

第9章

災害救助法

第1節 災害救助法

1. 制度概要と本市における災害救助法による救助

(1) 制度概要

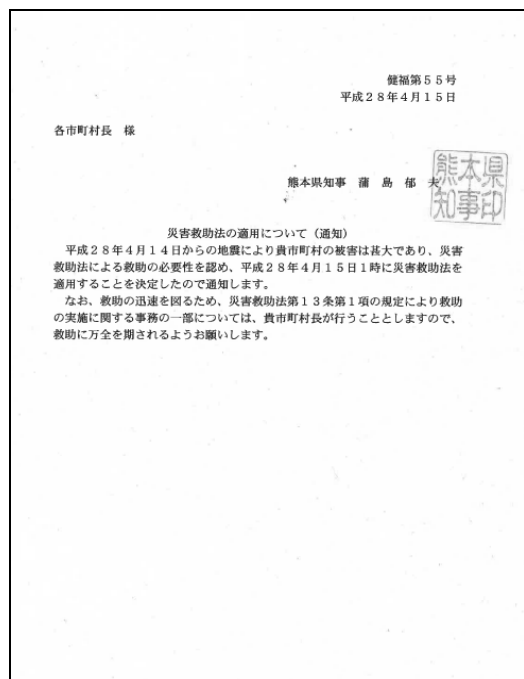
災害救助法は災害対策基本法に対する特別法として位置付けられ、詳細については、災害救助法、災害救助法施行令、災害救助法施行規則、災害救助事務取扱要領、災害救助の運用と実務に記載されている。

(2) 災害救助法の適用

平成28年4月の熊本県熊本地方を震源とする地震により、多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じていることから、平成28年4月15日1時、県知事より法の適用および事務委任について通知があった（法適用日は4月14日）。

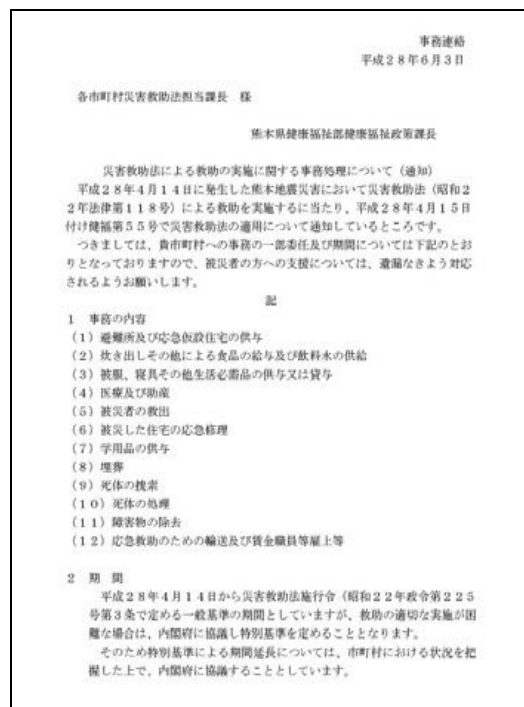
市への委任事務の範囲が不明確であったことから県に対して事務を確認したところ、平成28年6月3日付けで県健康福祉政策課より救助事務の項目の明示があった。

図表 9-1-1 災害救助法の適用



（出典：県資料「災害救助法の適用について（通知）」）

図表 9-1-2 事務の一部委任および期間



（出典：県資料「災害救助法による救助の実施に関する事務処理について（通知）」）

事務の一部委任の内容については以下の通り。

- 避難所および応急仮設住宅の供与
- 炊き出しその他による食品の給与および飲料水の供給
- 被服、寝具その他生活必需品の供与又は貸与
- 医療および助産
- 被災者の救出
- 被災した住宅の応急修理
- 学用品の供与
- 埋葬
- 死体の搜索
- 死体の処理
- 障害物の除去
- 応急救助のための輸送および賃金職員等雇上等

また、期間については、平成28年4月14日から災害救助法施行令で定める一般基準の期間

とされているが、救助の適切な実施が困難な場合は、内閣府に協議し特別基準を定めることとなり、特別基準による期間延長については、市町村の状況に応じて年度末に協議することとなった。

（３）本市における災害救助法による救助

①避難所の供与

避難所については、平成 28 年 4 月 14 日より開設。最大避難者数 110,750 人(4 月 17 日)、最大避難所数 267 か所(4 月 21 日)であった。

避難所の生活環境については、平成 28 年 4 月 15 日付け府政防第 582 号において、長期化が見込まれる場合は、プライバシー、暑さ寒さ対策、入浴洗濯等の機会を確保する等の留意事項が示されたことから、各区において避難所へ長期化に備える物品を供給した。

市内最後の避難所は市総合体育館で、平成 28 年 9 月 15 日に閉鎖し、全避難所が閉鎖となった。

②応急仮設住宅の供与

応急仮設住宅の入居者は当初全壊、大規模半壊の被災者が対象であったが、平成 28 年 5 月 24 日付け内閣府から県への事務連絡にて、半壊であっても住み続けることが危険な程度の傷み等があった場合にも入居できるようになった。また、AED の設置についても国庫負担の対象となったことから購入を実施した。

プレハブ仮設住宅の建設については、県の仕様書を基に本市で 8 か所 9 団地 541 戸の建設を行った。

民間賃貸住宅の借上げ（みなし仮設）制度を活用し、多くの被災者が利用した。本制度の申請期限については、原則平成 29 年 3 月 31 日とし、個別の事情により期限までに申込みができない旨の「理由書」を平成 29 年 3 月 31 日までに提出している場合は、内閣府と県の協議による運用上の取扱いで、平成 29 年 5 月 31 日まで申請期限を延長した。

また、内閣府および県健康福祉政策課より平成 28 年 6 月 24 日付け事務連絡にて、農業

を生業としている方を対象としたユニットハウス・コンテナハウスの借上げについても対象となったため、平成 29 年 1 月から申請受付を開始した。この制度についても申請期限は平成 29 年 3 月 31 日となっている。

③炊き出しその他による食品の給与および飲料水の供給

平成 28 年 4 月 15 日付け府政防第 582 号において、長期化に対応してメニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスの確保、高齢者や病弱者に対する配慮等を行うこととされていたため、避難所において、様々な食料を提供した。

発災当初は、食料不足で、各避難所に対して避難者数よりも少ない食事の提供となったが、一定期間後は、避難所において 3 食提供が可能となり、栄養バランスの確保のため、弁当の配食も開始した。

また、車中泊の被災者に対しても食事の提供の呼びかけを行った。

炊き出しに関しては、自治会や支援団体等、ボランティアなどによるもののほか、自衛隊による炊き出しが行われ、弁当の配食が開始された後も近隣および遠方からの炊き出し支援が避難所閉鎖まで続いた。

また、飲料水の供給については、最大で市内 33 か所において給水活動を行い、避難所でも積極的に提供した。

④被服、寝具その他生活必需品の供与又は貸与

り災証明で半壊以上の判定が出た世帯に対し、り災区分、世帯数に応じて、限度額の範囲内で生活必需品を支給した。

今回の熊本地震による被害は、広域・広範囲であったことから、申請件数が多く、生活必需品の取扱業者が不足する等したため、申請から支給まで時間を要したことが課題となった。

本制度は平成 29 年 1 月 31 日を申請期限として申請受付を行った。

⑤医療および助産

被災により市民病院や市内の病院が開院できなくなったことで、市内の医師を集め、医療チームとして各避難所で医療支援を行った。

また、救護所での避難者の怪我の治療や健康支援、市民病院看護師と保健師のチームの巡回によるエコノミークラス症候群の防止や健康相談などを行った。

⑥被災した住宅の応急修理

応急修理の工事完了期限については、一般基準では災害発生から1か月となっている。各市町村の進捗状況を考慮し、平成28年6月8日付け県健康福祉政策課より12月13日まで完了期限延長の事務連絡があった。

また、各市町村における応急修理の進捗状況から、り災証明の2次調査が完了していないに加え、工事が集中し、施工業者が著しく不足している状況を踏まえ、工事完了期限延長を行うとともに、新たに申込期限を設定することとした通知が平成28年9月27日付けで県健康福祉政策課より発せられ、工事の完了期限は状況に応じて設定、申請期限は新たに平成29年4月13日までと設定された。

⑦学用品の供与

り災証明で半壊以上の判定が出た世帯で、学用品を喪失又は損傷し、就学上支障のある小学生、中学生、高校生を対象に、り災証明区分による限度額をもとに学用品を支給した。

発災からゴールデンウィーク明けの学校再開までに学用品を揃える必要があったことから、学校ごとに取りまとめ、早急に購入を行ったが、全ての学用品を支給し終わったのは平成28年7月中であった。

⑧応急救助のための輸送および賃金職員等 雇上費

食品の給与および飲料水の供給にかかる救助を実施するために、市内数箇所の公的施設を、避難所への物資の搬送や、支援物資の集積の拠点とした。そこでは、物資の管理

や、県トラック協会へ委託して配送を実施した。

6月の豪雨の際には、地震の影響で地盤が緩み、崖崩れ等の二次災害の危険性があったことから、龍田地区において緊急輸送を実施し、被災者を避難させた。

また、避難所においては、避難所運営人員が不足したため、臨時職員を雇用し、運営を行った。

⑨その他

上記救助のほか、県より委任のあった、被災者の救出、埋葬、死体の搜索、死体の処理、障害物の除去等については本市では直接的には発生しなかった。

また、応急救助の事務に従事した時間外勤務手当や賃金、旅費、消耗品、印刷製本費、通信運搬費、燃料費、委託料の救助事務費については、災害救助費交付要綱に基づき、限度額が設定されており、県内各市町村でも本市でも市単独の負担が発生する可能性があったが、県から内閣府に対し、救助事務費限度額の廃止等要望を行い、救助事務費限度額を超える部分についても、特別基準の協議対象として措置されることとなった（県健康福祉政策課平成29年1月23日付け事務連絡）。

（４）総括

今回の熊本地震は、熊本県熊本地方で前震・本震と2度、震度7クラスの地震が発生し、広範囲にわたり住宅や施設に被害が発生し、本市における避難者数が最大11万人を超え、避難所も指定外避難所を含め、想定数をはるかに超えて開設を行った。車中泊避難者も多数いたことも特徴的である。

車中泊避難者の避難所となった学校や公園等のグラウンド、また物資の搬送・集積の拠点となったスタジアムの外周等の復旧経費については、今回の震災により想定を超えて発生した経費であったことから、県・国と法の対象となるよう協議を重ねてきたが、実際に避難所ではないということから、国から災害

救助法の対象外という見解が示された。また、本市の拠点避難所が被災したことにより、財務省所管の合同庁舎を避難所として使用した際の食堂部分の休業補償についても、内閣府に対し、法の対象としてもらうよう協議を行ってきたが、結果的に対象外という見解が示された。これらの経費については、平成 28 年 12 月 12 日付け総務省令の改正により、特別交付税措置として、申請することとなった。

また、みなし仮設住宅の供与に関して、被災者に空室の 1K、1DK を合わせて提供する方法について 6 月上旬から県と協議を行っていたが、9 月になってようやく見解が示されるなど、被災者支援に時間を要した。

今回の震災のように、法が想定している事態とは異なる状況も生じる可能性があることから、一概に法の対象外とみなすのではなく、災害の状況に合わせて、現状の災害に合わせた法改正の要望や、法の適用について柔軟に対応できるような仕組みを検討しておく必要がある。

また、被害の規模が大きかったことや、避難所の開設期間が最長 5 か月間と長かったことから、国・県へ提出する資料が膨大となり、精算・集約事務にかなりの時間と人員を要した。国・県への提出書類を明確にし、役割分担をすることで、時間短縮を図ったが、今後、同様の災害の発生に備えて、国・県に大規模災害時の資料の簡略化および明確化を協議するとともに、精算時に迅速に集約や整理ができるよう研修や事務体制の構築など、庁内関係課間で事前に検討しておくことも必要である。