

第3章 災害救助法の適用

1 被害認定

被害の認定は、災害救助法適用の判断の基礎資料となるのみならず、救助の実施にあたり、その種類、程度及び期間の決定にも重大な影響を及ぼすものであるから適正に行わなければならない。この場合、専門技術的な視野に立って処理しなければならない面もあり、第一線機関である市町村や福祉事務所の関係職員にとって多くの困難を伴うので、あらかじめ建築関係技術者等の専門家を確保しておくことも必要であろう。

被害の認定基準については、次のとおりである。

- ① 「住家」とは、現実とその建物を居住のために使用しているものをいい、必ずしも1戸の建物に限らない。例えば、炊事場、浴場又は便所が別であったり、離座敷が別であるような場合にはこれ等生活に必要な部分の戸数は、合して1戸とする。また、社会通念上、住家と称せられる程度のものであることを要しない。例えば、一般に非住家として取扱われる土蔵、小屋等であっても、現実に住家として人が居住しているときは、住家に入れるべきである。
- ② 「世帯」とは、生計を一つにしている実際の生活単位をいう。従って、同一家屋内の親子夫婦であっても、生活の実態が別々であれば当然2世帯となるわけである。また、マンションのように1棟の建物内で、それぞれの世帯が独立した生計を営んでいる場合も、それぞれを一つの世帯として取扱う。
- ③ 「死者」とは、当該災害が原因で死亡し、死体を確認したもの、又は死体を確認することができないが死亡したことが確実なものをいう。
- ④ 「行方不明」とは、当該災害が原因で所在不明となり、かつ、死亡の疑いのあるものをいう。
- ⑤ 「負傷」とは、災害のため負傷し、「医師の治療を受けまたは受ける必要のあるもの」をいう。「負傷」のうち「重傷」とは、1カ月以上の治療を要する見込

みのものをいい、「軽傷」とは、1カ月未満で治ゆできる見込みのものをいう。

- ⑥ 「全壊（焼）」、「流失」とは、住家その居住のための基本的機能を喪失したものの、すなわち、住家全部が倒壊、流失、埋没、焼失したものの、または住家の損壊が甚だしく、補修により元通りに再使用することが困難なもので、具体的には、住家の損壊、焼失もしくは流失した部分の床面積がその住家の延床面積の70%以上に達した程度のもまたは住家の主要な構成要素（住家の構成要素のうち造作等を除いたものであって、住家の一部として固定された設備を含む。半壊（焼）の場合も同様。）の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が50%以上に達した程度のもをいう。
- ⑦ 「半壊（焼）」とは、住家その居住のための基本的機能の一部を喪失したものの、すなわち、住家の損壊が甚だしいが、補修すれば元通りに再使用できる程度のもので、具体的には、損壊部分その住家の延床面積の20%以上70%未満のもの、または住家の主要な構成要素の経済的被害を住家全体に占める損害割合で表し、その住家の損害割合が20%以上50%未満のもをいう。
- ⑧ 「床上浸水」とは、前記⑥及び⑦に該当しない場合であって、浸水がその住家の床上以上に達した程度のもの、または土砂、竹木等の堆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ものをいう。
- ⑨ 「床下浸水」とは、浸水がその住家の床上以上に達しない程度のもをいう。
- ⑩ 「一部破損」とは、住家の損壊程度が半壊に達しない程度のもをいう。

被害の認定基準は、以前、消防庁、警察庁、建設省、厚生省と、各々判断基準が異なっていたが、昭和43年6月、これら関係省庁の基準を統一することとなった。

しかしながら、その後30数年が経過し、特に住家の被害については、建築技術の進歩による住宅構造や仕様の変化などから、最近の災害に係る住家の被害認定については、実情に合わないとの指摘がなされ、平成13年6月に改正された。（「災害の被害認定基準について」（平13・6・28府政防第518号内閣府政策統括官（防災担当）通知）116頁参照）

なお、住家の滅失の認定にあたっては、さらに「災害公営住宅の滅失住宅の判定基準（昭和39年8月、大蔵省、建設省協議）」を準用することも考えられる。

<参 考>

○滅失住宅の判定基準

被 害 の 状 況
全壊・全流失 1 建物の全部が倒壊又は流出して原形を止めないもの 2 建物の垂直材の全部又は一部が水平状態となり、かつ、屋根又はその一部が地上にも落ちたもの 3 建物の傾斜が著しく、柱、梁及び小屋組等の軸組部材が折損し、又はその仕口、継手がはずれたもので、傾斜直し及び歪み直し又は補強を行った程度では復旧できないもの 4 屋根が吹きとばされ又は土壁若しくは壁材料の大半が剥落し又は再使用できず、かつ、建物の傾斜が著しく復旧が困難であるもの
全 焼 1 主要構造部材のほとんど全部が焼失したもの 2 屋根及び小屋組が焼け落ち、他の主要構造部も相当損傷したもの 3 屋根及び小屋組が焼け落ちないでこっているが、小屋組部材のほとんど全部及びその他の軸組の一部を取り替えなければならないもの

このほか、土石等により住宅が埋没し、住宅を放棄せざるを得ないような場合とか、あるいは敷地がかけ崩れ等によりけずられたため、住宅としての機能が失われるといったケースが数多く出ることが考えられるので、このような場合には都道府県の公営住宅を所管している課等とも充分打ち合わせ、これに準じた取扱いをすることも必要であろう。

2 適用の手続

本法による救助は、適用基準に該当し、都道府県知事が事実上被災者に対し、法第23条（令第9条を含む。）に規定する救助を実施するときに開始される。従って一般的には災害発生日と本法による救助の開始日は同一となる。

しかしながら、長雨等で被害が漸増し、一定時日を経た後初めて適用基準に達した場合には、現に救助を必要とする者があつた日をもって災害発生日とみなし、本法の適用を行うこととなる。また、記録的な積雪によって、住家の倒壊等により多数の住民の生命、身体に危害を受けまたは受けるおそれが生じた場合には、当該危害またはそのおそれが発生した日から本法の適用を行うことになる。

本法による救助を実施するときは、その区域をすみやかに公示する必要がある。公示年月日については、救助の開始日と同一年月日となるのが普通であるが被害状況及び救助を要する者の把握が困難な事情のため遅延した場合は、その判明した日に公示することとなり、また事務手続上の関係から公示が遅延することもあるが、必ずしも一致しない場合も考えられる。この場合の救助の開始日は、本法適用を公示した日ではなく実際に災害が発生した日とすべきである。

なお、公示する場合、その形式は「〇月〇日発生の〇〇災害に関し〇月〇日から〇〇市(町村)の区域に災害救助法による救助を実施する」とするのが一般的であろう。

なお、「災害救助法の適用」という言い方についてであるが、これは厳密には「災害救助法による救助を実施する」と言うべきであり、従って、「適用基準」というのも「法による救助を実施する場合の要件」とするのが正しいが、いずれも多年にわたり一般に熟した言葉でもあるので、本書においてもこれらを使用することとする。

3 適用基準

(1) 概 説

本法の救助の本質は、災害に際しての応急救助であって、応急的一時的な救助を行うことによって災害にかかった者の基本的生活権の保護と全体的な社会秩序の保全を図ることを目的としているものである。従って、**本法による救助は、災害の規模が、個人の基本的生活権と全体的な社会秩序とに影響を与える程度のものであるときにおいて行われるものである。**

本法による救助実施要件については、法第2条の規定により一定の程度の災害が発生し、被災者が現に応急的な救助を必要とする場合とされている。

(2) 適用基準設定の趣旨

本法による救助が行われる場合の要件については、次に掲げるような理由から昭和37年の法律の改正にあたり、法第2条と施行令第1条においてこれが具体的に定められた。

ア 本法による応急救助を実施した場合、それに要した費用については、法第36条の規定により国庫負担が定められている関係もあるので、国庫負担の対象となるべき災害について、一定の基準を設ける必要があること。

イ さらに、本法による応急救助を実施する場合、救助の実施機関たる都道府県知事には、従事命令（法第24条）、協力命令（法第25条）のほか、施設の管理、土地家屋の使用、物資の使用、保管及び取用（法第26条）等幾多の強制権限が付与されているので、その取扱いの慎重を期するうえからも、本法による救助が行われる災害について一定の基準を設ける必要があること。

ウ 国の責任によって行われる本法の救助が、各都道府県によってその取扱いが異なるときは、救助の適正、公平な実施に欠け、本法の公正な運用が期し難いこと。

(3) 適用基準の内容

本法による救助は、市町村の区域単位に、原則として同一原因の災害による市町村の被害が一定の程度に達した場合で、かつ、被災者が現に救助を要する状態にあるときに行われるものである。

ア 原則として同一の原因による災害によるものであること。

本法の適用の対象となる災害の原因については、別段の規定がないが、災害対策基本法に規定された「災害」の定義において、暴風、豪雪、地震、津波その他の異常な自然現象、大規模な火事、爆発その他放射性物質の大量放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没等があげられており、本法においてもこれと同様である。

次に、原則として同一の原因による災害に限られるが、例外的に同一原因による災害でもなく、同時又は相接近して異なる原因による災害が発生した場合でも、同一災害とみなすことの妥当性があるときは、例外としてこれらの災害を一つのものとみなすことができる。例えば地震に伴う火災の発生後相前後して台風に伴う水害等が発生した場合等で社会的混乱の一体性が認められるときは、これらの原因の異なる二つの災害を一つのものとみなして救助の要否を判定することもある。また、時間的に接近して同一市町村内の別の地域に同種又は異なる災害が発生した場合においても前の災害と社会的混乱の同一性が認められる場合は一方の災害の被災者へののみ法による手厚い救助を行うような事態が生じてはならないので、これら二つの災害を一つの災害として取り扱うことが妥当である。

イ 本法による救助の要否は、市町村の区域単位に判定するものであること。

本法による救助は、一定の程度以上の災害が発生した場所に行うものであり、この場合の災害の程度の認定に当たっては、一定の地域を単位とせざるをえないが、市町村は住民と最もつながりの深い基礎的な地方公共団体であること等を考慮して本法は市町村の区域を本法による救助の要否を判定する場合の単位としたのであ

る。

この場合市町村の区域単位ということは、被害地域を含む市町村の全区域を単位とするということである。

なお、特別区及び地方自治法上の指定都市については、区の区域を市町村の区域と同様に一つの単位としている。これは、市町村の区域を単位にその人口に応じ被害世帯数を決める基準一般の考え方を特別区及び指定都市にあてはめ、その他の市町村と同一に取り扱うとしたら、現在の特別区及び指定都市の人口がいずれも概ね百万人をこえ、しかもこれらの都市は人口密度が極めて高いところから、極めて厳しいものとなり、基準全体のバランスを失するからである。

ただ、指定都市については、一般市との同一性をも考慮して、市の区域全体を単位とすることもできる。

ウ 市町村の区域を単位とする被害が次のいずれか (ア)、(イ) に該当するものであること。

(ア) 市町村の区域内の世帯の住家の滅失した数が次のいずれか (①・②・③・④) に該当する場合

適用基準において住家の被害が基準として採用されたのは次の事情によるものである。

第1に、台風、水害、地震或いは火災等の災害においては、一般に救助を要する程度（被災者の数、必要とする救助の程度）は住家に被害を受けた世帯の数とその程度に比例するのが通常であること。第2に、災害発生時の混乱状態において救助を要する程度を比較的客観的に、しかも容易に把握し得る指標としては住家の滅失した世帯数が、経験上からも妥当なものと認められることである。

次に、この場合の住家及び世帯等の概念についていえば、

世帯とは、生計を一にしている実際の生活単位をいうものである。

住家とは、現実にその建物を居住のため使用しているものをいう。従って、学校、病院等の施設の一部に住込みで居住している場合は勿論、通常は非住家として取り扱われる土蔵又は小屋等であっても、事実上住家としている場合はこれを住家として取り扱うものである。

公団住宅やアパート等の場合は、各世帯が居住のため利用している部分が、他としゃ断、独立しており、かつ、そこで日常生活に必要な一応の設備が設けられているもの限り、これらの各部分（世帯毎の部屋）をもって1住家として取り