家族のみが避難する施設であることを明確化できる制度が創設された。今後の福祉避難所の指定拡大が期待される。

（4）大規模広域災害対策の強化

東日本大震災では、津波被害により市町村の職員・施設ともに被災し、住民の最前線で災害対策を担えない状況が生じた。平成24年改正では、発災時における積極的な情報の収集・伝達・共有の強化、地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設と対象業務の拡大、地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化が行われた。また、災害発生により地方公共団体の機能が著しく低下した場合に、国による応急措置等の応援・代行措置が設けられた。

被災者支援の側面から、平成24年改正では、国が被災地方公共団体からの具体的な要請を待たずに、避難所避難者への支援を中心に、被災者の命と生活環境に不可欠な物資（基本8品目等）のほか、避難所環境の整備に必要な物資、熱中症対策に不可欠な冷房機器、感染症対策に必要なマスクや消毒液等を調達し被災地に緊急輸送する仕組み（プッシュ型支援）が設けられた。プッシュ型支援は、平成28年熊本地震以降の災害で実施されている。

また、平成24年改正では、市町村・都道府県の区域を超える被災住民の受入（広域一時滞在）に関する調整規定が創設された。しかし、令和元年東日本台風では、事前に広域避難を行うに際し、発災予想時間よりもかなり前に鉄道の計画運休が実施されていたり、広域避難先が既に被災していたりしたなど、運用面での課題が浮き彫りとなった。

令和3年改正では、災害が発生するおそれがある段階での広域避難の調整も担う国の災害対策本部の設置、広域避難の協議等及び居住者等の運送、地方公共団体間等の応援の要求等の規定が整備された。

（５）災害時の死者・行方不明者の氏名等公表

東日本大震災では、被災地方公共団体に対し、数多くの安否情報の照会がなされたが、氏名や性別、生年月日に加えて災害による死傷の状況や入院・避難先等の情報を含む安否情報は、個人情報保護条例による保護の対象となり、被災地方公共団体において被災者の家族等への回答を逡巡する場合もあったとされる。平成25年改正では、災害時に被災地方公共団体において安否情報の回答が可能となるよう、個人情報保護条例との関係を整理するとともに、安否情報の収集の円滑化を図るための被災者の個人情報の利用に関する規定が設けられた。

一方、死者・行方不明者の氏名等の公表は、法的根拠が明確でなく、個人情報保護への配慮が必要なことなどからなされていないとされる。令和2年11月、全国知事会は、災害時の死者・行方不明者の氏名等公表を行う主体、公表に関する権限、また関係機関の個人情報の提供の協力義務について、災害対策基本法への位置付けを求める提言を行った。それに対し、政府は市町村、警察、消防等の関係者との調整の状況に応じて必要な協力を行うとし、法改正には至らなかった。

全国知事会では、令和3年6月、災害時の死者・行方不明者の氏名等公表に係るガイドラインを公表した。ガイドラインについては、更に調査検討を重ね内容の充実に努めるとしている。令和3年7月の静岡県熱海市で発生した土石流災害において、所在が確認できなかった住民の氏名を熱海市と静岡県が公表したところ、連絡が相次ぎ確認が進んだことにより人命の救助活動の効率化につながったとされる。一方で、氏名等の公表は、ストーカーやDV被害者など所在情報秘匿者等に対する取扱いなどの課題もある。令和3年9月、政府は、行方不明者となる疑いのある安否不明者の氏名等の公表を行うに当たっての留意事項を整理した「災害時における安否不明者の氏名等公表について」を公表した。

3. 災害救助法

災害救助法は、昭和21年の南海地震を契機として翌22年に制定され、一定規模の災害に際し、避難所の設置や応急仮設住宅の供与等の救助を都道府県知事が行うとともに、救助に要した費用の一部を国が負担することを定めている。

平成25年改正では、関係省庁との連携強化、国・地方公共団体間の事務等の簡素化による防災行政の迅速化のため、避難段階での救助から生活再建の支援までの被災者支援を内閣府に一元化するに当たり、災害救助法の所管が厚生労働省から内閣府（防災担当）に移管された。近年、災害による被害が相次いでいることを踏まえて被災者支援策の見直しが進められており、その中で災害救助法の改正や同法の運用の見直しが行われている。

平成30年改正では、東日本大震災及び平成28年熊本地震を教訓に、地域全体の災害対応力の底上げを図るため、都道府県と同等の災害対応能力を持ち、権限移譲を希望する指定都市を内閣総理大臣が指定し、災害救助法の救助主体とする制度が創設された。

令和3年改正では、災害対策基本法改正を受け、災害発生のおそれ段階で国の災害対策本部が設置された場合に、都道府県知事又は救助実施市の長が、災害発生により被害を受けるおそれがあり、現に救助を必要とする者を救助できるようにするとともに、救助に要した費用については国庫負担の対象とすることとされた。なお、災害発生のおそれ段階での救助の対象は、避難所の供与、高齢者や障害者等で避難行動が困難な要配慮者等の輸送とされている。

令和元年10月には、同年の房総半島台風を契機に、住宅の応急修理制度について損害割合10%以上20%未満（準半壊）を新たに適用対象とする措置が講じられた。また、令和2年7月には、工事業者の不足等により住宅の応急修理の修理期間の長期化による避難所生活の長期化に対応して、自宅が半壊以上の被害を受け、応急修理期間が1か月を超えると見込まれ、他の住まいの確保が困難な者を対象に、応急修理期間における応急仮設住宅への入居を可能とする措置が講じられ、同年の7月豪雨から適用されている。

災害救助法については、規定上、金銭による支給を可能とする制度であるにもかかわらず、救助と異なる用途で用いられる可能性があるとして現物給付を原則としていることについて、長年課題が指摘されている。

全国知事会からは、新型コロナウイルス感染症が急速に拡大する中、市町村が避難所を設置した際は、常にクラスターが発生する危険性があることを踏まえ、災害が小規模であっても災害救助法を適用するよう迅速かつ柔軟な運用を行うとともに、災害救助法の適用と同時に避難所の設置に係る特別基準（ホテルや旅館等の活用）も適用することを求める提言がなされている。

被災者生活再建支援法によるものも含めた住宅再建に係る被災者支援制度の現況については、図1を参照されたい。

図1 住宅再建に係る被災者支援の現況

住家被害状況	災害救助法	被災者生活再建支援法※		
		建設・購入	補修	賃貸
全壊 (50%以上)	↑ ↑ ↑ ↑ ↑	基礎 100万 加算 200万	基礎 100万 加算 100万	基礎 100万 加算 50万
大規模半壊 (50%未満 ~40%以上)	↑ ↑ ↑ ↑ ↑	基礎 50万 加算 200万	基礎 50万 加算 100万	基礎 50万 加算 50万
中規模半壊 (40%未満 ~30%以上)	↑ ↑ ↑ ↑ ↑	基礎 0 加算 100万	基礎 0 加算 50万	基礎 0 加算 25万
半壊 (30%未満 ~20%以上)				
準半壊 (20%未満 ~10%以上)				
床上浸水	生活必需品の供与 (被服・寝具等)	学用品の給与	障害物の除去 (137,900円以内)	
住家の被害に関わらず可能な救助	避難所の設置	炊き出し・飲料水	医療・助産	被災者の救出
			死体の捜索・処理	埋葬

※ 長期避難世帯及び解体世帯（半壊、敷地被害）も全壊世帯と同様最大300万円を支給

※ 特定長期避難世帯（避難指示等が通算3年を経過したものうち、当該避難指示等の解除の日から2年以内に、当該市区町村内に再度居住することとしているもの等）については、支給金額に70万円を加えた額を支給（その額が300万円を超えるときは、300万円）

※ 単身世帯については、上記支給額の3/4

(出所) 内閣府資料

4. 被災者生活再建支援法

阪神・淡路大震災では、収入、資産不足により、事前の保険加入・耐震化や事後の生活再建を行えない人々が多数存在し、加えて、義援金も被災者が多数に上り1戸当たり数十万円程度が限界となるなど、自助・共助の限界が認識された。

平成10年5月に制定された被災者生活再建支援法は、自然災害により10世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村等に居住し、生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対し、都道府県が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を内容としており、翌11年4月から運用が開始された。被災者生活再建支援金は、令和3年8月31日現在、合計5,236.5億円（29.5万世帯）支給されており、うち東日本大震災によるものが3,773.2億円（20.5万世帯）と約7割を占めている。

被災者生活再建支援法の適用基準に満たない市町村の被災世帯に対しては、都道府県独自の支援制度が設けられており、令和3年11月1日現在、40都道府県59制度ある。そのうち、被災者生活再建支援法適用災害と同一災害による被災世帯に対する支援金の支給を行う場合、その5割が特別交付税で措置されている。

平成11年の制度発足当初は、支給対象について年齢・収入要件を課した上で、全壊世帯の家財道具の調達費等とされていた。平成16年改正では、全壊世帯に居住関係経費（住宅の解体・撤去費用、再建のためのローン利子、家賃など）の支給が加算された。平成19年改正では、支援金を住宅の被害状況に応じた「基礎支援金」と住宅の再建方法に応じた「加

算支援金」に改められ、支給方式も用途を限定した上で必要額を積み上げる方式から用途を限定しない定額渡し切り方式に改められた。また、年齢・収入要件が撤廃された。特に、用途制限が撤廃されたことにより、住宅本体への支援金の充当も可能となるなど支援金を受給しやすい仕組みとなった。

表2には被災者生活再建支援法の改正経過を示す。

表2 被災者生活再建支援法の改正経過

	制定時	平成16年改正	平成19年改正	令和2年改正
対象 自然災害	① 災害救助法施行令第1条第1項第1号又は2号に該当する被害が発生した市町村における自然災害 ② 10世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した市町村における自然災害 ③ 100世帯以上の住宅が全壊する被害が発生した都道府県における自然災害	① ～③同左 ④ 5世帯以上の住宅が全壊する被害が発生し、①～③に隣接する市町村（人口10万人未満に限る）における自然災害	① ～④同左 ⑤ ①又は②の市町村を含む都道府県で、5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口10万人未満に限る） ⑥ ①若しくは②の市町村を含む都道府県又は③の都道府県が2以上ある場合に、5世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口10万人未満に限る）、2世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村（人口5万人未満に限る）	同左
対象 被災世帯	① 住宅が全壊した世帯 ② 住宅が半壊し、倒壊防止等のやむを得ない事由により住宅を解体した世帯 ③ 災害が継続し、長期にわたり居住不可能な状態が継続することが見込まれる世帯	① ～③同左 ④ 住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ住宅に居住することが困難である世帯（大規模半壊世帯）	同左	① ～④同左 ⑤ 半壊世帯のうち大規模半壊世帯に至らないが相当規模の補修を要する世帯（中規模半壊世帯）
支援金 限度額	○ 100万円	○ 生活関係経費：100万円 ※大規模半壊世帯：なし ○ 居住関係経費：200万円 ※大規模半壊世帯：100万円 ※ 特定長期避難世帯：避難解除後必要となる移転費等最大70万円を支援（300万円の支給上限の範囲内）	○ 基礎支援金：100万円 ※大規模半壊世帯：50万円 ○ 加算支援金 ※大規模半壊世帯：同額 建設・購入：200万円 補修：100万円 賃借：50万円 ※ 特定長期避難世帯：同左	○ 基礎支援金：100万円 ※大規模半壊世帯：50万円 ※中規模半壊世帯：なし ○ 加算支援金 ※大規模半壊世帯：同額 建設・購入：200万円 補修：100万円 賃借：50万円 ※中規模半壊世帯 建設・購入：100万円 補修：50万円 賃借：25万円 ※ 特定長期避難世帯：同左
支援金 支給方式	用途を限定した上で必要額を積み上げる方式	同左	住宅再建の態様等に応じた定額渡し切り方式	同左
支援金 支給要件	○ 年収500万円以下 ：100万円 ○ 年収500万円超700万円以下かつ世帯主が45歳以上又は要援護世帯 ：50万円 ○ 年収700万円超800万円以下かつ世帯主が60歳以上又は要援護世帯 ：50万円	○ 年収500万円以下 ：300万円 ○ 年収500万円超700万円以下かつ世帯主が45歳以上又は要援護世帯 ：150万円 ○ 年収700万円超800万円以下かつ世帯主が60歳以上又は要援護世帯 ：150万円	廃止	同左
国の補助	支援金の2分の1相当額	同左 基金拠出に係る地方債の特例	同左 東日本大震災分は支援金の5分の4相当額	同左

（出所）内閣府資料より作成

自然災害が頻発化・激甚化する中、「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議」検討結果報告（令和2年7月）によると、損害割合が30%台の場合、補修費が平均500万円弱となり、主要な居室、機能等を含む大規模な補修を行わなければ居住できない状況にある点で大規模半壊と類似しているとされている。

令和2年改正では、支援金の支給対象に、住宅の損害割合が30%以上40%未満又は損壊割合が30%以上50%未満の被災世帯（中規模半壊世帯）を追加するとともに、同世帯に対し加算支援金のみを最高100万円支給する仕組みが創設された。令和2年7月豪雨以降に発生した自然災害から適用されている。

全国知事会からは、令和2年7月豪雨において、平成30年7月豪雨の被災者が再び被災した状況を踏まえ、短期間で複数回被災した世帯の負担軽減策を検討するとともに、被災者支援に当たり別枠での支援の検討を求める提言がなされている。

南海トラフ地震では最大約238.6万棟、首都直下地震では最大約61.0万棟が全壊・焼失すると想定され、東日本大震災での全壊数の約12.2万棟を大幅に上回る。我が国の財政は、先進国で最悪の状況に加え、新型コロナウイルス感染症対策に伴いより深刻な状況にある。大規模地震による被害を想定した財源確保策が課題となる。

内閣府の被災世帯の実態把握調査によると、保険・共済の加入世帯は、被災後の生活再建の追加的な自己負担を軽減できたとされ、比較的生活再建が進んでいるとされる。その側面からも保険・共済の加入促進は重要である。一方、損害保険料率算出機構の調査によると、地震保険の世帯加入率は、近年上昇傾向にあるが、33.1%（令和元年）にとどまっている。また、火災保険の水災補償付帯率は、平成25年には76.9%であったが、低下傾向にあり令和元年は67.8%となっている。

5. 大規模災害からの復興に関する法律

阪神・淡路大震災や東日本大震災では、発災後、個別に特別法の制定により、復興の枠組みが設けられた。平成25年の大規模災害からの復興に関する法律（以下「大規模災害復興法」という。）の制定により、政府は、迅速な閣議決定を通じて復興対策本部を設置し復興基本方針を策定するとともに、都道府県、市町村も早期の復興計画の作成を通じた復興への取組が可能となった。また、復興計画に記載する復興整備事業についての許認可等の一括処理などの特例、災害復旧事業等の国等による代行制度が設けられるなど、地方公共団体の事務負担の軽減に資する措置が講じられた。

大規模災害復興法が対象とする災害の規模は、東日本大震災や阪神・淡路大震災と同等規模以上とされ、現状、復興対策本部の設置、復興計画に基づく特例等の適用実績はない。

大規模災害復興法による都市計画法の特例及び災害復旧事業等に係る国等による代行は、緊急災害対策本部は設置されていないが「著しく異常かつ激甚な非常災害」として政令で指定した災害も適用される。これは都市計画法の特例及び災害復旧事業等に係る代行の

適用が地方公共団体からの要請に委ねられており、また、行政間の特例であることから、東日本大震災等と同等規模以上のものに限定する必要はないためとされる。大規模災害復興法による代行工事は、平成28年熊本地震、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨で実施された。

災害復旧事業等に係る工事の代行に伴う費用は、要請した地方公共団体が自ら工事を行う場合と同じ負担が求められる。なお、激甚災害法等の災害復旧事業等に係る国の負担割合のかさ上げ措置等は、代行工事の場合にも適用されることとなっている。

6. おわりに

新型コロナウイルス感染症は、各個人の感染拡大防止への取り組みやワクチン接種率の向上による効果が見られるものの、感染拡大を繰り返す状況から脱し切れていない。新型コロナウイルス感染症と大規模災害とが重なった場合、避難体制の在り方、医療体制の逼迫など危機の連鎖を懸念する指摘もなされており、被災者、被災事業者が長期にわたり困難な状況が続くことが懸念される。

復興の局面において、大規模災害復興法による社会インフラの復興への仕組は整備されているが、同法制定時の法案審査において参考人から「生業だとか生きがいだとか仕事だとか、一人一人の復興が課題として残っている」と指摘されている。また、全国知事会からは、大規模災害時に、商工業者の迅速な事業再開、農林水産業者の早期の生産活動の再開に向けた支援策が求められている。さらに、新型コロナウイルス感染症拡大下では、いわゆる巣ごもり需要により業績を大幅に伸ばす業種もある一方、公共交通、宿泊業、飲食サービス業、娯楽業などでは業績が大幅に低下し業種間格差が生じている。

いずれを見ても、個人、事業者への支援策の充実が最も期待されていると言えよう。現在、自然災害、新型コロナウイルス感染症について別の法体系の下で施策が講じられているが、複合的な危機に迅速・的確に対応できるよう、制度、施策の在り方について議論が求められる。

(注) 文中、意見等にわたる部分は筆者の個人的見解であることをお断りしておきたい。