

居住福祉法学から見た「弱者包有的災害復興」のあり方(上)

——補償問題を中心に

吉田邦彦

一 序言

——「災害弱者」包有的災害復興
法学の意義

1 実践的必要性と理論的・政策的 スタンスのあり方

(1) 災害問題の現時的卑近性・重大性

近時は、グローバルな緊張の高まりや地球温暖化の影響を受けてであろうか、災害への対策が大きな社会問題となることが頻繁である。国際的に視野を拡げると、アメリカでは、二〇〇一年九月のニューヨークの世界貿易センタービルへのテロ攻撃や二〇〇五年八月にニューオーリンズを中心とする広範囲のカトリナ・ハリケーンの洪水問題により、事態の深刻さを受けて、「災害対応」問題に、俄かに相当量の議論が積み重ねられている。また東ア

ジアでは、二〇〇八年五月には、中国四川省を大地震が襲ったことは耳目に新しい(さらに同時期にミャンマー大洪水も起きている)。

また、国内的には、地震列島と言われるだけあって、一九九五年一月の阪神・淡路大震災の後も、震災情報は枚挙にいとまなく、特に近時は、中山間地での震災が相次いでいる(鳥取西部(二〇〇〇年一〇月)・新潟中越(二〇〇四年一〇月)の後にも、能登・新潟中越沖(二〇〇七年三月、七月)、宮城Ⅱ岩手内陸(二〇〇八年六月)の各地震と続いている)。また局地的豪雨の被害の報告も跡を絶たない。さらには、最近の新型インフルエンザ問題で、現実化してきたパンデミックの問題も、広範な損害をもたらす「災害問題」の一環で捉えられるだろう(現に二〇世紀初めのスペイン風邪(一九一八年)では、世界的に二〇〇〇万人ないし一億人もの犠牲者が出て

いるし、これと近時のH5N1型の鳥インフルエンザとの類似性が危惧されているし、それを待たずとも、第三世界で猛威をふるうエイズもそのいい例であろう)。

(2) 「自然災害と補償のあり方」への

関心の希薄さの反省の必要性
ところが、「災害復興と法」に関する法分野は、今なお未開拓で、「かくも重要な分野でありながら、これまで法律家・法学研究者の関心を引いてこなかったことは不思議ですらある。」このことは、洋の東西を問わず指摘されている。従来「日蔭の存在」として閑却されてきた理由を考えると、おそらく災害は例外的事態であり、「不可抗力」(act of God)として、責任法(民法(不法行為法)、国家賠償法)の射程外とされて、もはやそれ以上を論じなかったであろう。しかし前述のごとく、自然災害の頻発(そして今後とも、地球温暖化による気象異常、環境汚染

・破壊による国土の脆弱化などにより、増加していくと思われる)、およびそれによる被害の大きさに鑑みると、被害填補の法的対応のあり方の総合的検討の実践的必要性は高い。

(3) 「災害弱者」の保護・その社会包有という軸の必要性

その際に重要なことは、近時の格差社会化に鑑みて(経済的・地域的・階級の格差が増幅していることは、贅言を要しまい)、いわゆる「災害弱者」と呼ばれる貧困者、女性、人種的マイノリティの保護が希薄にならないようなスタンスが求められるであろう。その意味で、黒人など人種的マイノリティがアンバランスに洪水に襲われて、その多くがいまだに放置されて、退避状態の継続が続くディアスポラ状態にあるというカトリナ災害の事後処理の深刻な事態などは「他山の石」とすべきものであり、四川省大地震(汶川地震)

にしても山岳地帯の回族、羌族の被害が甚大であったこととの関連で、マイノリティ民族の救済格差の事態にならないような努力が求められよう。

カトリック水害を機縁として、いち早くその法的に包括的なケースブックを書きあげた、ファーバ教授（キャリフォーニア大学・バークレイ校）らは、「社会的弱者性」(social vulnerability)を軸にして、人種・階級などに関する社会的不正義は、自然災害の強度に強く影響するとされ、それ故に、災害法学における平等主義の追求は、有益な道具となると思われる⁶⁰ところは、ただし、居住福祉法学の根底思想をなす至言であろう。

(4) 居住福祉法学の進歩的災害復興のビジョン——功利主義基準と摺り合せつつ
上記のことは、居住・住宅のことを考える際に、それを新自由主義的ないし市場主義的に考えず、市民の基本的生活の基盤をなすものとして、事情に応じて公共的支援を考えるという「居住福祉法学の見地」⁶¹からの災害復興へのアプローチと通底する。

すなわち、例えば、中山間地が震災に襲われた時、また、カトリック災害で退避継続を余儀なくされている時に、従前の住民を原状に戻すべきか否かという、災害復興の政策論を考える

際には、一つの指標として、効率性論（ないし費用便益分析）と向き合う必要があらう。例えば、ニューオーリンズの洪水被害域の復興を図る際に、原状回復に向けた元のインフラ再生のための巨額投資よりも、同じコストを払うならば、元居住者にチェック（現金小切手）ないしハウチャーターを与えて、転居を促し、同市にもかつての低所得者はいなくなるから都市経済上も好都合だとする見方が功利主義的選択肢として、出てくることにならう。これは、山古志のような限界集落的地域が被災した場合の「山に帰る」式の災害復興が、効率性の見地からは支持されないという議論にも繋がることであらう。

しかしこれに対して、従前のコミュニティ維持に配慮し、また、多文化主義的で社会階級的にもミックス居住する都市交流の意義、中山間地を支える集落の将来世代にわたる環境維持管理の意義に留意する「居住福祉法学」の立場からは、弱者支援に積極的なビジョンが——近視眼的には、コストはかかるが——支持されるということにあらう（また、居住生活者の効用を多面的に捉え、また「排斥主義的社会」構築により、「行き場を失う」災害弱者を集積させるビジョンよりも、最終的には、功利主義的にも、包有的社会の方が劣るとは言えないだらう）。ともかく功利主義的基準と

の闘ぎ合いによる災害復興政策チェックは抜かすことはできない。

とくにわが国においては、居住問題において、その公共的保護の視角が欠落していたという問題意識があるのでも、災害復興を考える本稿においても、居住補償の側面に力点を置いて考えてみたい。

2 本稿の射程と構成

(1) 考察の対象としての「被災者生活再建支援法」

以上を踏まえて、わが国の災害復興（特に居住復興）の問題を、民事法的に補償問題を主に考察することを本稿の目的とするが、その射程の限定との関係で、素材としたいのは、「被災者生活再建支援法」(平成一〇(一九九八)年法律六六号)である。

本法律は、自然災害により被害を受けた居住の補償に関わる基本法律で、実は住居の私的所有権の保護に関わる民法(所有法)の根幹問題を扱うと云える。しかし、——災害復興への民法的アプローチの従来の欠落の反映か——、これまで民法学からの発言が少なくないのは、不思議なくらいである。しかし、震災の頻発、地球温暖化に伴う予断を許さない風水害に鑑みて、その多面的検討は、今日的に喫緊の課題であらうと考える。

またこの法律は、研究者の検討結果

として生じたものではなく、阪神・淡路大震災を契機とする市民運動を契機に、議員立法として成立したユニークなものである。同時にそれは、責任法の枠外という意味で伝統的な民法領域外であり、かつ、「補償」というルールを通じて、住宅被害に対して公共的支援を図るという意味で、「居住福祉法学」が関心を寄せる領域群に属するものといえる（損害に対して、市民社会の枠内で、市場的解決を図るものではなく、公的支援アプローチの法群だからである）。その点で、二重の意味で、従来のこの問題への法学界の関心の薄さが示されると言えて、本稿はこの欠を埋めるものである。

(2) 本稿の構成

そこで、以下では、本法律制定の経緯を示し、さらにその後、改正(特に平成一九(二〇〇七)年のそれ)がなされても、なお被災現場では、諸問題が残されているので、実態調査も踏まえた検討を行う(二)。

さらに続けて、より広く震災復興に関する居住福祉法学の角度から、諸課題を掲げて災害基本法の基盤を構想し(三参照。なお四一は、保険法構想との関連での補足である)、さらに関連課題として新潟中越沖地震で切実な問題として前面に出た原発施設の被災を巡る問題にも論及し(四二)、その後、結

びを述べるとする(五)。

(1) 用語説明を加えると、「包有的」とは、inclusiveの訳であり、「弱者を排斥せず、包み込む」という意味である。しばしば用いられる「包摂的」ならし「社会的包摂」という言葉を用いないのは、法解釈学上は、「包摂」は、三段論法との関連で用いられるsubsumptionの定訳になっているからである。

また、「弱者」ないし「社会的弱者」(災害との関連では、「災害弱者」としててもよす)は、(socially) vulnerable partiesに対応しうる。「弱者」を基準とする場合に抵抗を示す論者もいるかも知れないが、「相対的に」災害による損害が大きく、「法的支援の必要性も高い被害者がいる」とは確かである。そのようなものを指す用語を「解されたら(因みに、このようにした議論は、比較法的にもなわけていられることである)」。

(2) これについては、John Barry, *The Great Influenza: The Epic Story of the Deadliest Plague in History* (Yiking, 2004) 参照。

(3) E.g., see, Daniel Farber & Jim Chen, *Disasters and the Law: Katrina and Beyond* (Aspen, 2006) p.xix.

(4) David Trout ed., *After the Storm: Black Intellectuals Explore the Meaning of Hurricane Katrina* (The New Press, 2006) が必読であろう。

(5) これについては、吉田邦彦「四川大地震の現状と居住福祉法上の課題——日本の新聞報道からの拾遺を機縁として」、安居業(東亜細亜居住学会論文集)第五輯(東亜細亜居住学会、二〇〇八)二一—三頁でも指摘した。

(6) Farber & Chen, *supra* note 3, at 110. See also, Center for Progressive Re-

form, *An Unnatural Disaster: The Aftermath of Hurricane Katrina* (2005) 34-40 (災害の深刻な帰結(犠牲者、家屋の破壊、人格侵害)は、人種的・社会的階級(所得差)に応じて、不均衡にもたらされ、災害への対応においても、そうした弱者は「放置される」として、詳しく実証する)なお、本ペーパーは、ケースブックにも先行する注目すべきものであるが、同センターのサイトから見ることができぬ。

(7) これについては、吉田邦彦、居住福祉法の構想(東信堂、二〇〇六)、さらにやや詳しくは、同・多文化時代と所有・居住福祉・補償問題(有斐閣、二〇〇六)一〜五章参照。

(8) E.g., Edward Glaeser, *Should the Government Rebuild New Orleans, or Just Give Residents Checks?*, *The Economist's Voice*, Vol.2, No.4 (2005), Article 4.

二 「被災者生活再建支援法」の立法過程における骨抜き化とその後の改正・問題点

1 立法の趣旨——問題の背景

(1) 伝統的スタンス(公共支援否定論)と例外的支援の偏頗性

被災者生活再建支援法が扱う問題は、震災などの自然災害により、住宅などに被害が生じ、生活基盤が破壊された場合の公的支援であり、実は、私的所有権の保護に関わる民法(所有法の根幹問題と言えるのであるが、従来は「国家賠償」と「損失補償」の制度の狭間でもあり、またそうした支援を行

うことは、「私財の蓄積」に繋がるなどとして、消極的立場がとられてきた。

なお、関連法制としては、災害救助法(昭和二年法律一一八号)があり、これを根拠に仮設住宅の建設については、相当額の公費が注入されている。すなわち、仮設住宅は、建築基準法との関連で(八五条一項一号、三号)、二年の経過で取り壊されるものなのに、一戸当たり、四〇〇〇五〇〇万円ほど公費投下がなされているのである(例えば、建築費三〇〇万円、解体費二〇〇万円)。

これとの対比で、本来の住宅の再建支援はゼロというのは、いかにもギャップは大きく、特に神戸震災のときには、義援金の分配金の低額さ、行政対応の悪さとも相俟って、この矛盾は強く意識され、本法律制定の出発点となる市民運動が起きることとなった(内容の事後的変貌はあるが、ともかくも市民イニシアティブの議員立法として注目される)。

(2) 災害問題に対する公共的支援の必要性和その根拠

神戸震災においては、多大な被災者の住宅被害が生じ、他方でこの震災に關しては、(一〇兆円ともいわれる)莫大な公的資金が投じられたにもかかわらず、「被災住宅の公的支援否定のドグマ」は、揺るぎない災害復興行政の先例であり続けたことは、考えてみれば、

奇妙なことといえようし、私的所有権を巡る深刻な政策課題にもかかわらず、民法学者の発言がほとんど見られないのも不思議なことである。消極論の背景としては、①奇妙な公私の区分(そこにおける公概念の狭隘さ)(道路整備、港湾整備、空港建設などだけが公的問題とされる)、②住宅被害に関する市場原理の横行とその裏面としての公的支援の排除(保険などによればよく、そうでないと焼け太りになるとされたりする)。なお、私保険によればいいという議論は、災害のようなカタストロフィー損害につき単純に展開できるか、問題であることは後述する)、③住宅・居住問題が人權問題であることへの配慮の欠如などが、考えられよう。

しかし、虚心に考えて、居住などの私的財産問題は、住宅倒壊など緊急事態(とくに低所得者の場合)には、大いに「公共問題」(公的問題)たり得て、これに公的援助を図ることはむしろ自然であろう。居住福祉政策決定の理論枠組みとして、私は、ロールズの格差原理などを援用して既に論じているが、その「無知のヴェール」の原初状態の思考実験として導かれた正義論の第二原理(格差原理。最低の境遇に置かれたものの利益が最大化されるように処遇する)というものの「住宅問題、災害問題」への応用として、ナシヨナルミニマム

的な状態への公共的支援の方向性は導かれるというものであろう(ロールズは、「財産所有の民主制」とか、市民(社会的・経済的平等を足場にする市民)間の公正な社会的協働システムとしての「社会的ミニマム」ともいう。なお、この点で、松下圭一教授の「シビル・ミニマム」論も、類似するが、そこで念頭に置かれるのは、都市自治体における市民的自発性、都市市民の「生活権」「実践理性」であり、他方で、農村におけるムラ社会は、集権的成長政策の基盤であり、日本のファシズムを支えたときとされて、二分論的に後者には、厳しい評価を与えて、この部分は、支持し得ない)。

本問題は、災害により、居室が破壊され市民生活の基盤を失われ、焼け出され、路頭に迷う被災者への公的支援ということ、このような意味での住宅補償は、資本主義・市場主義本流のアメリカの方が、わが国よりも積極的である(後述三参照)ことには留意すべきで、既述の日本特殊の消極的論拠への批判的分析は急務であろう(従来所有スキームの体制の違いの反映と考えられたふしもあるが、やはり、別次元の原理と考えるべきで、所有権の公共的配慮は、社会主義的所有体制になじみやすいとはいっても論理的には結びつかないだろう。その意味で、阪神淡路震災後の村山首相(当時)の対応は、理解できない)。

なお、こうした公的支援をどう「性質決定」するかという議論があり、市民原案を構想した伊賀弁護士は、「個人補償」ではなくて、社会保障だとする(この限りで、阿部教授も同旨である)。しかし、私には、この点は、やや鵠的であり、「補償的側面」もあるのではないかと思われる(現行法では、ミーンズテストは外されているから、その限りで補償的である。いわば公的補償である)。

2 経緯——原案と制定法との相違

(1) 市民原案及びその後の変質
市民原案(平成八(一九九六)年五月)(生活再建援助法案〔正式には、「大災害による被災者の生活基盤の回復と住宅の再建等を促進するための公的援助法案」〕)は、幾度も修正をされて、同一〇(一九九八)年五月に「被災者生活再建支援法」(法律六六号)として成立するが、その内容は、市民原案とかけ離れるものであった。

すなわち第一に、支援額は削減され、最高一〇〇万円となり(原案では、全壊五〇〇万円、半壊二五〇万円)、しかも、ミーンズテストで絞り込み、年収五〇〇万円以下の世帯(ないしは、世帯主が四五歳以上の場合には、五〇〇万、七〇〇万円もよいとし、六〇歳以上の場合には七〇〇万、八〇〇万円までよいとする)を対象とされた(原案には、当初制限はなく、途中で年収二〇〇〇万円の制約

がついたに止まる)。第二に、使途が限定され、住宅再建を対象外とされた。そして、こうした変貌の背後には、前述の「被災者生活の支援は、私的財産の蓄財に繋がるといふドグマ」があることは言うまでもなからう。

なお第三に、阪神・淡路大地震の被災者に対しては、本法律は、遡及適用されず、「同等の行政措置」をすべしとの付帯決議がなされ、それを受けて、「被災者自立支援金制度」が発足した(同一〇(一九九八)年七月)。しかし本制度には、「世帯主被災要件」があり、これを巡る諸問題が生じた(例えば、支援金訴訟として、大阪高判平成一四・七・三判時一八〇一三九頁など参照)。

(2) その後の改正

しかし本法律は、その後二回にわたり、改正がなされた(特に後者が重要であろう)。その第一は、平成一六(二〇〇四)年改正であり、支援金を三〇〇万円まで嵩上げするものであるが(全国知事会による居住安定確保支援制度の創設(最高二〇〇万円)による)、使途の制限は維持されており、その限りで従来体質は変わっていない。

さらに第二は、同一九(二〇〇七)年改正であり、超党派で(この段階では、昨今の振れ国会にも拘わらず殆ど反対もなく)実現されたもので、その目玉は、使途の制約をはずすというもので

(定額渡し切り方式)、(i)基礎支給金(全壊一〇〇万円、解体一〇〇万円、長期避難一〇〇万円、大規模半壊五〇万円)と、(ii)加算支給金(建設・購入の場合二〇〇万円、補修一〇〇万円、賃貸五〇万円)とが支払われることになった。さらに、収入要件、年齢要件も撤廃された。

3 被災現場での法適用の問題点

マスコミなどでは、こうした改正で長年の課題が解決されたかの如く受け止められるふしもあるが、被災現場を歩くとそんなことはないことがわかる。それを以下にまとめておく。

(1) 補償の限定性(損害認定の限定性)

第一に、能登地震・中越沖地震では、「罹災証明書」を出す際に、「小千谷方式」といわれる外面からの限定的な、家屋の「全壊・大規模半壊」の損害認定がなされており、それに該当しないと、同法による補償はないのである。かなりのものが対象外とされる。そして建前通り、(不満の場合の)再調査申請がなされるとは限らない(また、再調査には、時間がかかる由である)ことに留意しておく必要がある。

しかも、このような大雑把な家屋の損害区分が、義援金の配分額に連動していることがあり(例えば、能登地震での輪島市での扱いは、全壊ならば三〇〇万円、半壊ならば三〇〇万円、一部損壊

ならば二万円とされている)、上記の不満は増幅される。一部損壊でもピンキリで、かなりの修繕費がかかる場合には、多くの自己負担を強いられており、(しなくとも済む)「解体」を導くような構造的問題(解体にすれば、本法律による支援を受けられるからである)も孕んでいるようにも思われる。⁽¹⁷⁾

(2) その他——支援金の負担の仕方、適用範囲など

第二に、本法律の財源は、国が二分の一、都道府県が二分の一とされており(法一八条)、さらに県独自の上乗せ補償の場合(所有一〇〇万円、借家の場合五〇万円、アパートでは、三七・五万円とされる。この場合には、半壊まで対象は広がる)には、県と市町村の折半とされる。しかし、被災自治体は疲弊しており(近時の地方交付税の削減で、中山間地の自治体の財政状況は悪化している)、安易に基礎自治体の負担とすることにも反省が必要で、やはり、「財の再配分」の見地からしても、国の全面負担とすべきであろう(市民原案はその立場であったことに再度思いを致すべきである)。

第三に、同法の適用対象として、⁽¹⁸⁾①一〇世帯以上の住宅全壊がある市町村、②一〇〇世帯以上の住宅全壊がある都道府県、③隣接の五世帯以上の住宅全壊がある市町村」とされている

(本法施行令一条。③が、平成二六(二〇〇四)年改正で加わったが、それほど大きな変化ではないだろう)。例えば、岩手・宮城内陸地震では、大きな地震にもかかわらず、過疎地でのそれであったために、当初は右要件との関係で、本法律は不適用になり、県独自の支援制度が検討されていた。⁽¹⁹⁾しかし、過疎地ほど自治体は疲弊していて、このような適用限定には、再考が必要だろう。

(9) 紙幅の制約との関係で、本章の部分は、梗概を述べるにとどめる。吉田邦彦「立法と現場」被災者生活再建支援法及びその改正と被災現場の課題」法学セミナー六四七号(二〇〇八)一頁以下でも論じたので、そちらも参照されたい。なお、同法(及びその平成一六年改正)については、生田長人「被災住宅の再建等に対する公的支援と災害復興計画について」法学七〇巻二号(二〇〇六)一三九頁以下でも考察されるが、そのスタンスは私とは異なり、住宅補償の公共性の捉え方も狭い。

(10) 伊賀興一「自然災害被災者に対する公的支援制度の検討」甲斐道太郎編・大震災と法(同文館、二〇〇〇)一八三頁も同旨。

(11) 例えば、阿部泰隆「大震災の法と政策——阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学(日本評論社、一九九五)八七頁、九四頁、一〇〇—一〇六頁。焼け太り、モラルハザードから、天災の場合の個人財産補償制度は作れないと、さらに、震災保険も任意にするしかない、現状「被災者生活再建支援法の議論以前の状況」を支持する他ないとする。

(12) 吉田邦彦「居住福祉法学の俯瞰図」

同・多文化時代と所有・居住福祉・補償問題(有斐閣、二〇〇六)(初出、二〇〇三)二二—二三頁。同・居住福祉法学の構想(東信堂、二〇〇六)一〇一—一〇二頁参照。

(13) 例えば、松下圭一・シビル・ミニマムの思想(東大出版会、一九七二)、同・都市政策を考える(岩波新書)(岩波書店、一九七二)、同・シビル・ミニマム(岩波書店、一九七三)参照。なお、本文と同趣旨で、優れた考察を示すものとして、神野武美「居住福祉資源」の本質とその歴史的考察」居住福祉研究七号(二〇〇九)四五—四八頁も参照。

(14) 小田実「公的援助」について——この一〇年、『阪神・淡路大震災』の被災の現場で考え、してきたこと」山村雅治編著・これは人間の国(リプロ社、二〇〇五)一二頁参照。もともと、同編著・自録「市民立法」(藤原書店、一九九八)二二—一九九六年二月三日日読売新聞一面の記事によると、同氏は、法案支持にまわられたようである。

(15) 伊賀・前掲(注10)一七四頁。また、阿部泰隆「災害被災者の生活再建支援法」ジュリスト一一一九号(一九九七)一〇六頁参照。

(16) 二〇〇七年八月一七日朝日新聞三面社説「被災住宅調査」参照。新潟中越地震(平成一六(二〇〇四)年一〇月)との関連で、二〇〇一年に出された政府の運用指針である「外観による簡便な判定方法(そして再調査を申し立てた被災者に限り住宅の内部調査がなされる)」が——はじめて、小千谷市で導入されたためにこう呼ばれ、その後、能登地震・中越沖地震でも踏襲されている。しかし、罹災証明書の二八%に対して、再調査申請があり、しかも再調査までには時間がかかり、その内の七割で被害区分が上がっているとのこと、判定方法の問題を窺わせる。

(17) 損害認定及び(義援金の支給も含め

ての)損害補償の不十分さに対する不満は、輪島市における私の聞き取り調査(二〇〇七年一月)でも看取できた。

宮入興一教授は、北陸の我慢強さは、美德ではなく、草の根の発信を求めているが(能登半島震災の特徴と復興の課題——従来の被災地の経験と教訓を踏まえて)いしかわ自治体問題研究所ほか(シンポ)能登半島震災復興へのこれからを考える(同研究所、二〇〇七)九頁、損害認定につき十分な再調査申請がなされているかどうか、心許ない。また、輪島のような観光都市においては、顧客集めから復興できた見栄を張るが、その裏で損害の重圧から自殺も考える被災者もいるとのことである(シンポ)震災後の検証——阪神淡路から中越・支え合いを考える(二〇〇八年一月二三日。於、新潟青陵大学)における藤本幸雄氏(能登三・二五災害ネットワーク代表)による。

(18) 伊賀・前掲(注10)一七八頁。また第二次修正案六条参照。

(19) 毎日新聞二〇〇八年七月一三日(地方版)。その後、栗原市だけ適用対象となったが、なお運用は制限的で、「復興基金」方式が採られたことについては、復旦新報二〇〇八年二月一三日五面「社説」参照。

三 抜本的な災害復興課題

——「災害基本法」への展望(とくにアメリカ災害法学との比較を通じて)

1 はじめに——住宅補償の充実の必要性

(1) わが国の住宅補償の不十分さ
本章では、被災者生活再建支援法にとらわれずに、——とくに、近時議論

の蓄積が著しいアメリカ災害法学との比較で——災害対応における留意点を指摘する。まずは、前章からもわかるごとく、わが国では、同法の制定・改正にもかかわらず、住宅問題への公共的支援は未だ乏しく、市場主義的に放置されるどころが大きいのであり、それは資本主義・市場主義のメッカとも言えるアメリカ法と比べてさえもそうだということを再度強調しておきたい。

それゆえに、義援金の集まり具合・配分の多寡の偶然性に一喜一憂しなればいけないという事態になっている。例えば、新潟中越地震における山古志住民や北海道の奥尻津波（一九九三年七月）・佐呂間竜巻（二〇〇六年一月）被害者への配分の比較的潤沢さ（前者では、孤立集落の全村へり脱出報道による注目度の大きさにもよるし、後者は、わが国最悪の津波・竜巻被害と喧伝され、全壊世帯への義援金は、一〇〇〇万円にも及んでいる⁽²⁰⁾）に対して、神戸震災や能登震災などは、低額にとどまるというような次第である（前者は、犠牲者の多さ、そして、オウム・東京地下鉄テロで世間の関心の移行、また後者は、観光地ゆえに被害は控えめなアピールになり、「頑張っています」などの標語によって）などとも関係する）。しかし、そのような支援のあり方の異常さに気付くべきである（ボランティアに頼らざるを得な

いということは、まさしく行政の対応の欠如に他ならないからである⁽²¹⁾。

(2) アメリカの住宅支援の状況

例えば、アメリカでは、過般のカトリーナ災害においても（初動が遅く、人種により対応が異なり、「失敗だった」と批判されながらも）、連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency [FEMA]）は、既に、家屋その他の必要性などの「個人への支援」（individual assistance）として、六〇億ドル使ったとされるし（因みに、わが国の仮設住宅に当たるものとして、トレーラー（FEMA trailer）が使われる）、これは、「公共的支援」（public assistance）（防災措置、瓦礫・廃棄物処理、道路・橋梁再建、公共的建物など）で、四二億ドル余り使われたのは、別建てであることに留意しておきたい。

そしてさらに、二〇〇五年一〇月に発足したルイジアナ州災害復興局（Louisiana Recovery Authority）は、翌二〇〇六年四月には、「道路家屋住宅支援プログラム」（The Road Home Housing Programs）なるものを公表し、ここでは、八〇億ドルもの連邦からの拠出がなされ、(i)まず家屋所有者は、最高一五万ドルまでの住宅再建補助が得られ、一二万戸以上もの家屋所有者が支援を得られる資格があるとされるのであり（六〇億五〇〇万ドル）、さら

に(ii)低所得者向けの賃貸住宅支援プログラム（三万六〇〇〇戸〜五万一〇〇〇戸）の賃貸住宅の建設（その内、二万五〇〇〇戸〜三万戸は、低廉住宅である）、退避者への支援、低廉住宅修繕支援、借家住宅登録支援（一五億四〇〇〇万ドル）、(iii)ホームレス支援（二五九〇万ドル）、(iv)大損害地域の住宅建設に向けての開発業者支援（融資など）（三二一〇万ドル）も組み込まれている。その予算額の規模の大きさ、またプログラムの肌理細やかさの彼我の相違を直視すべきものであろう。これは、私保険とは別の公共的支援なのであり（広範囲の災害との関係での保険制度のあり方については、別途検討する）、こうしたことが私的財産の蓄財になるというわが国独特の議論は聞かれず、これが、市場主義的社会的アメリカにおける議論であることを謙虚に受け止め、わが国の状況の異様さを思い知るべきである。（つづく）

(20) 奥尻津波被害への災害義援金の多さは、奥尻町・北海道南西沖地震奥尻町記録書（同町役場、一九九六）二三二頁参照。また、佐呂間竜巻被害では、被災者生活再建支援法を補うものとして、同町独自の「佐呂間被災者生活再建支援事業実施要綱」が策定され、損害の認定も前記「小千谷方式」よりも慎重であることなども含めて、北海道佐呂間町「佐呂間竜巻災害の記録——若佐地区」（二〇〇七）一三頁以下、二六頁以下参照（同町のホームページから見ることが可能）。

(21) この点で、早川和男ほか「居住福祉の世界——早川和男対談集」（東信堂、二〇〇九）六六頁「小田実発言。ボランティアが必要ということは、行政がダメだからと鋭く指摘する」参照。

(22) See, A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparedness for and Response to Hurricane Katrina (U.S. Government Printing Office, 2006) 151. 因みに、FEMAは、カーター政権期（一九七九年）に独立部局として、設立されたが、ブッシュ政権期（二〇〇二年）にテロ対策で設けられた「国土保安省」（Department of Homeland Security）（Homeland Security Act of 2002, 116 Stat. 2135）に統合され、その下部組織とされたことが、機動力をそいだ一因とされる。

(23) See, e.g., Katrina Revisited (Express Publishing, 2006) 12.

(24) 所有者支援プログラムの受給資格は、①住宅を所有し、②FEMAの個別支援に登録して修繕支援を受け、③住宅損害態様が、破壊（destruction）ないし大きな損害（major damage）であること、④支給額の算定式は、「(災害前の住宅価値) × (住宅の損害割合) + (受給資格ある被害回避措置費用) - (私保険額) - (FEMAによる修繕支払) - (その他の修繕支援額)」であり、上限が一五万ドルである。See, Louisiana Recovery Authority, The Road Home Housing Programs: Action Plan Amendment for Disaster Recovery Funds (Louisiana Office of Community Development, 2006) 5, esp. 9. (なお本報告書は、<http://www.doa.louisiana.gov/cdbg/cdbg.htm>参照)。

(よした・くにひこ) 北海道大学教授

