

震災復興と公的支援

—「災害保障」の提起にむけて—

宮 入 興 一

Abstract

Earthquakes destroy lives. After meeting the immediate needs of earthquake victims, many other important needs remain. In the case of Hanshin-Awaji Earthquake Disaster, once the initial crisis has passed, the needs of those impacted by the event did not decline, but change. The most important needs of them were long term housings and job assistances. The objectives of them were to deliver relief both quickly and responsibly. In spite of the various attempts, the Japanese Government could not succeed to meet those objectives.

This paper investigates the reason why the Japanese Government failed to meet the needs of earthquake victims, especially their needs of returning quickly to the homes or communities they have lived, and returning to their normal lives. Developing from the research, we are going to make a new proposal for reforming the Individual Relief System from disasters.

はじめに — 問題の所在と課題の設定 —

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、日本における戦後最大最悪の惨禍をもたらした。当初6,310人と発表された大震災の死者は、その後も、病死などを含む「震災関連死」によって増え続け、96年12月26日には、

6,425人と修正発表された¹⁾。しかし、この数字には、自治体が震災死と認めて災害弔慰金を支給した自殺者16人や、150人を超えいまだに絶えることのない「孤独死」の人びとの数は含まれていない。「行政によるゆるやかな殺人」といわれる孤独死が、今なお月平均6～7人のペースで続発していることだけでも、震災は終わっていないと言わざるを得ない。

それだけではない。全半壊や消失した家屋についても、当初の20万棟余から大きく増え、25万7,890棟、45万6,301世帯へと約25%も上方修正された。この全半壊等の世帯数は、鳥根県と鳥取県の全世帯数の合計をも凌駕する大規模なものであった。全半壊に一部損壊を併せると、住家被害の総数は48万8,222棟に達した。しかも、大震災から2年以上たった今も、依然、仮設住宅に約7万人、県内外にその他10～15万人いるといわれる被災者の生活再建の目処はたっていない。県外に流出した被災者については、行政はその正確な数さえ把握しておらず、多数の被災者が復興対策の谷間に落ちこんでしまっている。

一方、仮設住宅に入っている人びとの生活実態も深刻である。兵庫県が1996年2～3月に実施した「応急仮設住宅入居者実態調査」²⁾によれば、空家を除く42,688戸のうち回答のあった37,176戸（回答率87.1%）の中で、一家の年間収入が100万円未満の最低所得層は3割に上り、300万円以下の低所得層は7割に達している。逆に、500万円以上の層は6.9%にすぎない。1995年の全国の1世帯平均年間収入は680万円であったから、仮設住宅の大部分の居住者の年間収入はそれよりはるかに低いものであった。また、年金・恩給が主な収入源である世帯は全体の4割、病院など医療機関を利用している世帯は6割に及んでいた。入居者の年齢は、65歳以上の高齢者世帯が42%、うち5割が独り暮らし、4割が2人世帯で、合わせて9割を占めていた。さらに、被災前に住んでいた家は54.5%が借家で、家賃は月3万円以下が40%、3～4万円が16%であった。9割を超える世帯が恒久住宅へ移るめどがないと回答し、新たな住宅には、68%が公的借家を希望していた。これらは震災

から500日目の仮設居住者の状況であるが、経済的能力と機会に恵まれた人から先に転出することから、その後も仮設の人びとの生活実態は改善されるどころかむしろ悪化さえし、いまや「生きて仮設を脱出しよう」が居住者のスローガンとさえなっている³⁾。

仮設住宅や県内外に転出した被災者だけではなく、被災地に戻って営業を再開した中小業者も大変である。関西産業活性化センターの復興度調査では、全体の復興は79%、約8割がた進んだとしている。しかし、住宅の再建は32%にすぎず、住宅はじめ生活の復旧の遅れが目立っている⁴⁾。しかも、商店街や市場の再開率は震災2年目で72%に達したとされているが、たとえば神戸市の長田区、兵庫区、垂水区のように職住近接のインナーシティの被災地では、地域の住民が戻らないために売上げが伸びず、営業がたちいかになくなっている⁵⁾。ケミカルシューズのような地域密着型の中小零細企業の生産額の復旧度も4割程度で、地場企業では苦境が続いている。こうした状況の下で、少なくとも5万人が職を失ったままとなっている。こうして、産業の復興や雇用の回復といっても、住民が戻ってきてこそ可能であり、住民が戻るためには、まず住宅の再建と生活の復旧こそが不可欠となっているのである。被災者の住宅の再建をはじめ生活復旧が進まないもとは街の復興はなく、街の復興なしには被災地の産業や雇用の回復もありえないといえよう。

被災者の住宅と生活の再建が進み、老人や障害者のような社会的弱者を含めて、大多数の住民がもとの地域に戻ってコミュニティを再興し、安全で安心できる、アメニティ豊かな街の復興が実現されなければ、いくら高速道路や港湾が復旧し、大企業の生産や観光が回復しても、真にその街が被災から復興したとは言えない。この意味での街の復興のためには、自立の基礎条件を失った被災者、自力だけでは回復不可能な被災者に、公的な生活再建支援を実現することが緊要となる。しかしながら、今日、日本の政府が実際にとっている基本スタンスは、大震災の復旧は基本的には終わった、後は復興だが、それは通常予算編成の中で対応すべきものだということである。こと

に被災者の生活再建，わけても被災住宅の再建に対する政府の態度は，「国に災害の責任はないので，私有財産制の下では個人の財産補償はできない」，「気の毒だが生活再建は自助努力で」，との論理で一貫してきた。しかし，このような政府の「論理」は，今日，果して十分な説得性をもちうるものであろうか⁶⁾。

本稿の課題は，自然災害による被災者の生活再建，とくに住宅再建に対して，税金を財源とする公的援助はできないとする従来の政府の主張に理論的な再検討を加えて，政府の主張がかかえている理論上の問題点をえぐりだし，逆に，むしろこうした被災者への公的援助には，それに値する十分な論拠があることを究明し，これに対して「災害保障」という新しい概念を措定することである。

そのために，以下，第1節では，日本の現行の災害対策システムの一般的な特徴と問題点について概観する。これをふまえて，第2節では，被災者個人への公的な生活再建助成を拒否するこれまでの政府の主張の論拠にたいして根本的な再検討をおこない，その論拠としてしばしば出される「自然災害＝天災論」の誤謬と，「私有財産自己責任の原則」の適用上の誤りについて指摘する。第3節では，もう1つの有力な論拠とされる「公費公益の原則」に検討を加え，この原則にてらしてみても，被災者の生活基盤回復を目的とする公的援助には十分な根拠のあることを論証し，これらを総括して，従来の社会保障の上に，その展開として，「災害保障」という新しい概念規定の提示を試みたい。

〔注〕

- 1) 消防庁「阪神・淡路大震災の被害状況」，1996年12月26日。
- 2) 兵庫県住まい復興推進課「応急仮設住宅入居者実態調査結果速報」，1996年5月6日。
- 3) 1997年1月，神戸市で開催された「第4回全国地方自治研究集会プレシンポジウム」(同実行委員会主催)における，パネリストの1人，安田秋成・神戸仮設住宅ネットワーク代表の発言。

- 4) 「関西産業活性化センター調査／復興の遅れ目立つ住宅、オフィス」『神戸新聞』, 1997年1月14日。
- 5) 『『自立の条件』へ地元は一体になろう／復興3年目の課題(上)(社説)』『神戸新聞』, 1997年1月17日。
- 6) 宮入興一「震災復興財政の問題点と神戸市行財政の課題」(神戸市政研究会編『戦後神戸市政の歴史的検証』兵庫県自治体問題研究所, 1997年), p.68。

1. 日本の災害対策行財政システムの特徴と問題点

災害による被災者への公的な生活再建支援や個人補償の直接的な検討に入るまえに、日本の災害対策行財政の制度と運営における問題点について、やや一般的にはあれ、検討しておかなければならない。なぜなら、公的な生活再建支援や個人補償のあり方は、全体としての災害対策の行財政システムの中に位置づけられており、また、そうせざるを得ないからである。

わが国の災害対策行財政制度の特徴と問題点は、端的に次の5点に要約することができる。

第1は、災害対策における国の責任のあいまいさである。わが国の災害対策は、災害対策基本法を一般法とし、災害救助法、災害弔慰金法、公共施設等の災害復旧事業国庫負担法など、200を超す災害関係の特別法に基づいて実施される。この現行の災害対策の法システムは、関係諸機関の防災上の責任の明確化と防災体制の確立を主眼に制定され、「責任法体系」ととっている⁷⁾。しかし、現実には、「責任法体系の中の無責任さ」とでも言うべく、国の責任のあいまいさを特徴としている。

確かに、一般法である「災害対策基本法」(1961年制定)は、「国の責務」について明確に規定している。すなわち、「国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することにかんがみ、組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。」(法第3

条1項)ここで「責務」とは、通例の日本語の用語法、例えば『広辞苑』によれば、「責任と義務」、「責任として果たすべきつとめ(義務)」ということである。したがって、国は、国土や国民の生命、身体はもちろん、国民の財産についても、災害から保護する使命をもち、これを果たすために全ての組織・機能をあげて万全の防災措置を講じる「責任と義務」または「責任として果たすべき義務」を有することになっている。

また、「国は、前項の責務を遂行するため、災害予防、災害応急対策及び災害復旧の基本となるべき計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行い、及び災害に係る経費負担の適性化を計らなければならない。」(同条2項)この規定に基づき、同法では、以下、防災関係諸機関や住民の防災責任の所在、責任を果たすべき防災体制・組織の整備、防災計画の作成・公表、災害予防・応急対策・災害復旧の実施及び必要な財政金融措置等について規定し、これらに基づいて防災に関する国の「万全の措置」が講じられることになっている。

もちろん、こうした「責任法体系」は重要である。国や自治体の防災対策に過失や瑕疵あれば、損害賠償責任が生じるからである。しかしながら、実際に「国の責務」が実現される過程は、責任法体系の「論理」のようには展開されず、それは、法律上の「努力義務」、または行政上の「広範な裁量権」と解されてきた。なぜか。

たしかに、財政上の財源の制約は、各歳出予算間の競合を生み、災害対策支出を、国会の予算審議において常に第1位の優先順位には置かないかもしれない。しかしながら、日本の法的な予算構造の実態は、財政の根幹をなすべき歳出予算とその作成事務および執行管理において、政府および各省庁を含む行政府に対する、一定の価値判断を伴う広範な裁量権の付与を不可避としている。こうした状況のもとでは、実定法に明文を欠く時には、行政府の責任をただすことは著しく困難とならざるを得ない。そのことは、財政制

約などを理由に国の管理責任を狭く解釈した大東水害判決（1984年1月）以来の水害裁判の歴史にも明らかとなっている。その結果、災害対策における「国の責務」は、実際には著しく軽減される。このため、災害の都市化に伴って、巨大被害の危険性と防災対策の緊要性が累増しているにもかかわらず、事実は逆に、国の予算に占める防災関係予算の割合は、60年代の8%台から、70年代には6～7%となり、80年代の大震災前には5%を切る水準にまで低下してしまっていたのである。

第2は、個人被害に対する災害保障システムの弱さである。

従来、国の「責任法体系」は、現実には、「自然災害＝天災＝不可抗力の災害」観と一体となって運用されてきた。しかし、「自然災害＝天災」なら、自然災害は一種の自然現象のようなものであって、災害発生の責任者は誰も存在しないことになる。だが、実際の自然災害は、たとえ災害の素因が同一規模の巨大地震であっても、そこに人間がどう住まい、どういう社会や街をつくり、災害にいかにかに備えるかによって、その規模や形態には大きな違いが生じるのである。つまり、「自然災害」とは言っても、それは、素因が地震のような自然現象というだけのことであって、現実の地震災害は、天災的要素と人災的要素とが深く結びついて発生する。ところが、これまでの政府の主張は、「一般に自然災害は天災であって、人間の力の及ばない不可抗力なものであるから、政府には災害発生の責任はない。もし、政府が、明らかに災害発生の原因者として特定される場合には、被災者に個人補償するが、それ以外は自力復興すべきだ」というものであった。こうして、わが国の災害保障の現実は、「自然災害では、国は個人補償をしない」ということと事実上同義となる。しかし、仮に政府に原因者責任がないとしても、発生した被害に対する結果責任まで政府にないと言えるであろうか。

しかし、この点についても、従来の政府の主張は、「(私有財産制の下では)自然災害による私有財産や事業に関わる損害については、当然個人自身の責任で解決することが原則」⁸⁾である、というものであった。この主張の当

否については次節で詳しく検討する予定であるが、問題は、その結果、個人被害の復旧については、①自力復旧によるか、②相互扶助（一般的には保険）によるか、基本的にはいずれかの方法しかないことである。しかし、①についていえば、大多数の人びとにとって、平時から、将来の不確実な大規模災害の復旧に備えて、個人で十分な貯えをしておくことは不可能といってよい。なぜなら、災害は、社会的弱者ほど厳しく襲うのに、逆に弱者ほど災害に備える余力には乏しいからである。そのため、一般には、②の相互扶助、とくに個人の財産被害については損害保険による方法がとられてきた。しかし、わが国では、通常の火災保険は、地震による災害については保険金の支払いを免責している⁹⁾。このため、雲仙だけではなく、奥尻や阪神・淡路でも、保険金の支払いをめぐるトラブルや訴訟が続発した¹⁰⁾。

もっとも、地震災害などによる個人の住宅や損害補償については、現在でも地震保険制度が設けられている。しかし、後に第3節において詳論するように、現行の地震保険制度は、保険の大数の法則にのりにくく、逆選択が働くため、保険金額が一般の火災保険と比べると低額に抑えられている。その一方、保険料は割高となっているため、保険商品としての魅力に欠ける。また、保険料率には、公共性を反映して、保険会社の利益が加味されていない。以上の結果、需給両面から保険の普及へのインセンティブが働かないため、地震保険の普及率は極めて低い¹¹⁾。地震保険は、今日、大規模災害を惹起する可能性がもっとも高い地震による個人被災への唯一の補償制度としては、いわば「欠陥商品」と言ってよい。これは、現行地震保険の制度上の限界に起因しており、後述のように、地震保険に代わる、あるいはこれと相互補完的な災害保障システムの創設が不可欠となっているのである¹²⁾。

第3は、全体としての災害対策がハードな防災公共事業に傾斜し、とくに被災後の復興過程については、公共施設復旧優先主義となっていることである。

自然災害に対しては、国の責任が問われることが少なく、かつ個人被害に

表1 災害対策関係予算の構成 (1993年度) (単位: 億円, %)

項 目	事業費 (A)		うち国費 (B)		$\frac{(B)}{(A)}$ %
	億 円	%	億 円	%	
科学技術の研究	433	0.5	432	0.9	99.7
災害予防	16,089	22.1	8,662	18.6	53.8
国土保全	41,809	57.3	24,628	52.9	58.9
災害応急対策	45	0.1	22	0.0	50.1
災害復旧等	14,551	20.0	12,783	27.5	87.8
合 計	72,927	100.0	46,527	100.0	63.8

(注) 1) 政府の一般会計と特別会計との間及び政府関係機関との間の重複計算を除いたもの。

2) 国費は、当初予算+予備費+補正予算+流用により計算した補正後予算額。

3) NTT-A事業を含み、またNTT事業償還時補助を含まない額。

(資料) 国土庁編『防災白書』1995年版, p.173より作成。

対する災害保障は例外的で、あとは融資対策くらいしかないとすれば、国の災害対策は、いきおい防災関連の公共事業に重点化されざるを得ない。それも、国の責任が厳しく問われない下では、ソフトな予防対策よりも、ハードな災害復旧事業や国土保全事業へと傾斜しがちとなる。表1は、大震災直前の1993年度の国・地方を合わせた災害関係予算(補正後)の構成であるが、事業費総額の約8割が災害復旧や国土保全等を中心とする公共土木建設事業に偏り、災害予防は遅れ、災害応急対策は手薄となっている。また、事業費に占める国費の割合も、公共土木施設の災害復旧等の高い割合と比べて、災害予防や災害応急対策ではかなり低くなっている。

国土保全事業は、治山治水ともいわれる土砂災害対策事業や河川整備事業が主なもので、多くは災害復旧と災害予防とをかかっている。しかし、河川整備の進捗度は遅く、1960年からすでに30年以上、8次に及ぶ治山治水5ヵ年計画の実施にもかかわらず、整備状況は、92年度末で大河川でさえ目標の63%、中小河川では38%にすぎない。都市化の進展に伴って近年都市の郊外で

頻発している土砂災害の防止事業はさらに遅れ、地すべり危険箇所や土石流危険渓流の整備率は全国でやっと20%である。雲仙災害直後の92年度末の長崎県における土砂災害危険要整備箇所に対する事業着手率は、砂防6%、地すべり9%、急傾斜地14%と、にわかには信じ難いほどの低率であった¹³⁾。

こうした災害対策の公共事業重点主義、それも予防対策よりも災害復旧への傾斜は、雲仙火山災害の場合にも明らかであって、被災当初、応急的な民生対策や中小企業対策に比重をかけていた長崎県の災害対策予算は、その後急速に災害復旧公共事業へと重点化していった。県の雲仙災害対策予算に占める土木費の割合は、93年度には78%に達した。これに農林水産業関係の災害復旧事業費などを加えると、土木建設事業費の割合は9割近くに達し、その過半が災害復旧事業費であった¹⁴⁾。

阪神・淡路大震災の場合にも、1995年度の第2次補正予算までの国の予算措置3兆3,774億円のうち約6割は公共施設の復旧整備にあてられ、ハードな公共施設の復旧優先主義は見事に貫徹された。しかも、災害復旧事業のうち8割近くが道路、鉄道、港湾、市街地再開発などの産業・都市基盤復旧事業に集中した。このため、道路、港湾等の事業の起債充当率を100%に引上げ、その元利償還の95%を地方交付税に算入した。また、通常は国庫補助のない阪神高速道や神戸埠頭公社、神戸高速鉄道、新交通にさえ80%の国庫補助を新設し、起債、交付税の優遇措置をも付加した。このように、大震災の災害対策の場合には、たんに公共施設復旧優先主義にとどまらず、大都市型災害であることを反映して、産業・都市基盤社会資本にたいする復旧重点主義がとられたことに特徴がある¹⁵⁾。

反面、大震災でも、生活再建のための財源保障は手薄であった。ことに住宅については、公営住宅の復旧財源措置の改善は一切なく、また災害公営住宅の建設にとって最大のネックとなった用地取得への国庫補助の新設についても、実現されなかった。さらに、個人住宅の被害については、政府は、私有財産制の下では個人補償はできないとする従来の態度に固執してきた。し

かし、その結果、住居を失った大半の被災者は一挙に住宅困窮者となっただけでなく、被災者がもといいた街に戻れないことが、被災地の復興を妨げる最大の要因となっているのである。

第4に、現行の災害対策システムは、その成立の過程からも明らかなように、風水害のような短期の一過性災害を前提としており、今日の災害の特徴である、大規模な長期化災害には対応できない側面を露呈させてきている。

一般法である災害対策基本法は、1959年の伊勢湾台風災害（死者・行方不明5,098人、被害額7,000億円）を機に、61年10月に制定、翌62年7月から施行された。同法に基づく現行の災害対策の体系は、防災（防災組織・防災計画・災害予防）— 災害応急対策 — 災害復旧とつづき、その後に財政金融措置等が規定されている。すなわち、この法体系では、災害対策を時系列的に、防災 — （災害の発生） — 災害応急対策 — （災害の終息） — 災害復旧として捉え、かつ災害の発生から終息までは短期間ですみ、それ故、応急対策後は、短時日のうちに災害復旧・復興過程へと移ることができるものと想定されている。事実、この基本法にもつづき、災害救助法によって実施される避難所の設置や食事供与は、通例、災害発生の日から7日以内とし、期間を延長する場合には、厚生大臣の許可が必要とされているのである。

たしかに、台風災害のように、短期の一過性災害であって、かつ災害の規模も格別に大きいものでなければ、そうした想定も妥当しよう。しかしながら、雲仙火山災害のように長期化した大規模災害は言うまでもなく、今回の大震災のように災害の規模が極めて巨大化すると、災害の後遺症が長びき、被災者と被災地の復旧復興への取り組みには相当長期間を必要とする。また、災害の後遺症が長びくなかで、例えば地域経済の低迷が就業の場や所得を喪失させ、後者がまた地域の中小商工業者の復興の足枷となるといった悪循環を生じ、複合被害が拡大する。

ところが、現行の災害対策制度には、こうした長期化災害や中長期的な災害後遺症とこれに伴う複合被害などを想定した規定は基本的に欠落している

といてよい。長期化大規模災害においては、個人や中小業者の本格的な復興までの繋ぎの仮住居や仮店舗・仮工場の保障、雇用や就労機会の提供、災害に伴う二重ローン・既存債務などの債務累積問題の処理等、現行の制度では解決の困難な多様な問題が発生している¹⁶⁾。こうした長期化大規模災害にともなう諸問題については、1～2年といった短期ではなく、新たに5～6年から10年スパンの中長期的な継続的災害対策が不可欠となっている。

第5に、現行の災害対策制度は、行政主導型の中央集権的な行財政システムを前提としており、これに伴う弊害や、地方自治、住民参加の軽視がある。

わが国の災害対策の行財政制度は、通常の国と地方の政府間関係と同様、行政事務の権限と実施責任とを国や地方の各機関ごとに割りあて、その上で財政責任と財源移転のルールを定めている。行政事務の配分と責任所在の基本は災害対策基本法によって規定されているが、各種の災害対策事務の内容については、多数の災害関連の特別法により個別に定められており、機関委任事務のウェイトが高い。

他方、財政面では、災害対策事業のための諸費用の負担は、原則として、その事業の実施責任者が負担する「実施責任者負担原則」がとられている（災害対策基本法 第91条）。ただし、災害対策に要する費用のうち、法令に特別の定めがある場合、または予算の範囲内において特別の措置を講じている場合は、その限りではない（同条）。実際には、この後者のケースの方が圧倒的に多く、災害予防・災害応急対策・災害復旧事業等の多くは、国の直轄事業よりも、地方自治体が実施する災害対策事業について、国がその費用の一部または全部を個別法令による国庫補助または予算補助として負担するか、補助率を引上げて対応する仕組みがとられている。災害対策の地方財政措置の基本は、こうした国庫補助金の特別措置に、地方債の起債許可（起債適格事業の拡大や起債充当率の引上げ）と、地方債の元利償還金の地方交付税への算入措置とを結びつけた、財政三点セットからなっている¹⁷⁾。

また、通常災害をこえて激甚災害と認定された場合には、災害対策基本法

の姉妹法である激甚災害法（「激甚災害に対応するための特別の財政援助等に関する法律」）によって、より手厚い財政措置が用意されている。さらに雲仙災害の場合には、「21分野100項目」と呼ばれる多数の現行制度の弾力的運用と特別措置がとられ、また「災害対策基金」が、日本の災害対策史上初めて設立された。一方、阪神・淡路大震災の場合には、被災直後に激甚災害の指定が行われ、また3月までに、特別財政援助法を含む16件の震災関連の特別法が制定され、特別の行財政支援が講じられることになった¹⁸⁾。

こうして、災害対策に関する国の財政措置は、一見するとまことに手厚いようにみえよう。たしかに、今日の日本の災害対策行財政システムは、制度の沿革としては戦前からのそれを引きずりながらも、戦後、幾多の大規模な災害を契機として高まった防災への世論と運動を背景として、部分的な改革を積み重ねて現在に至ったものである¹⁹⁾。その意味では、戦争直後から今日まで、災害対策の内容に一定の改善がみられ、対策の効果が発揮されてきた面のあることは否定できない。しかしながら、そうした災害対策システムの改善・改革にもかかわらず、われわれが本節で明らかにしてきたような日本の災害対策行財政システムの根本的な特徴と問題点は、なんら変革されることなく今日に至っている。そのことは、これまでの改革が、結局は部分的な修正にとどまり、制度・運営の根本にメスをいれるものではなかったことを物語っている。

災害対策の財政システムの改革にしても、今回の大震災の特別財政援助法を含めて、災害対策の地方財政措置の基本は、依然として補助金、地方債、地方交付税の財政三点セットからなっている。しかし、このことは、補助金行政の弊害を被災地に集約的にもたらす原因となる。補助金を獲得する必要からの自治体による陳情行政と中央政府からの介入は強まり、自治体財政の自主性は失われ、補助率の有利な産業基盤事業に復興事業が偏る一方、被災者のニーズや被災地の実情からは乖離するといった、中央集権型財政システムの弊害は増幅されざるをえない。また、災害対策事業の多くが機関委任事

務であって、そのため、調整機関である国土庁は、権限と財源を握る各省庁の縦割りの行政機構や権益システム、補助金ルートには直接介入できない。既存権益を保持し、守備範囲を拡大しようとする省庁間の激しい競争は、必要以上に大規模な防災施設の建設や強引な復興都市計画を推進させたりする²⁰⁾。こうして、集権的な行財政システムによって、災害対策における自治性、多様性、総合性は損なわれ、地域の実情から遊離した多くの無駄や無理な事業が行われがちとなる。また、それは、談合問題や官官接待など不公正な事件の温床ともなりやすいのである。

なお、現行の災害対策制度では、行政機関の権限と責務については規定しているが、住民については、主として行政の施策や規制の対象にすぎず、そのため住民の「責務」は規定されていても、住民の「権利」については明確な規定がない。この結果、防災計画や災害復興計画への住民参加や情報公開は軽視されがちとなる。しかし、真に実行性のある災害対策を実施するためには、雲仙や阪神・淡路でも明らかとなったように、地域の実情を熟知した市町村の自治権の拡大、これを担保する情報公開と住民参加の制度化が不可欠となっているのである。

〔注〕

- 7) 消防庁防災課編『逐条解説 災害対策基本法』ぎょうせい、1995年、pp.15-18。
- 8) 吉開正治郎「雲仙岳噴火災害対策」『ジュリスト』987号、1991年10月1日、p.9。
- 9) わが国では、地震、噴火、津波の場合、損害の巨大性及予測の不可能性などを理由に火災保険の免責条項が必要とされているが、アメリカ、イギリス、フランス、ニュージーランドなどでは、地震による火災も火災保険などで通常の火災と同様の保険金が支払われている。もっとも、近年、世界各地で大規模な自然災害が頻発しており、そのためイギリスのロイズ再保険組合の再保険料はこの数年で8～9倍がた引上げられ、保険会社に危機感が出ているといわれる（久津輪 雅「自然災害における保険の現状と課題」（九州弁護士会連合会・長崎県弁護士会編『雲仙普賢岳からの提言 — あるべき災害対策をめざして』同、1996年、p.233）。

- 10) 火災保険金の支払いをめぐるトラブルについては、「火災保険金支払いを求め奥尻島民提訴」『長崎新聞』1994年4月14日、「震災2年 火災保険請求権きょう時効」『朝日新聞』1997年1月17日。
- 11) 全労済協会『自然災害に対する国民的保障制度の提言』、1995年9月19日、pp.5-8。
- 12) 吉川吉衛は、地震災害だけではなく、風水害等を含む自然災害全体を対象として、「地震保険」を「自然災害総合保険」に組みかえ、かつ現行のように物価値保険ではなく、定額給付の臨時生計費保険として構想することを提唱している。これであれば、被保険者にも納得されやすく、損害査定上のトラブルも少なく、また保険料率を相対的に低く設定でき、保険普及率の拡大を望めるのではないかと、いうのである（吉川『現代の保険事業—企業規制の論理』同文館出版、1992年、pp.286-293）。この提言は、地震保険の改革案としては相当大胆なものであり、現行制度のいくつもの重大な欠点を克服しようとする試みとして注目に値する。ただし、保険を任意にすると逆選択が働き、強制にすると同民間保険にはなじまず、両者の矛盾を止揚する新しい保障システムが求められているといえよう。
- 13) 宮入興一「災害問題と地域・自治体—自然災害における被害の全体像と複合的被害構造の解明：雲仙火山災害を事例として」『経営と経済』73巻1号、1993年6月、pp.38-39。
- 14) 宮入興一「長期化大規模災害下の災害対策と地方財政システムの改革」（雲仙火山災害長崎大学調査研究グループ『雲仙火山災害の調査研究（第4報）』同、1996年）、pp.59-60。
- 15) 宮入興一「阪神淡路大震災と地方財政改革」（日本地方財政学会編『現代地方財政の構造転換』勁草書房、1996年）、pp.69-74。
- 16) この点の最近の状況については、神戸大学・震災研究会編『神戸の復興を求めて—阪神大震災研究3』神戸新聞総合出版センター、1997年、を参照。
- 17) 国土庁防災局監修『日本の災害対策—その現行制度のすべて（改訂版）』ぎょうせい、1991年、pp.63-491。
- 18) 国土庁『防災白書（平成7年版）』大蔵省印刷局、1995年、pp.29-92。
- 19) 宮入興一「災害対策の展開と地方税財政制度」（雲仙火山災害長崎大学調査研究グループ『雲仙火山災害の調査研究（第3報）』同、1994年）、pp.76-85。
- 20) 宮澤節生「地方自治の試練としての震災復興」『法律時報』67巻9号、1995年8月、pp.62-66。

2. 被災者個人への生活再建保障とその論拠の再検討

前節では、わが国の災害対策行財政システムの特徴と問題点について概観した。これをふまえて、本節では、「私有財産性の下では、自然災害による被害に公費による個人補償はできない」とする政府の従来主張の論拠に再検討を加え、その主張の問題点を順次にえぐり出していこう。

(1) 被災者に対する個人補償否定論の「論理」とその問題点

日本の災害対策システムの最も根本的な特徴は、前節でみたように、それが責任法体系によるとされながら、実態としては国の責任の所在が非常にあいまいであり、かつこれに加えて、自然災害は人間の力が及ばない「天災」であるとする、「自然災害＝天災論」にあった。この論理は、必然的に次の結論へと導く。すなわち、自然災害が「天災」である以上、国には自然災害の発生に対して責任はなく、国に責任がない限り、国に被災者個人の災害による損失を補償する義務はない。したがって、自然災害による被災者個人の損害については、自力復興が原則である。

この「論理」の骨子は、みられるように、災害の「原因者責任論」と「自然災害＝天災論」とを結合させ、その上で、①国は、災害発生の原因者である場合には個人の被災による損失にも個人補償をする、②しかし、自然災害は「天災」であって、国に原因者としての責任はない、③したがって、自然災害による被災者の損失補償の義務は国にはなく自力復興が原則である、とする三段論法にたっている。そこで、以下、この論理に即して検討を加えていくことにしよう。

まず、最初に、②「自然災害＝天災論」については、結論からいえば、この論理のように、自然災害を「天災か人災か」の単純な二者択一論で捉えて、明白な「人災」以外はすべて「天災」とする認識は、自然災害の現実にてらせば、明らかに誤りといわなければならない。なぜなら、一般に自然災害は、「完全な天災」と「完全な人災」とを両極におく広大なグレーゾーンを有し

ており、現実の災害の大部分は、その中間のいずれかで、天災・人災の両要素をもって発現するからである。事実、一見天災ともみえる今回の大震災についてさえ、なぜ戦後最大の被害が生じ、果てしない被災地獄が継続しているかについては、地震の大きさとともに、最大の問題が、住宅や都市構造が貧弱で、災害に弱い体質のまま放置されてきた点にあることが、専門家からも指摘されている²¹⁾。住宅が崩壊せず、また都市にオープンスペースがあれば、数十万人もの人びとが路頭に迷い、数千人もの人びとが命を落とすことはなかったからである。

こうした現在の日本の都市の災害に対する脆弱さは、経済性や効率性を最優先させ、安全性を後回しにしてきた政府の成長政策や開発政策と、行政の体質を反映していた。高度成長期からの、成長志向、開発志向の都市政策と行財政のしくみのもとで、都市の肥大化や過密化が防災上の配慮を欠いたまま進められた。危険な急傾斜地や軟弱地盤への市街地の拡張が、防災対策のないまま進行した。大震災でのインナーシティへの被害の集中も、投資効率の悪いインナーシティの再生が、老朽住宅の補強対策をも含めて、後回しにされてきたことと深く関わっていた²²⁾。また、神戸市などでは、都市の成長と財政の効率を求めて、震度6以上の直下型地震の発生にたいする専門家の警告を無視したことが、防災対策や防災計画の欠陥を生み、被害を拡大させる重要な一因となった²³⁾。大震災は、「都市経営」の名の下にこうした成長主義・開発主義の先頭を走ってきた神戸市に深刻な衝撃を与えたが、他の大都市も多かれ少なかれ共通の構造と欠陥をもっていた。

なぜ、自治体の安全性や防災への配慮が欠落したのか。その最大の原因は、日本の公共事業や地域開発の欠陥にある。日本の公共事業が経済成長を志向して産業基盤投資や大規模プロジェクトに傾斜し、防災や住宅、生活基盤の整備を怠ってきたことが、大都市をはじめ自治体の行財政運営を、成長と効率を求めて開発主義へと走らせるエンジンとなった。また、日本の地域開発政策は、集積利益のみを求めて、公害・災害・住宅難・過密問題などの集積

不利益を軽視し、そのことが都市のアメニティやコミュニティとともに、安全性（セキュリティ）の確保を後回しにさせる動因となった。さらに、こうした国の公共事業や地域開発の特質を、都市を含む地方自治体につたえるパイプ役となった装置こそ、国庫補助金を基軸とする地方債、地方交付税のような依存財源の増大と中央政府への権限の集中による、日本に特異な縦割り集権型の行財政システムに他ならなかったのである。

このようにみてくれば、大震災の発生と拡大の原因を、もっぱら予期せぬ大規模な直下型地震に求める政府の「自然災害＝天災論」のような従来の見解の誤りはもはや明白であろう。今回の大震災の場合にも、中央政府の効率優先による成長主義・開発主義の諸政策の失敗と、国・地方の政府間行財政関係の欠陥とが、地震による被災を肥大化、長期化させる最大の要因となった。もちろん、大きな地震なしには大震災が発生しなかったことは事実であるが、しかし上述のような「政府の失敗」なしには、地震災害がこれほど大規模かつ長期にわたって、被災者と被災地に深い傷を残すことはありえなかった。その意味で、阪神・淡路大震災は、たんなる天災などではなく、人災の要素を色濃くもっていることは否定できない。政府がこの点を否定できない限り、かりに政府の主張する「原因者責任論」にたっても、国は言うまでもなく、その政策に追随した自治体をも含めて、大震災による個人被災に対しては、相当の責任と損失補償の義務が存在するという立論も十分に成り立ち得るのである。しかし、これまで、大震災の原因について、政府は、「大震災は天災だった」というだけで、十分な論拠をあげて大震災の人災的要素を明確に否定することはできなかった。以上のように、政府の三段論法のうち、②の「自然災害＝天災論」については、事実上完全に破綻してしまっているのである。

(2) 自然災害による私有財産の損害と「私有財産自己責任の原則」

(1)では、政府が主張する「自然災害＝天災論」、すなわち自然災害の発生

に国の責任はまったくないとする論理は、今回の大震災の現実にてらしても、誤りであることを論証した。しかし、かりに百歩譲って、国に被災者個人に対する原因者責任がまったくなかったと仮定しても、では、生じた被災にたいする結果責任まで国にないと言えるであろうか。この点を、先述の政府の三段論法のうち、①の「原因者責任論」と関わらせてさらに検討してみよう。

個人被災にたいする従来の政府の主張は、「(私有財産制の下では) 自然災害による私有財産や事業に係わる損害については、当然被災した個人自身の責任で解決することが原則」であり、したがって、住宅など被災した個人の財産等については、「公的に税収を支出して補填すべきものではない」²⁴⁾、とするものである。この政府の主張は、もう少し敷衍していえば、次の2つの主張から成り立っているとみることができる。

①私有財産制の下では、私有財産の保全には自己責任をとらない、自己の責任で管理するのが原則である。したがって、自然災害による私有財産の被害は、その財産の保全・管理について、国や自治体または他の私人の責任に帰されるべき明白な根拠のない限り、被災者個人の自己責任で解決されなければならない(「私有財産自己責任の原則」、と呼ぶ。)

②公費による支出は、国民からの税収を財源とする以上、「公益」のためになされるという「公共性」をもっていなければならない、直接個人の財産形成につながるような公費の支出は、「公益」に反するので行ってはならない。したがって、住宅など個人財産の被災に対してその損失を補うような公費の支出はできない(「公費公益の原則」、と呼ぶ。)

そこで、以下、この2つの原則についてそれぞれ考察をくわえることにしよう。なお、①の「私有財産自己責任の原則」については、本項の以下の部分で、また②の「公費公益の原則」については、節をかえて第3節で論じることにした。

さて、①の「私有財産自己責任の原則」、すなわち私有財産制のもとでは

個人の財産の保全・管理には自己責任をとらない、したがって自然災害によって生じた私有財産の損害は被災者個人の責任で解決すべきであるとする「原則」は、今日、妥当性をもっているといえるであろうか。

「私有財産自己責任の原則」とは、きわめて簡潔に言えば、「自分の財産は自分で守れ、守れなかったのは自分が悪いのだから、自分の責任で解決しろ」、ということに他ならない。しかし、では、何故そうでなければならないのか。この問題については、一見迂遠のようではあるが、私有財産制の歴史的・理論的な検討をとおして究明される必要がある。なぜなら、この「原則」は、私有財産制度の存立それ自体と深く結びつけて主張されているからである。

さて、近代初期、市民革命によって絶対王政が打倒されようとしたとき、「市民的自由の確立」、「国民代表議会の設立」と並ぶ三大目標の1つは、「財産権の保障」（財産所有の国家からの自由）であった。1789年のフランス人権宣言第17条の「所有権は、不可侵かつ神聖な権利である」や、1791年アメリカ合衆国憲法修正第5条の「法の適正な手続きによらなければ、生命、自由または財産を奪われぬ」は、その代表である。ここで問題とする「私有財産自己責任の原則」は、この「財産権の保障」と深く結びつき、実際、以下のように、両者は同じ事柄の表裏の関係にあると言ってよい。

近代市民社会の市民にとっては、自らの労働によって得た果実は、自分と家族の生存にとって必要不可欠であるだけでなく、それを自ら自由に処分することは道徳的にも正当であり、きわめて自然なものと考えられた。にもかかわらず、当時の絶対主義国家は、一方で封建的支配と封建的所有関係を基礎にしていた。そこでは、君主自らが領主として土地を所有するばかりではなく、商業や貿易上の専売権、独占権をもち、そこから特権的収入を引き出していた。また、そこでは君主の統治権と所有権の分化が明確ではなく、課税権すら近代的な公権の一部というより、むしろ市民の財産や産業の上に存在する君主の所有権に基づくものとみなされ、国民の納税の義務は君主の

支配下にある隷民の義務とされたのである²⁵⁾。

こうした君主の権力と支配に対抗して立ち上がった民衆は、他の諸自由とともに、財産に対する私的所有権を、万人が共通して有する自然的、道徳的権利として、すなわち基本的人権として要求した。また民衆は、国民代表機関（議会）を設け、これに立法権と課税権を委ねたのである。こうして、諸自由を普遍的な原理にしたがって制限するための法律を制定する権能と、労働の所産である財産に対して課税する権能（租税協賛権）とが議会に委ねられることになった。近代初期の権利宣言に現れた財産権保障、とりわけルソーのように民衆の財産権を代弁する近代的財産権保障の主張者達は、財産あるいは財産権を、このように基本的人権、すなわち人間の生存、人間の尊厳、人間の自由と不可分一体のものとして捉え、いわば「人権としての財産権の保障」を要請したのである。そうであればこそ、この理念は、道徳的・哲学的に正当性を有し、政治理論としても妥当性をもち得たのであった²⁶⁾。

さて、ここで問題とする「私有財産自己責任の原則」は、以上のような「財産権の保障」の対称物、その裏返しとしての義務規定といってよい。すなわち、国家が国民である市民の財産所有の自由を侵害せず、財産権を保障する限り、市民は、自らの私有財産については自己の責任と力で守らなければならないと言うのである。それは、近代市民社会の「自由放任」の理念に対し、それと裏腹の関係にあった「自助」の理念の財産権版と言ってもよいであろう。こうして、今日のわが国政府のいう「私有財産自己責任の原則」は、思想的な系譜としては、近代市民社会の要求であった「財産権の保障」に端を発し、これと対をなす理念だったのである。

とはいえ、ここで見落としてはならないことは、こうした近代の私有財産制の成立過程における民衆の財産権保障の主張が、財産権を、上述のように人間の生存・尊厳・自由といった人権的構成において捉えていたことである。したがって、財産権の保障と表裏の関係にある私有財産自己責任の原則も、人権的構成から理解されるべきものであった。たとえ私有財産制を前提

したとしても、「財産権の保障」は人権の見地から一定の制約をもつものであった²⁷⁾。これと同様、「私有財産自己責任の原則」も、人権の見地から一定の制約を受けざるを得ないものであった。私有財産の自己責任は、私有財産制の下で常に無条件かつ絶対的に適用される「原理」ではなく、大規模な自然災害のように、自己の財産保全責任を超えるような被災については、人間としての生存・尊厳・自由といった基本的人権保障の見地からも、それに相応しい柔軟性をもって適用されるべき原則であることが、ここでは何よりも確認されなければならないのである。

しかし、私有財産制に立脚する小生産者の支配する経済は、やがて資本蓄積とともに変化し、生産手段を所有する資本家と、労働力だけを商品として所有する労働者とが分離した。その結果、かつて財産権の内部で統一されていた営業権は、資本家のもとの独立・肥大化し、それに伴って財産権・営業権と生存権・生活権との分離が生じた。生産手段を所有できない無産の労働者達は、生存権・生活権を保障されないので、労働力を商品として売る以外には生存・生活できないことになった。財産権が基本的人権と統一されていた時代は去ったのである。その結果、「財産権の保障」はあたかも絶対的な「原理」として法制上独立純化し、それにつれて裏面の「私有財産自己責任の原則」も、あたかも絶対的な「原理」としてみえるようになったのである。

このことは、近代の「租税国家」が、ブルジョアジーの支配する資本主義国家であることとよく適合していた。近代の国家は、国民からの税収を主とする租税国家であった。そこでは、労働の所産である財産に課税するという、それ自体「財産権の保障」に反する政府の行為については、人民から選ばれた議会が、租税協賛権を行使し、また納税者主権によって必要最小限の行政サービスの支出を行う「安価な政府」を主張し、これによって国家の課税権と市民の財産権との矛盾を調整していたのである。しかし、現代の「高価な政府」は、国家による租税の大衆課税化と民衆の租税負担のかつてない増大をもたらした。同時に、労働者や中小企業者を含む人民の生存権や生活権も

社会権として自立・拡大され、それに伴って、人民の財産権は、生存権・生活権ともなり、社会権の一部ともなった。その結果、政府の課税権と人民の財産権との矛盾はしばしば顕在化し、財産権保障の限界を露呈せざるをえなくなった²⁸⁾。財産権保障の限界の露呈はその裏面にも反作用し、私有財産自己責任の原則は、再び基本的人権の見地から、一定の修正を余儀なくされてきているのである。

以上のように、「私有財産自己責任の原則」は、私有財産制のもとで、一般的には妥当しうとしても、それは、歴史的にも理論的にも、今日の日本の政府が主張するように、常に無条件に適用しうる絶対的な「原理」などではなく、大震災のように個人の財産保全の責任を超える大規模な被災については、被災者の生活基盤の回復のために、生存権・生活権といった、基本的人権を考慮して適用されるべき「原則」であることが再確認されなければならないのである。

〔注〕

- 21) 室崎益輝「地震被害の原因とこれからの防災計画」(大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治－復興への提言』自治体研究社, 1996年), pp.56-59。
- 22) 広原盛明『震災・神戸都市計画の検証－成長型都市計画とインナーシティ再生の課題』自治体研究社, 1996年, pp.115-128, 森本 宏「消防力の限界と地域防災計画－震災対策としての木造老朽住宅の補強が急務」『法律時報』67巻9号, 1995年8月, pp.58-61。
- 23) 早川和男「阪神大震災復興は人権の回復とともに」『ジュリスト』1070号, 1995年6月20日, pp.22-25。
- 24) 吉開, 前掲論文(注8), p.9。
- 25) 島 恭彦『財政思想史(島恭彦著作集, 第1巻)』有斐閣, 1982年, pp.284-325。
- 26) 奥平康弘『憲法Ⅲ－憲法が保障する権利』有斐閣, 1993年, pp.228-240。なお, 「人権としての財産権」については, 渡辺洋三『財産権論』一粒社, 1985年, pp.85-114 を, また, フランス革命期の財産権論の歴史的・実証的研究については, 田村 理『フランス革命と財産権－財産権の「神聖不可侵」と自然権思想』創文社, 1997年, pp.1-520, を参照。

27) 例えば、「安価な政府」の先駆者であったトマス・ペイン (Thomas Paine, 1737-1819) は、1776年に著した『コモン・センス』(Common Sense) によってアメリカ独立革命を指導し、フランス革命に参加し、19世紀末のイギリス急進主義にも大きな影響を与えたが、ペインは、新しいブルジョア政府がたんに自由放任(レッセ・フェール)で「財産権の保障」さえしていればよいとは考えていなかった。ペインは、貧困者の生存権の保障には、貧困世帯にたいする扶助、児童のための教育費の支給、高齢者への年金の支給、常時雇用による労働権の保障が必要であり、こうした「扶助は慈善ではなく権利に属するもの」であることを強調し、そのためには所有権も規制の対象であることをすでに主張していた(T.Paine, *Rights of Man*, Pt. II, Vol. II, 1791-92, pp.485-493, 西川正身訳『人間の権利』岩波文庫, 1971年, pp.336-348.)。この点については、中谷武雄「トマス・ペイン研究序説：社会の発展と政府」『社会科学論集』47号, 1984年3月, pp.55-86, 同「トマス・ペインの財政改革論」『徳島大学社会科学研究所』3号, 1990年2月, pp.23-44, 北村裕明「トマス・ペインと『安価な政府』」(島恭彦・池上惇編『財政民主主義の理論と思想』青木書店, 1979年), pp.25-46, を参照。

なお、トマス・ペインの「絶対的な安価な政府」論にたいして、「相対的な安価な政府」論を主張したアダム・スミスの財政理論の意義と限界については、山崎怜『「安価な政府」の基本構成』信山社出版, 1994年, pp.35-96, 中谷武雄『スミス経済学の国家と財政』ナカニシヤ出版, 1996年, pp.207-232, を参照。

28) こうした国家の課税権と国民の財産権との矛盾は、しばしば「納税者の反乱」として顕在化している。「納税者の反乱」については、Schwadron, Jerry Ed., *California and the American Tax Revolt : Proposition 13 Five Years Later*, University of California Press, 1984, pp.70-194, に詳しい。

3. 「公費公益の原則」と「災害保障」

自然災害による個人被災に対して公費による支出を否定する論理のうち、「私有財産自己責任の原則」と並ぶ第2の柱は、「公費公益の原則」であった。後者の「原則」は、公金の支出は国民の税金からなされる以上、その支出については、これを合理化するに足る「公益性」ないし「公共性」が存在しなければならず、したがって、自然災害による個人の財産被害にたとえ被

災者の責任がなくても、その損害を公費で補填することは、個人の財産形成につながり、「公益」に反するので、そうした公費の支出はできない、とするものであった。

他面、現代の国家は、「社会国家」といわれるように、そこでは国民の納税の義務が増大する一方、国民の権利を実現すべき国家の義務もまた増大している。その中心は、基本的人権や社会権のような国民の権利の拡充にある。そこで、究明されるべき次の課題は、自然災害において、「公費公益の原則」が、人権や社会権の保障のような、現代国家における国民の権利の拡充といかなる関係にあるかを明らかにすることである。以下(1)では、人権や社会権、またその具体化としての社会保障の概念と「公費公益の原則」との関係を明らかにし、次いで(2)では、これを踏まえて、被災者個人への公費助成が「公費公益の原則」に反せず、むしろそれにかなうことを検証する。以上に基づいて(3)では、「災害保障」という新しい概念を措定することにしよう。

(1) 「公費公益の原則」と従来の社会保障の概念

さて、近代の人権宣言において基軸となった権利は、2-(2)でみた財産権のような「自由権」であった。そこでは、国家の権力を制限して個人の権利や自由を守るという立憲主義思想のもとに、封建的な諸制約から個人の自由を解放することが人権の基本理念とされた。こうした自由主義国家のもとでは、個人の自由な活動、とくに自由な経済活動は広く容認され、商品経済の浸透と階層分化の進展につれて次第に資本主義が発展してきた。しかし、資本主義の発展は、他面で失業、貧困、富の偏在、労働条件の悪化などの社会的弊害を生み、その除去を求める労働運動や社会運動の高揚をもたらした。こうした事情を背景として、19世紀後半以降、国家による労働者政策として社会政策が各国でとられるようになり、それはやがて20世紀に入ると、国民諸階層が自らの生活の安定と確保を目指す社会保障システムへと拡充してきた。これらは、人権のカタログの中にも、生存権、生活権、労働権、教育権

などの「社会権」として採り入れられてきたのである²⁹⁾。

こうして、「社会権」は、「自由権」とは相当異なる権利であるが、しかし、両者の区別をことさらに強調すべきではないという指摘も大切であろう。なぜなら、自由権には社会権としての側面があり、逆に社会権にも自由権としての側面があって、両者は相違性とともにも共通性をもっているからである。たとえば、人間としての価値ある生活を営む上で必要な住宅や家財等の生活手段を、不当に国家から奪われない「国家からの自由」は、社会権（生存権）としての自由権であるし、教育の「国家からの自由」は、自由権としての社会権（教育権）と言ってよい。社会権であれ自由権であれ、同じ人権として、両者の基礎に、「個人の尊厳」の原理に資する権利であるという共通性のあることが見落とされてはならないのである³⁰⁾。

さて、従来、平常時における個人の事故や人生の起伏に起因する心身ないし生活上の障害や困難に対しては、生存権や生活権などに根ざす人権の保障が社会保障制度として整備されてきた。具体的には、生活保護のような公的扶助や母子福祉、障害者福祉のような社会福祉の諸制度、医療・年金・失業等の社会保険、さらに公衆衛生や医療、近年では環境対策や健康増進の諸施策までがその範囲に含められるようになった³¹⁾。こうして今日の社会保障は、上述の「社会権」の主要部分を包摂するものとして、制度が拡充・整備されてきたのであるが、この社会保障の特徴は、次の諸点に要約できよう。

第1に、社会保障は、カバーされる対象者と事故とが相当の普遍性・包括性をもつことである。

たとえば、かつてのイギリスの救貧政策は、産業資本の追求する「自由放任＝自助」の理念からみて、労働能力をもつ貧困者を対象から排除し、疾病・老齢等によって労働能力を失った貧困者だけに対象を限定して、抑圧的に救済を施すものであった。これに対して、社会保障としての公的扶助は、結果的に貧困者を対象とする点では共通していても、労働能力者を含めて、国民の誰であれ、その人が貧困に陥ったときには、社会権（生存権）の思想に

基づいて扶助の対象とする普遍性を有している。また社会保険も、かつてのビスマルクのそのように労働者階級だけを対象とするものから、今や全国民を対象とするものへと発展している。また、社会保障のカバーする事故やニーズの範囲も、失業、疾病、障害、老齢、労災から扶養、住宅等へと拡大し、包括化してきている。

第2に、社会保障は、その目的やイデオロギー的側面と関わって、基本的人権の思想とともに発展し、その中身が「国民の権利」として確立してきたことである。

基本的人権の思想は、近代における民主主義の思想と運動の発展をとおして、生存権を基軸に、労働権、団結権、参政権、教育権などとして展開され、第2次大戦後には国際的にも拡大された。1948年の世界人権宣言は、「何人も社会の一員として社会保障を受ける権利を有する」(第22条)と宣言し、また日本国憲法も、周知のように第25条で、「全ての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」として、生存権の保障を明言した³²⁾。

第3に、社会保障は、社会的連帯性の強化にともなって発達してきたことである。

たとえば、社会保険は、被保険者が保険料の納付や加入を拒否したり勝手に解約しては、制度を維持することはできない。また、公的扶助や社会福祉にしても、貧困者や障害者などにたいする国民の理解と人間としての共感や連帯性がなくては成立しえない。社会保障は、国民の社会的連帯性の強化とともにその理念と制度が発展し、逆に社会保障制度の成立と発展が国民の連帯性の強化に寄与してきた。

第4に、社会保障は、国家を責任政策主体とし、その保障義務を国家に課していることである。

もちろん、イギリスの救貧政策やドイツの社会政策にも、政策主体としての国家は存在した。とはいえ、その場合の国家は、教会やボランティア団体

の慈善活動、労働者の互助組合の活動と並ぶ、あるいはそれらを補完する一主体にすぎず、一般国民の権利に対応する義務・政策主体ではなかった³³⁾。日本国憲法も、生存権を規定した第25条2項で、「国は、すべての生活部面において、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と明記している。しかも、国家が責任政策主体であるということは、現代の国家が国民の民主的信託の上に成立している以上、社会保障の政策決定過程への国民の主体的参加の重要性をも示唆していると言ってよい。

第5に、社会保障は、その政策と行財政の仕組みをとおして、国家が国民生活に関与し、また所得再配分や経済安定などの経済管理機能を果している。

たとえば、各種の社会保険料の納付はもちろん、生活保護のような公的扶助の給付についても、国は個人や世帯の所得などについて詳細な義務規定を課している。また、社会保障の領域と財政支出が増大するにつれて、国民階層間の所得再配分やビルトインスタビライザーによる景気安定のような経済管理機能をも果たすようになっていく。

以上のように、今日の社会保障は、適用される対象者とニーズの包括性、国民にとっての権利性、国民の社会的連帯性、国の責任政策主体性と国民の参加権、経済管理機能の展開などを主な特徴としている³⁴⁾。そこで、問題は、これらの諸特徴から抽出される社会保障の本質的な特質をどう捉えるかである。

社会保障は、その理念的側面からすれば、上述のように基本的人権や社会権の思想に裏づけられて、国民の社会的連帯を背景におく、国民の普遍的な権利の保障であった。そのために、国家は、人権や社会権に関する国民の世論やニーズに対応して、自らの責任で社会保障を制度として確立し、政策として推進しなければならなかったのである。その結果、社会保障は、資本主義に本来的な「自助」（自己責任）の理念ではなく、逆に人権や社会権を基礎におく国民の社会的な連帯性や共同性をその理念の中にとり入れざるを得

ない。こうして社会保障は、制度的には、連帯性や共同性の理念を人権や社会権として内包し、民間にはできない社会的なサービスや施設に社会全体の利益に資する「公益性」ないし「公共性」が存在することを国家が公認し、財政支出を許したものとなる。この意味では、社会保障は、資本主義制度を前提としながらも、近代ブルジョア社会の「自由放任」・「自助」の原則を修正、または部分的に「否定」したものとなっているのである。以上のように、社会保障は、資本主義本来の「自助」の理念ではなく、いわば「協助」（社会的扶養）の理念を、人権や社会権のような市民社会の権利形式をとって国家が承認し、その上で「公費公益の原則」に則って、「公助」として制度的に展開しているところにその本質があるといつてよい。

もっとも、社会保障の本質がこうした自助の修正形態であるとすれば、資本主義制度のもとでは、社会保障の理念がそれ自体として現実化することには、一定の限界が生じることもまた避け難いであろう。なぜなら、資本主義のもとでは、上述の「自助」と「協助」の2つの理念は現実にはしばしば対立し、そのため実際の社会保障の制度や運営のなかで、人権や社会権の権利形式をとる「公助」が、完全に徹底される保障はないからである。そのことは、たとえば、社会保障の基軸をなす所得保障において、保障水準が「最低生活費」を超えるべきものではないとする「最低生活費の原則」をめぐる矛盾や確執となって現れている。なぜなら、保障されるべき最低生活の具体的内容そのものが歴史的に変化する相対的な性格をもつ上に、政府が「福祉国家」の理念によって国民の統合をはかろうとすれば、その水準は、受給家族のニーズをより効果的に充たすレベルに設定せざるを得ないが、他方、個人の「自助」原則に固執する限り、最低水準を超える生活保障は、個人の自助努力を抑制するものとして否定されざるをえないからである³⁵⁾。とはいえ、資本主義のもとでも、社会保障は、このような矛盾と、紆余曲折した確執の過程をへながら、国家による社会権の公認をとおして、漸次に「自助」から、雇主の抛出負担と公費負担とによって担われる「公助」の方向へとシフトしてきたのである。

(2) 「公費公益の原則」と災害被災者への公的援助

① 「公費公益の原則」とその要件

われわれは、社会保障の議論にやや深入りしすぎてしまったかもしれない。しかし、それは、社会保障の新しい展開として、「災害保障」の理論を、理念的にも制度的にも、より明確にするための前提として必要だったからであった。そこで、本項では、本来の課題に立ち返り、自然災害による個人被災にたいして公費の支出をすることは「公費公益の原則」に反するという従来の政府の主張に対して、逆に、こうした公費支出は、この原則に反しないどころか、そこには重大な「公益性」・「公共性」と「正当性」が存在することを論証しよう。

前項でみたように、社会保障は、災害のような非常時にはなく、平常時においても現代社会の中で生じうる個人と世帯の事故や起伏に起因する生存や生活の困難に対して、生存権を基軸とする人権や社会権の保障に社会的意義（「公益性」）を認め、そのための制度保障を実現しようとするものであった。しかし、その際、制度や運営の実態としては、「最低生活費」を超えるような保障は、資本主義的な「自助」原則の見地より、極力排除しようとする社会的政治的圧力が働き、わけても受給者の資産形成に結びつくような公費の支出は強く否定される。とはいえ、人間の社会が歴史的に発展するものである以上、何が基本的人権、社会権であり、また何が公益性、公共性であるかは、歴史的に変化し発展するものであった。事実、先述のように、今日では社会保障体系の一部として公認され、「公費公益の原則」に基づいて公費により支出されている保障プログラム、たとえば災害弔慰金や犯罪被災者給付金のような、自然災害や通り魔殺人などによる犠牲者の遺族に対して支給される給付金でさえ、かつては個人の「私益」に属するものとして、頑強に排除されていたのである³⁶⁾。

このように、たとえ、ある特定の一部の国民だけに便益を享受させることになったり、また、かりに個人の資産形成にある程度資することになる公費

の支給であっても、次の2つの要件を充たしていれば、そのような公費支出にも、「公益性」ないし「公共性」があるものとして、その支出の「正当性」を主張しようと言ってよいであろう。すなわち、その要件とは、①その公共支出に、国民生活にとって不可欠であるにもかかわらず、民間には供給できない社会的な財やサービスへの支出として高度な社会的意義の存在（「公益性」・「公共性」）が認められること、②その支出に大多数の国民による合意（「正当性」）が得られること、この2点である。

まず、①の「公益性」・「公共性」についていえば、たとえば上述の災害弔慰金にしても、被災者個人に直接責任のない自然災害の犠牲者の遺族をそのままに放置しておくことは、国民の国家に対する信頼を損ない、社会的連帯と社会の安定を揺るがせかねないことから採られた措置であった。民間の生命保険は、すべての国民が必ず加入したり、また事故の際に、常に十分な保険金の支払いを保障しているわけではなく、かつ地震等の場合には、保険金支払いの免責条項をも定めていたからである。また、1982年の法改正で、災害弔慰金に加えて災害見舞金为新設されたのも、災害による死亡者の遺族だけではなく、災害の結果重い障害をうけた被災者自身にたいしても、同様の社会的連帯の見地から、公費支給の対象者を拡大することに、高度の社会的意義を認めたことから採られた追加措置であった。つまり、これらの公的な現金支給は、たとえそれが個人に対する反対給付を伴わない税金からの無償給付であっても、たんなる「私益」ではなく、同時に国民的連帯や社会的安定、国政への信頼の強化といった高度な社会的意義、すなわち「公益性」ないし「公共性」の存在を国家が認め、そうした民間にはできない公共財を供給する制度として実現され、そこに存在意義があるということができるのである。

また、②の「正当性」についていえば、公費による支出が社会的に正当化されるためには、民主主義の政治制度を前提とする限り、その支出に対して大半の国民による合意の形式が不可欠であることは必然であろう。もちろん、国民的合意の形成は、制度的には、国会における議案の発案、提出、審議、議

決の過程をとおして確定されることになる。とはいえ、国会での論議と決定のまえに、国民による世論と合意の形成がその根底にあることが忘れられてはならないのである。

問題は、「公益性」・「公共性」と「正当性」という公共支出の根拠をなすこの2要件にてらして、自然災害による被災者に、自立復興への支援を一般的な目的とし、公費から直接無償の現金支出を行うこと、とくに住宅などの財産被災に対しても一定の公費支給を行うことが、果して可能かどうかということである。結論を先取りしていえば、われわれは、以下のような諸論拠からして、生活基盤の回復を目的とする被災者個人への公費支援は、住宅など財産被害の回復助成をも含めて、この2つの要件を充足させており、したがって被災者個人にたいする公費支援は、一定の条件のもとに可能であると考え。そして、これらの諸論拠をもって、平常時における社会保障の理念と制度の延長線上に、否、むしろ災害という非常時におけるその展開として、「災害保障」という新しい理念と制度とを指定することが重要であると考えている。

② 公的援助と「公益性」・「公共性」

それでは、自然災害による被災者個人にたいして、税金から公的支援が許されるべき論拠として、国民生活にとって高度な社会的意義をもつ「公益性」ないし「公共性」とはどのようなものであろうか。

第1に、被災者個人にたいする公的援助は、災害によって破壊されてしまった被災者の自助努力の土台を回復させるという「公益性」をもつことである。

従来、自然災害による被災者個人への公的援助については、国は、「個人補償」になるのでそれは出来ないとしてきた。たしかに、災害による被災者の財産の損害や特別の損失に応じて、その一部または全部を穴埋め・補填せよという意味での「個人補償」であれば、私有財産制を建前とする現行法制度のもとでは、この意味での「個人補償」ができないという主張にも一理が

あろう。だが、被災者個人に対する公的援助は、この意味での「個人補償」を主張しているのではない³⁷⁾。ここでの公的援助は、被災した個人の住宅や家財、その他の損失の穴埋めの要求ではなく、むしろ、被災者の破壊されてしまった自助努力の土台の回復を目指している。すなわち、それは、災害のために破壊されてしまった「医・職・住」のような住民の自助努力の基盤を回復させるための公的援助なのである。換言すれば、被災者の過去の事故や損失に対する補填・補償ではなく、彼らの将来にむけての自助努力と創造、自力復興のための公的支援といってもよい。したがって、公的援助の具体的内容は、低家賃で適切な質をもち量的にも十分な公的住宅の供給、民間借家を含む家賃補助、各種災害融資に対する利子補給、雇用・就業対策から、住宅・店舗の再建費の一部として充当可能な被災者への直接助成等にいたるまで、広範かつ多様な形態の公的支援と、その選択及び組み合わせが保障されるべきものなのである。

もちろん、こうした公的支援は、従来の災害対策制度の中にも、まったくなかったわけではない。しかし、それらは、いまだ部分的であるか、臨時的な措置にすぎず、かつ質量共にきわめて不十分であった。とりわけ、「国民の安心かつ安全に暮らせる権利」として防災と災害保障とを追求する視点が、政府の側には極めて希薄であったし、また国民の側にもその点での弱さがあった。こうして、これまで、「安心・安全権」、「災害保障権」が権利として確立されてこなかったことが、被災住民への直接助成を含む災害保障の実現を困難にしてきたのである。

しかしながら、災害による個人被害の回復は、たとえ自助努力が原則であるとしても、今回の大震災のように、自助努力をしようにもその基盤自体が失われてしまっている場合には、失われた自助努力の基盤を速やかに回復させ、被災者の復興にむかおうとする努力と創造を公的に支援することには、大きな社会的意義があり、そこに「公益性」ないし「公共性」を認めることができるのである。しかも、こうした「自助努力の基盤を回復する災害保障」

は国際的にも普及し、いまや、「私有財産制」を国是とし、日本以上に「自助」が強調されるアメリカにおいてさえ実現されるようになってきている³⁸⁾。それだけでなく、わが国でも、雲仙火山災害における災害対策の場合には、さまざまな政策的実験が試みられてきたのである³⁹⁾。

第2に、被災者個人への公的支援は、たんにその個人や家族の生活・生業の土台を回復するにとどまらず、被災した地域の経済社会全体の復興に役立ち、地域の復興基盤を再建するという「公益性」ないし「公共性」をもつことである。

従来、自然災害による被災地域の復興は、災害によって損壊した道路、橋梁、港湾など公共施設の公費による復旧を中心に実施されてきた。こうした公共施設復旧中心主義は、日本の災害対策の最も重要な特徴の1つであって、阪神・淡路大震災においてもその特徴が貫徹されたことはすでに前節でも指摘した。しかし、では、何のために損壊した公共施設を復旧するのであろうか。被災した公共施設を復旧する目的は、究極的には、被災した住民と地域社会の自立復興を支援することに他ならない。被災住民の自立復興なくして被災した地域経済社会の復興はなく、これなくしては公共施設を復旧すること自体が無意味となるからである。つまり、従来の被災後の災害対策は、公共施設の復旧が、被災者の自力復興を必ず支援し、また被災地の経済社会の再建を実現するはずだという暗黙の前提のもとに実施されてきたのである。言い換えれば、その程度の対策で曲がりなりに被災地の復興が可能となった過去の災害の経験を前提としていたと言ってもよい⁴⁰⁾。

ところが、雲仙、奥尻、そして今回の阪神・淡路の災害でおきたことは、そうした前提をはるかに超えるものであった。とりわけ、雲仙のような長期化した火山災害だけではなく、災害の後遺症が長びく地震災害などの大規模長期化災害では、被災住民の自力復興の前提である直接的な生活・生業の基盤そのものが失われてしまっている。大震災において、失われた生活・生業基盤のうち最も重要なものは、就業の場と住居であった。被災住民の住宅再

表2 阪神・淡路大震災における人口増減の動態

(単位：人，%)

年 県市区町	1995(A)	1997(B)	(C)=(B)-(A)	$\frac{(C)}{(A)}$ (%)
兵庫県	5,526,689	5,423,909	-102,780	-1.9
神戸市	1,520,365	1,420,395	-99,970	-6.6
東灘区	191,716	157,313	-34,403	-17.9
灘区	124,538	95,730	-28,808	-23.1
中央区	237,735	101,376	-136,359	-57.4
兵庫区	111,195	96,635	-14,560	-13.1
長田区	117,558	91,056	-26,502	-22.5
須磨区	217,166	173,814	-43,352	-20.0
垂水区	129,978	238,068	108,090	83.2
北区	188,949	234,022	45,073	23.9
西区	201,530	232,381	30,851	15.3
尼崎市	492,793	484,724	-8,069	-1.6
西宮市	424,101	392,098	-32,003	-7.5
芦屋市	86,862	74,837	-12,025	-13.8
宝塚市	206,641	204,315	-2,326	-1.1
北淡町	10,850	10,587	-263	-2.4
一宮町	9,807	9,446	-361	-3.7
西淡町	13,422	13,064	-358	-2.7

(注) 各年1月1日現在の兵庫県推計人口。

(資料) (財) 阪神・淡路産業復興推進機構『阪神・淡路地域における産業復興に関する調査結果(1996年12月調査)』, 1997年3月, p.26, より作成。

建の目処がたたず、被災者がもとの地域に戻れないことが、地域コミュニティの再建と被災地の商工業の再建を困難にし、人々から就業の機会を奪っているのである。そうであるとすれば、間接的な公共施設の復旧を行ったくらいでは、被災者の自力再建が遅れ、被災地の復興が進まないのは、けだし当然といってよかった。公共施設は、被災後2年ではほぼ完全に復旧したにもかかわらず、被災地の人口は、表2のように、被災者が戻れないため大幅に減少したままとなっている。その結果、表3のように、地場の商工業者は規模

表3 大震災後の事業規模別売上高の回復状況

(単位：%)

事業規模別 (従業員規模別)		売上高水準 の回復状況 (A)-(B)-(C)	震災前 より増加 (A)	震災前と ほぼ同じ	震災前 より減少 (B)	営業 停止中 (C)	無回答
年							
1～4人	1995	-26.6	15.3	22.1	40.9	1.0	20.6
	96	-33.9	12.3	22.1	45.8	0.4	19.3
5～9人	1995	-11.1	23.0	27.8	33.5	0.6	15.2
	96	-16.9	20.0	29.7	36.7	0.4	13.1
10～19人	1995	-5.3	24.8	31.7	30.0	0.1	13.4
	96	-11.5	20.8	34.9	32.2	0.0	12.1
20～49人	1995	-6.3	24.7	35.7	31.0	0.0	8.6
	96	-0.6	24.9	41.5	25.4	0.0	8.2
50～99人	1995	-0.8	27.5	38.2	28.2	0.0	6.1
	96	-2.7	22.5	47.3	25.2	0.0	5.0
100～299人	1995	-4.1	21.7	45.6	25.8	0.0	6.9
	96	4.1	23.0	51.2	18.9	0.0	6.9
300人以上	1995	3.1	27.6	41.7	24.4	0.0	6.3
	96	11.8	31.5	43.3	19.7	0.0	5.5
合 計	1995	-15.3	19.9	27.7	34.6	0.6	17.2
	96	-19.6	17.3	30.0	36.6	0.3	15.9

(注) 1) 調査時点は、1995年12月中旬及び1996年12月末現在。調査対象は、大震災による兵庫県下の被災地10市10町の「事業所名簿整備調査」による全事業所約48,000(回収率 95年17.1%, 96年12.1%)。

2) 数字が示すのは、事業所数の構成比(%)の比較。

(資料) 前表と同じ、p.30より作成。

が小さいほど回復が遅れ、小零細業者では業容が大幅に悪化さえして、回復過程での2極分化が多面的に進行している。

このような場合には、被災者の生活・生業の基盤の回復を目的として、公的支援を行うことなしには、被災した地域の経済社会の復興は到底ありえな

い。つまり、この場合には、被災者個人にたいする公的援助によって、生活や生業の基盤の回復を支援すること、とりわけその物的基盤となる住宅や店舗・作業場等の再建を資金的に助成することは、たんに被災者個人の生活・生業の基盤を回復するだけではなく、同時に、災害のために各地に分散した被災者達を再びもとの街に呼び戻し、住民の人間としての絆を回復してコミュニティの基盤を再生するとともに、被災した地域全体の経済と産業の復興にも寄与するという、高度な社会的意義（「公益性」・「公共性」）を生み出すのである。

第3に、被災者個人にたいする公的援助は、そのままに放置すれば必然的に発生する多数の被災者の、人間としての尊厳や誇りの喪失を事前に防止し、かつ人的資源の大量浪費を予防するという「公益性」ないし「公共性」をもつことである。

阪神・淡路大震災のように、大規模な自然災害によって一挙に個人の生活や生業の基盤が失われ、地域経済社会の存立基盤が崩壊した場合であっても、一時的にある程度の公的支援を行えば、後は自助努力によって生活再建するだけの気力も能力も備えた人びとが、被災者の大多数を占めている。にもかかわらず、政府をはじめ厚生省、国土庁などの担当省庁は、われわれのヒアリング調査の際にも、「被災者が本当に困っているなら、最後は生活保護制度があるではないか」と異口同音に平然と言い放ってきた。

一般に、生活保護制度は、災害のような非常時ではなく、平常時を想定し、平常時にも生起しうべき失業、疾病、多子、高齢、障害、遺族、低賃金などのような、個人のライフサイクルの中での事故や起伏に起因する生活困窮に対して、事後的に、主として所得保障を行うことによって「最低生活の保障」をめざす公的扶助制度に他ならない。それ故、生活保護制度は、生活困窮の「結果」に対応するものであって、その「原因」それ自体を除去する制度ではない。もちろん、こうした生活困窮の状態にある人々に対しては、被災の有無を問わず、権利としてこの種の給付が認められるのは当然であろう。

しかしながら、生活保護は、公的扶助である以上、個々のケースごとにニーズを確認し、最低生活費の不足分を給付する「補足性の原理」をとり、この確認作業のために、行政が「資力調査」（ミーンズ・テスト）を実施することになる。しかも、公的扶助では、この資力調査に関する問題がもっとも厄介な難題であって、最低生活費の具体的な内容の決定や個人の資産・所得の調査は、機関委任事務として、その権限だけではなく主要な財源までもが国によって握られることになる。資力調査は、「自助」原則の方向にシフトするほど、行政権力による、屈辱を伴いがちな厳酷なものとならざるを得ない。また、震災などで家屋や店舗、職業等を失って日常の生活費にも事欠く有り様であっても、被災者が手元になにがしかの貯金や保険、土地等の生活資産を残している限り、生活保護は受給できない。「最後は生活保護がある」というのは、被災者が自分の資産を全部使い果たし、いわば裸一貫にならなければ国の生活保護は受けられず、それまでは被災者の自助努力、自力復興にまかせ、国は特に支援の手を差しのべないということに他ならない。

しかしながら、災害によって住居や家財、店舗のような生活と生業の基盤を失い、そのまま放置すれば、自力復興のわずかな余地さえも完全に失いかねない状況にある被災者を、彼らが社会の最低辺に落ちるまで手をこまねいて放置しておくことは、被災者個人の人間としての尊厳を傷つける。そればかりか、わずかな貯金や土地をさえ失うことは、被災者がもとの街に戻ることを事実上不可能とする。それらは、やがて被災者の自助努力にむけた気力や体力をも奪い、彼らの自立復興の途を閉ざし、人的資源の損失をも大量に発生させざるをえないのである⁴¹⁾。これとは対照的に、被災者の生活再建にむけた公的援助は、被災という生活事故により突如として陥った被災者の生活困窮の発生原因を、彼らが完全な生活破綻に陥るまえに事前に防止する。こうして、公的援助は、被災者の人間としての誇りと自信、能力を回復させ、住民の速やかな自立を支援し、かくして人的資源の大量損失を予防するという、大きな社会的価値を生み出すのである。

第4に、以上の諸点とも結びついて、被災者個人に対する公的援助は、財政的側面からみても、財政支出の効果と効率を高めるという「公益性」・「公共性」をもつことである。

大規模災害や長期化災害においては、上述のように、被災した住民の多数が自助努力の基盤を失い、自力復興のために足を踏んばろうとしても、生活・生業の基盤が軟弱で踏んばれない状況にあることが明らかとなった。こうした状況のもとでは、従来型の公共事業に偏重した災害復旧事業優先主義による災害対策は、その財政効果を大きく劣化させざるを得なかった。なぜなら、従来の被災対策は、＜災害復旧事業→被災者の自力復興＞という論理の大前提のもとに、あとは、被災者に対する災害融資を行う程度で十分であるとの考え方に基づいていたからである。しかし、今や、その大前提そのものが崩れてしまった。

大震災後、国費だけでも約4兆円という大規模な財政資金が震災復興に投入されたが、そのほぼ3分の2は公共事業による都市基盤の復興にあてられた。にもかかわらず、表4のように、回復過程で好調なのは建設業のみで、大手企業が主力の機械工業を除けば、住民の個人消費に依存する地場の商工業、サービス業は、売上、生産販売能力、従業員規模のいずれの指標からみても、震災後、マイナス基調から抜け出せないでいる。

もともと、災害からの復旧・復興過程には、被害を受けた「都市生活の復旧」と、「都市施設ないし都市構造の復興」という2つのものが含まれる。日本の災害復興対策は、後者のハードな都市基盤の復興を優先させ、前者のソフトな都市生活の復旧を劣後に置いてきたのである。石田頼房は、「都市生活の復旧」にはいくつかの段階があるが、一番主要な問題は、住宅の再建あるいはコミュニティ施設を含めた居住環境の整備であるとしている。しかしながら、この都市生活の復旧と都市基盤の復興との間には矛盾が存在する。なぜなら、都市生活の復旧のためには、もとの居住地での住宅の速やかな再建が不可欠であるのに、他方、都市計画の論理では、防災面で優れた市街地

表4 大震災後の業種別の回復指標 (1996年12月現在)

区 分	売上高水準	生産・販売能力	従業員規模
食料品、飲料	-5.3	-1.3	-0.0
繊維・同製品	-11.9	-6.0	-3.1
出版・印刷	-7.6	-2.0	-1.0
窯業・土石	-10.5	-7.0	-1.4
ゴム製品	-9.0	-7.3	-4.0
金属製品	-4.1	-1.8	-0.6
卸売業	-1.5	-0.0	0.3
小売業	-8.3	-3.5	-0.4
飲食店	-12.3	-4.7	-0.7
不動産業	-5.7	-2.4	-0.7
対個人サービス	-7.0	-2.1	-0.7
建設業	5.1	3.3	2.3
電気・ガス・熱供給・水道業	0.0	-0.2	1.5
一般機械	0.1	0.8	-1.2
電気機械	1.7	3.4	2.5
輸送用機械	0.7	0.2	2.0
精密機械	-0.6	0.5	1.1
合 計 (その他共)	-3.9	-1.3	-0.0

(注) 各回復指標は、業種別の回答率を次のウェイト付けによって指数化したもの。

$$\text{各回復指標の指数} = (a \times 0.5 + b \times 0.35 + c \times 0.1 - d \times 0.1 - e \times 0.35 - f \times 0.5) \times 100$$

a : 「震災前を50%以上上回る水準」の業種別回答率

b : 「震災前を20%以上50%未満上回る水準」の業種別回答率

c : 「震災前を20%未満上回る水準」の業種別回答率

d : 「震災前を20%未満下回る水準」の業種別回答率

e : 「震災前を20%以上50%未満下回る水準」の業種別回答率

f : 「震災前を50%以上下回る水準」の業種別回答率

(資料) 前表と同じ, p.37より作成。

をつくるには、都市基盤整備の後で住宅等の建設を行うのが原則だからである。今回の大震災において、震災からわずか2ヵ月目に、建設省主導によって強引な都市計画決定が行われたのもその1つの現れといっていよい⁴²⁾。

しかし、石田は、都市生活の復旧と都市復興事業との間の矛盾を、常に敵対的なものとはみていない。両者の矛盾は、公共部門が、都市生活の復旧に責任を負っていない点に問題の核心があるからである。すなわち、従来の災害復興が安全な都市を実現できなかった最大の問題点は、区画整理など都市基盤整備は重視しても、住宅や居住環境の整備は民間自力にまかせ、その結果として災害に強い市街地を実現できなかった点にあるというのが石田の指摘に他ならない⁴³⁾。

そうであるとすれば、真に防災性の高い市街地、すなわち都市住民が安全で安心して、快適にコミュニティの中で暮らせる街と都市生活を実現するためには、これまでのハードな「都市基盤復興優先型」から、都市生活の速やかな復旧を優先し、その枠内であるべき市街地形成にむけて都市基盤の復興をも追求する「都市生活復旧優先型」へと、災害復旧政策を大きく転換させる必要がある。被災者への公的援助は、被災者の生活と生業の土台を回復して都市生活の復旧を実現するとともに、「都市生活の復旧」と「都市基盤の復興」の両者を有機的に結びつけることによって、これまでの都市基盤優先型の災害復興の矛盾と弊害を克服し、財政の効果・効率を高めるという「公益性」・「公共性」をもたらすのである。しかも、被災者の住居再建が進まず、被災地の居住環境と生業基盤の回復が遅々として進まないことは、被災地に対する社会保障費や公共事業費などの公費投入をいわずらに長びかせる。これに対して、被災者への公的援助は、被災した住民と地域の自力復興を速やかに実現させることによって、そうした財政支出の非効率と硬直化を防止する効果をもたらすのである。また被災地の速やかな復興は、災害のために失われた被災住民の租税負担能力の回復を早めることにも寄与する。

以上のように、被災者の自活力をできるだけ早急に回復することは、財政

の効果を高め、財政効率を追求する上からも重要課題なのであって、そのためには、被災者に対する適切かつ速やかな公的支援の実現が欠かせないのである⁴⁴⁾。

第5に、被災者に対する公的援助は、災害により人間としての生存や個人の尊厳を突如奪われた状態の被災者を、そうした状況からすみやかに脱出させることによって、国民の国家に対する信頼性を回復し、また国民相互の社会的連帯を強化するという「公益性」をもつことである。

この点でとくに注目すべきは、「地震保険」に関わる問題である。地震・津波・噴火による住宅等の被災救済の制度には、現行では地震保険とJAの建物更生共済という2つの制度がある。しかし、後者は加入者の資格制限があるので、一般的には地震保険が唯一の制度とあってよい。だが、地震保険制度には、次のような重大な欠陥がある。①地震保険は個人の家屋等を対象とし、主契約（火災保険）に「原則自動付帯」が条件であるが、簡単に付帯条件を外せるため実質的には任意保険に近く、その結果、高リスクの人ほど加入率が高まる逆選択が生じる。②それもあって、保険給付額は火災保険の3～5割相当額と低いのに、逆に保険料率は2～4倍と高い。③地震被害は保険の大多数の法則に乗りにくく、被災額が時として異常に巨額となる懸念もあるため、保険金支払総額に上限があり、これを超すと個別支払額は超過割合に応じて減額される、④保険会社の手数料が低く、また収益計上も見込まれていない。

このように、地震保険は、保険の加入者はもちろん、保険会社からみても保険商品としての魅力に乏しい。その結果、地震保険の普及率は低く、大震災の以前には、全国で7.2%、兵庫県では僅か3%にすぎなかった。震災後、普及率は若干高まっているが、それでも1996年3月末現在で、全国で11.6%にすぎない。こうして地震保険は、偶然の事故や災害から生じる損害を社会的に補填する保険システムとしては、およそ機能不全に近い状態から脱出できていない。

地震保険は、保険の形式としては民間保険である。しかし、実質は、国の「地震保険に関する法律」(地震保険法)に基づいて設置され、大蔵省が所管し、かつ政府が再保険を特別会計で引き受ける準公共的な損害保険に他ならない。再保険のしくみは、図1のようであるが、政府が支払うべき再保険金の額は、保険金の支払い合計額が1,140億円を超え5,790億円まではその超過額の50%、5,790億円を超える部分ではその95%とされ、保険金の支払限度額は3兆7,000億円に設定されている(1997年4月1日現在)。現時点のリスク評価では、関東大震災なみの1回の大震災では、この限度額は超えない

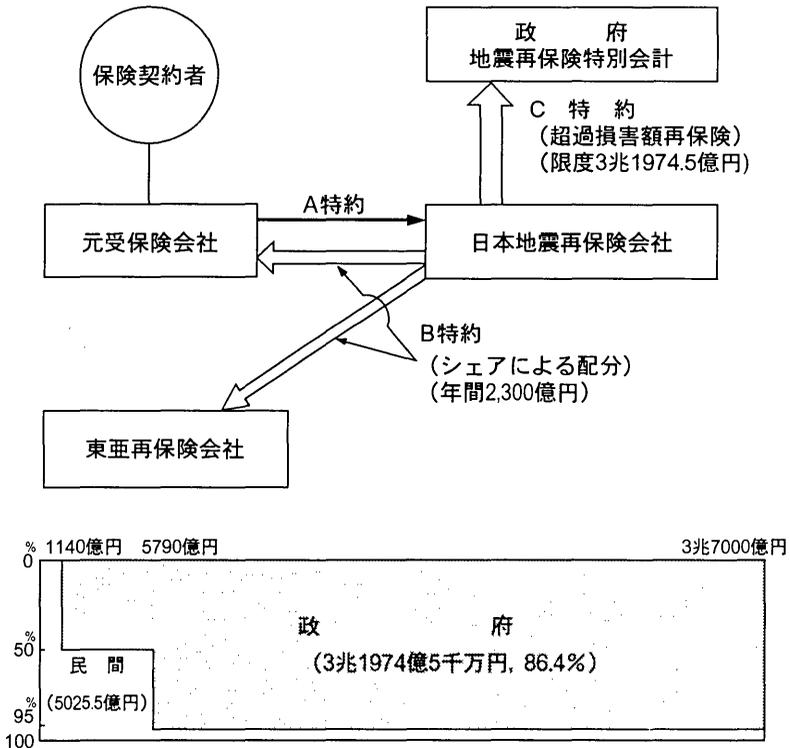


図1 地震保険の再保険のしくみと政府・民間の負担区分

見込みとされているが、限度一杯の3兆7,000億円の保険金支払が生じる場合には、再保険の金額は3兆1,974.5億円となり、保険金支払額の実に86.4%が政府資金となる。この政府の再保険金支払いは、当面は国債発行に頼るとしても、最後は国民の税金から支払わざるを得ないのである。

これまで、政府は、災害による個人の住宅や家財の損害に対しては、「公費による支給はできない」と、頑強に言い張ってきた。だが、他でもない国家公認の地震保険には、既にその仕組みの中に、再保険という形で、被災した個人の住宅や家財の損害に対して公費を投入することが法文に明記されていたのである（法第3条）。阪神大震災の場合には、保険金支払額が民間保険会社の負担の範囲内におさまっていたために、そのことが顕在化しなかっただけに過ぎない。もちろん、政府による再保険金は、保険契約者に直接支払われるわけではない。しかし、地震再保険特別会計 — 再保険会社 — 元受保険会社 — 保険契約者というルートをとおして、実質的に、公費による保険金支払いが保障されているのである。これは、明らかに、従来の政府の主張が、事実上、自家撞着をきたしていることの証左といってよい。

政府による再保険金支払いは、保険金支払総額が3兆7,000億円の限度額どころか、1,140億円を超えると発生しはじめ、5,790億円を超すと、超過分のはほぼ全額（95%）に公費が投入される。しかも、これは、現行制度の上述の諸欠陥と12%足らずの低い普及率のもとでも、大規模な震災がおこれば、必然的に発生する事態なのである。だが、そのとき、大半の被災者は、地震保険の適用外となって住宅の再建・補修はできず、阪神・淡路大震災の二の舞となりかねない⁴⁵⁾。他方、地震保険をかける能力と意思のある少数の比較的富裕な持家層だけが、公費投入による多額の保険金支払い（建物5,000万円、家財1,000万円まで）を保障されるのである。その結果、地震保険は、災害を契機として、被災者間の社会的不公平を一段と拡大させる要因となる。これは、再分配政策によって社会的公平を保障しようとする現代の社会国家の基本理念とは、まさに正反対といってよいであろう。

では、地震保険を、全国の全世帯に対して強制加入させる方式に改めれば、こうした弊害は改善されるであろうか。全世帯強制加入制は、もともと私財の損失補填を目的とする民間保険としての地震保険には、制度の形式上なじまない。仮にそれが可能であったとしても、いざ巨大地震の際には、数十兆円を越す保険金の支払いとなって国家財政が危機に直面するか、さもなくば被災者に支払われる保険金が大幅に減額されるか、いずれにせよ民間損害保険方式の現行地震保険は、機能破綻に陥らざるを得ないのである。

以上のような地震保険の重大な欠陥は、今次の大震災にとどまらず、近い将来にありうべき大規模災害の際にも、大量の「災害棄民」の発生を予想させる。わが国は「災害列島」・「地震列島」とも言われるように、大規模な災害がどこで起きてても不思議ではない。地震等による住宅災害に対応すべき唯一の社会的な保障制度である地震保険の、以上のような制度的諸欠陥は、これまでの災害対策の重大な弱点の1つとあってよく、政府の責任が鋭く問われている問題に他ならない。それは、災害列島・日本の社会的経済的秩序をゆるがせ、今回の被災者だけではなく、国民一般の国家に対する信頼をも失墜しかねない重大な事態の発生である。地震保険制度の欠陥は、個人の自己責任の範囲をはるかに超えており、政府の責任で被災者の生活基盤、ことに住居の確保と再建を促進するための災害保障制度をすみやかに確立することは、国民の国家に対する信頼性を回復し、国民相互の連帯性をも強固にするという大きな「公益性」・「公共性」を生み出すのである。

以上、われわれは、自然災害による被災者個人にたいして公的援助が行われるべき論拠として、①被災者の自助努力の基盤回復効果、②被災地の経済社会全体の復興効果、③人間の尊厳の喪失や人的資源の大量浪費を防止する効果、④財政支出の効果・効率と税収回復力を高める効果、⑤国民の国家への信頼と相互連帯を強める効果の5点を指摘し、そこに公的援助のもつ社会的意義を認めて、「公益性」ないし「公共性」の存在を明らかにした。そこで、残る問題は、このような公的援助にたいして、国民の合意形式という意

味での「正当性」が得られるかどうかである。最後に、この点を検討しよう。

③ 公的援助の「正当性」

公的支援の「正当性」については、何よりも全国的な国民世論の動向が重要である。1996年9月に総理府が公表した「これからの国土づくりに関する世論調査」（全国の20歳以上の5,000人を対象として96年6月に面接調査、有効回答率70%）によれば、今後20年間の国土づくりで力を入れるべきこととして、「災害に対する安全性の確保」をあげた人が最も多く、約半数（49.8%、複数回答）に達した。この比率は、第2位の「自然環境の保護」39.3%と比べても相当高く、前回94年の調査より19%近く増加した。総理府は、「阪神大震災などをきっかけに自然災害への不安が高まったため」と分析しているが、それにしても、災害からの安全性に、国民の多大な関心とニーズが存在することは否めないであろう⁴⁶⁾。

さらに、興味深いのは、朝日新聞が大震災から約1年半後の1996年7月に実施した全国世論調査（全国20歳以上の3,000人を対象に面接調査、有効回答率76%）の結果である⁴⁷⁾。この調査では、65%の人が、「阪神大震災のような大震災が自分の住んでいる所で起きるといふ不安をかんじている」としている。特に注目すべきは、次の設問に対する回答である。すなわち、「阪神大震災では、被災者の生活再建を国が支援するよう、地元から要望が出ています。一方、政府は『震災に国の責任はなく、個人補償はできない』との立場です。あなたは、今回のような大震災の場合、個人に対して国が何らかの補償をすべきだと思いますか。」との設問に対して、回答者の実に85%が、「補償すべきだ」と答えている。他方、「そうは思わない」は9%にすぎず、被災者の生活再建を国が支援することに、圧倒的多数の国民が支持を表明しているのである。

しかも、「個人補償をすべきだ」の割合は、大震災に「不安を感じている」人の中で高い(87%)だけでなく、「不安をかんじていない」人のなかでも83%

に達していた。また、「補償すべきだ」は、男性82%に対し、女性88%の方が高かった。さらに、地域別では、関東、甲信越、北陸、九州などで90%近くに達し、近畿では81%であったが、いずれの地域でも8割を超え、国民の圧倒的な支持を得ていたのである。

さらに、注目に値するのは、次の質問に対する回答である。すなわち、「仮にあなたの経済的負担が増えても、国や自治体などに、もっと地震対策に力を入れてほしいと思いますか。」との質問に対して、「力を入れてほしい」が76%に達し、「そうは思わない」の19%を大きく引き離していた。しかも、「力を入れてほしい」の比率は、大震災直後の95年6月に実施した前回調査の72%を、4%上回っていた。阪神・淡路大震災から1年半近くたっても、なお大半の国民は、自分の経済的負担が増えても、国や自治体などに、もっとしっかりした地震対策を望んでいる実態が明らかになったのである。

以上のように、大多数の国民は、自分が災害国家・日本に住んでいることを十分に認識しており、政府の災害対策への政策優先度を画期的に引き上げるとともに、自分の負担は増えても、社会的連帯と「明日はわが身」との思いから、大震災の被災者の生活基盤の回復の為に国が何らかの「補償」をすべきことを支持し、それに合意を表明しているのである。公的援助の「正当性」は、国会レベルではいまだ不完全であっても、その根底にある国民レベルでは、ほぼ完全に成熟しているといつてよいであろう。

(3) 小括 ― 社会保障の新たな展開としての「災害保障」

災害による被災者の生活基盤の再建を目的として、被災者個人ないし世帯にたいしてなされる公的援助は、その目的に即して実施される住宅、家財などの再建支援を含めて、「災害保障」として総括し、概念規定される。「災害保障」の概念は、内容的には、これまで本節で展開してきたところであるが、最後に改めて再定義し、要点を総括しておこう。

① 「災害保障」は、大規模な自然災害が発生して、地域における住民の

生命、健康、生活等が一挙に脅威にさらされ、かつ地域の自然・生活環境、コミュニティ、社会活動、産業などの存続が危機に直面して、被災者に重大な生活困難が生じた状況において、被災した住宅や家財等の再建・修復を含めて、失われた被災者の生活・生業基盤をすみやかに回復することによって、被災者ができるだけ早期にもとの街に戻れ、生活・営業とコミュニティを再建し、災害復興にのりだせることを支援する、公的保障政策の体系であり、制度である。

災害保障は、既存の社会保障制度をふまえて、この制度の災害問題への適用としてみれば、広い意味での社会保障の展開ということができる。その意味では、災害保障は、社会保障と同じように、現代社会における人びとの人生での事故や起伏によって生じる生存や生活の困難にたいして、人間としての個人の尊厳を根底におく基本的人権や社会権に基づき、社会の共同性や連帯性を支える「協助」による社会的な保障システムといてよい。また、災害保障は、保障の権利性、対象者の全国民への普遍性と連帯性、国の政策責任性、国民・住民の参加保障などの基本的な原則ないし特徴においても、社会保障と共通性をもっているということができる。

その一方、災害保障は、保障の対象となる「事故」については、所得保障の場合のように、原則として事故の理由を問わない包括的なものではない。それは、むしろ、「災害」という特有の事故に着目して、災害による被災から回復するための被災者個人の自助努力に対して、その生活・生業の基盤のすみやかな再建を公的に支援することを目的としている。その上で、人間の尊厳や基本的人権に根ざす国民の安心・安全権の一貫として、「災害保障権」を公的な権利として認めるものである。したがって、災害保障は、災害によって失われた住宅や家財、店舗などの家屋の被害を、被害の大小に応じて事後的に補償したり、損失補填するものではなく、むしろ、被災者の将来の生活・生業の再建にむけて、それらの土台の回復を目指している。

② 社会保障が、平常時においても、現代社会の中で生じうべき事故や危

険などによる生命の危機や生活の困難にたいして、生存権・生活権の保障を目的に実施される個人・世帯レベルの、最も基本的、代表的な再分配政策であるのに対して、災害保障は、個人・世帯レベルに加えて、地域レベルの再分配政策としての側面をも強く持っている。すなわち、災害保障は、災害という非常時において、一定の空間的広がりをもつ地域の全部または相当部分が一挙に災禍を受け、その結果、地域の経済・社会・コミュニティなどが崩壊の危機に瀕した場合に、被災後、何よりも地域住民が出来る限りすみやかにもと住んでいた街に戻り、住み続けられるように保障することこそ、被災地の経済社会を、このような危機から緊急に脱出させる上での唯一、最善の方法であるという側面を重視している。

被災者がもとの街に戻って生活や営業を再開し、被災した地域の経済社会を再建する自助努力を発揮させるためには、崩壊した生活・生業基盤の根底にある住居と就業の場を再建することが、まず何よりも必要となる。その場合、被災者の生活・生業基盤の回復を目的とする公的援助は、被災した個人の住宅、店舗などへの再建支援をも含めて、それらが直接的には個人・世帯レベルの再分配ではあっても、同時に、地域社会レベルの再分配政策としての性格をも強くもつものとなるのである。災害保障なしには、被災者はむろん、被災地の真の復興もありえないといって過言ではない。

③ もともと再分配政策は、過渡的性格をもつ政策である。再分配政策の本来の目的は、経済的社会的な弱者の状態から一刻も早く脱出できるように受給者の自立を支援することにあるのであって、受給者を、固定的な、経済的社会的弱者として、いつまでも保護し続けることにあるのではない。にもかかわらず、被災者に対する現行の日本の災害対策制度には、被災者が経済的社会的弱者の状態から速やかに脱出できるような、自助努力の基盤を回復するための公的援助のシステムが、全くといってよいほど欠落しているのである。あるのはせいぜい災害貸付制度くらいで、これだけで再建できるのは、被害が相対的に軽微な場合か、そうでなければ、比較的経済的に恵まれたこ

く一部の人たちだけにすぎない。

しかも、地震災害などの事故にたいして、一般に唯一の社会的補償システムであるべき地震保険は、いくつもの制度上の致命的な欠陥のために、普及率が極めて低い。地震保険は、本当に必要な被災者には役に立たず、機能不全に陥っているのである。その結果、大半の被災者は、住宅の再建の目処がたたず、生活・営業基盤の回復が遅れて、仮設住宅から出れるあてがない。かろうじて住宅を再建しても、二重ローンの返済に苦しむ被災者も少なくない。また、職を失い、所得がすべてとだえてしまっても、現行制度のもとでは、わずかな土地や貯金のような生活資産を保有している限り生活保護は受けられず、逆に土地を売り払ってしまえば、もとの街に復帰する望みは断たれる。住居の再建が進まず、住民が戻れないから、被災地のコミュニティは復旧せず、地場の商工業も復興しないのである。逆に、地域のコミュニティや就業の場が再生できないから、住民は戻れず、都市生活の復旧は遅れ、悪循環が続くことになる。災害保障は、放置しておけば被災地域が必然的に陥るこうした悪循環に対して、被災住民ができるだけすみやかにもとの街に戻れるように公的支援を施すことによって、この悪循環を事前に断つ、予防効果をもたらすものとなる。

④ また、災害保障は、公的援助をとおして、それがなければ多数の被災者が経済的社会的な弱者として長期間固定されてしまう弊害にたいし、これを防止する効果を生む。災害の後遺症が長びくなかで、多くの被災者達が人間の尊厳と人権を脅かされ、生活復旧の望みを失い、気力も体力も消耗し、ついには孤独死に至るケースが続発している。災害保障は、こうした被災者の人権を回復し、生活再建への展望を与え、人的資源の大量浪費をとり除く効果をもたらす。こうして、災害保障の実現は、多数の被災者の体力や気力を保持し、彼らの地域再建への貢献意欲を高め、その自立にむけた自助努力への強力な促進剤となるのである。

⑤ 被災住民がもとの街にもどれず、被災地域の再建が遅々として進まな

いとすれば、それは、災害復旧のための社会保障費や公共事業費の財政効果を弱め、また税収力の回復を遅らせざるをえない。それはまた、被災地への財政資金の投入をいわずらに長びかせる。災害保障は、被災者と被災地の復旧を速めることによって、復興財政のムダや硬直性を排除し、財政の効果と効率を高め、税収力の回復を速める。素早い住民生活の復旧こそが、被災地の復興にはもっとも効果的なのである。こうして災害保障は、災害後、被災者がそれぞれの生活をより迅速に取り戻せるように、従来型の、都市基盤の復興にかたよった災害対策を「生活復旧優先型」へと転換させ、そのことをとおして、被災地域の社会経済のより効率的で、より迅速で、より効果的な復興を可能とする、災害復興のための高度に戦略的な行財政システムとなる。

⑥ 阪神・淡路大震災のように、人びとの生活が破壊的な状況に陥った時、国民は自分たちの政府への信頼性を鋭敏に問うことになる。大震災の復旧復興対策には、すでに約4兆円もの国の予算が投入されている。にもかかわらず、被災から2年半たっても、6万人余の被災者が仮設住宅から脱出できず、その8割は住宅再建の目処が立っていない。約5.5万人と公表されている兵庫県外に居住している被災者の場合には、その4割が住宅・経済問題を主因として、「県内に戻りたいが、戻れない」状況にある⁴⁸⁾。本来、災害後の政府の根本的な役割とは、被災した人びとが各人の生活を速やかに取り戻すことができるように支援することであるとすれば、大震災から2年半たってもなお解決できないこうした被災住民の窮状は、政府の震災復興対策に重大な欠陥が存在していることの証しとあってよい⁴⁹⁾。災害保障の実現は、被災者がより迅速にもとの街にもどれるように公的支援を適切に施すことによって、自分たちの政府にたいする国民の信頼性を回復し、国民相互の連帯性をも強化するための試金石に他ならないのである。

以上のように、災害後の被災者の自助努力の前提である生活基盤の回復を目指す公的援助は、「災害保障権」として、基本的人権の一環に位置づけられうる。また、公的援助は、そのようなものとして、被災者の生活復旧を優

先させ、公費支出されるべき、多様かつ十分な根拠をもっていることが確認されうるのである。

〔注〕

- 29) 戸波江二「生存と人権」(奥平康弘・杉原康雄編『憲法を学ぶ』有斐閣選書, 1996年), pp.146-148。
- 30) このようにみれば、日本国憲法が、第11条及び第12条で「人権」に関する総括規定を置いたすぐあとに、第13条で、「個人の尊厳」の原理について宣言している理由も明らかとなろう。「人権」と「個人の尊厳」とは、本質的に不可分なものとして、セットとなっているのである。憲法論としては、25条の生存権はもちろんだが、むしろその前提として、13条が重視されるべきであろう。
- 31) これらの施策は、歴史的沿革はもちろん、イデオロギー的にも異質であったものが、1930年代以降、とくに第2次大戦を契機として、「社会保障」として統合されたものである。例えば、周知のように、公的扶助はイギリスの救貧法に起源をもち、他方、社会保険は、その多くがドイツのビスマルクによる社会政策の基軸として始められた。しかしながら、両者の統合のうちに、それ以前の公的扶助とも社会政策とも区別される社会保障の新たな出発点と特性が与えられ、さらに社会福祉や公衆衛生、その他の関連領域が加わり、次第に分野が拡大されて、今日の社会保障システムにいたったのである(永尾誠之助「社会保障制度の成立過程」, 吉村朔夫・井上吉男・清山卓郎編『現代の社会保障』ミネルヴァ書房, 1986年, pp.17-40, 隅谷三喜男「社会保障の理論形成」, 氏原正治郎他編『社会保障の思想と理論』総合労働研究所, 1980年, pp.3-28)。
- 32) この社会保障の「権利性」は、イギリスのかつての救貧政策のように、「自由放任＝自助」理念に基づいて排除された労働無能力者に限って、国が慈善的・懲罰的に現役労働者の最低生活基準を下回る救済を施す「劣等処遇の原則」とは異質であり、またドイツ社会政策のような、労働者階級に対する反社会主義的な恩恵の思想とも異なり、国民の権利思想に根ざしている。この点については、柴垣和夫『現代資本主義の論理—過渡期社会の経済学』日本経済評論社, 1997年, pp.133-173, 参照。
- 33) 社会保障における国民と国家との権利・義務関係の登場は、歴史的にはワイマール憲法(1919年施行)が端緒といわれ、法制的には、社会権における国民の作為請求権と国家の作為義務として整備されてきた。ワイマール憲法は、その第2編「ドイツ人の基本権及び基本的義務」のうち第5章「経済生活」の第151条で、「経済生活の秩序は、すべて

の者に人間たるに値する生活を保障する目的をもって正義の原則に適合しなければならぬ。この限度内で個人の経済的自由は確保されなければならない。」として、抽象的ながら、生存権を承認した。注目すべきは、市民的自由と私有財産権に基づき、資本主義的生産関係に立脚して生産や分配を認めてきた近代市民法が、ここにおいて、とりわけ私有財産権に制限を加えながら、大きく軌道修正を始めたことである。こうして、自由競争の結果蓄積された巨大な利潤の一部が、公的扶助制度と社会保険制度を中心として、労働者らの生存権に基づき、当然のこととして再分配される端緒がひらかれた（影山日出弥「ヴァイマル憲法における『社会権』」、東京大学社会科学研究所編『基本的人権 3、歴史Ⅱ』、東京大学出版会、1968年、pp.185-221）。

- 34) 社会保障の特徴は、本文で述べた5点に限られるわけではなく、その他にもいくつかの特徴を備えている。なかでも、社会保障及びそれを不可欠の構成要素とする「福祉国家」が、1930年代の大不況期以降、現実的な影響力をもつようになった社会主義との緊張関係のもとで、資本主義が自己の原理とは異質の要素をとり込むことによって行ってきた一種の自己改造であるという特徴の指摘は重要であろう（加藤栄一「福祉国家と社会主義」、『社会科学研究』38巻5号、1987年1月、pp.277-288）。
- 35) 中原弘二「所得保障の構造」（吉村朔夫他編『現代の社会保障』ミネルヴァ書房、1986年）、pp.171-173。
- 36) 「災害弔慰金」は、「災害弔慰金の支給等に関する法律」に基づいて支給されている。現行の自然災害に対する諸制度のうち、実質的にはっきりと個人補償的な色彩をもって運用されているのは、一部の災害復旧事業を除けば、今日、この制度くらいのもっとよい。

自然災害による被災者個人の救済問題については、1961年の災害対策基本法の制定当時から、立法措置をめぐり多くの論議がなされてきた。しかし、当時の政府は、現在の政府と同様、私有財産は個人で自衛すべきもので、災害の場合だけ救済すれば、他の要因によるものと均衡を失ずるとして、消極的態度に終始していた。しかし、その後、1968年に埼玉県川口市等において「交通災害共済事業」が行われたことから、当時の佐藤首相より、共済制度としてなら考慮の余地があるとの国会答弁があり、与党の災害対策特別委員会が「国民災害共済基金制度要綱」が作成された。これを受けて、1971年には、総理府から「個人災害共済制度要綱案」が提出された。この案は、強制加入による加入者からの掛金を全国基金としてプールし、市区町村が災害時に給付を行った場合に基金から共済金を支払うもので、今日提唱されている災害共済制度の先駆ともいえるべきもの

であった。しかし、この案は、政府内の調整がなお必要であるとして再検討されることになった。

ところが、翌1972年、衆議院災害対策特別委員会に「災害対策の基本問題に関する小委員会」が設置され、同委員会で「災害弔慰金構想案」が議決された。この案は、従前の共済形式ではなく、公費支給形式のものであった。これを受けて、政府も、「市町村災害弔慰金補助制度要綱」を定め、市区町村に対し、死亡者1人当たり10万円を上限に国1/2、都道府県1/4の補助を行うことにした。さらに、翌73年に入り、与党の「個人災害制度小委員会」で「災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律案」としてまとめられ、結局この法案が、各党共同提案の形で提案可決され、9月18日に公布された。その後、1982年には、災害見舞金支給制度が追加され、法の名称も現在の「災害弔慰金の支給等に関する法律」と改称された（国土庁防災局監修『日本の災害対策（改訂版）』ぎょうせい、1991年、pp.125-126）。

なお、雲仙火山災害の発生時（1991年6月）には、災害弔慰金は、家計支持者の死亡の場合で300万円、その他の死亡で150万円、災害傷害見舞金（重度の傷害のみ）は、家計支持者で150万円、その他で75万円であった。ところが、同年9月の法改正に伴って、支給額は各500万円と250万円、250万円と125万円へと引上げられ、かつ雲仙災害の犠牲者にも遡及適用されることになった。これに対して、今回の大震災の場合には、こうした改善措置は一切とられなかった。

- 37) 伊賀興一「被災者の生活再建援助法案について—阪神・淡路大震災の教訓と提言」『法律時報』69巻6号、1997年5月、pp.64-70。
- 38) アメリカでは、被災後の災害対策は基本的には州政府と市町村となっている。しかし、それらの対応能力を超えた大災害または緊急事態の際には、州政府からの要請を受けた連邦政府が州政府と市町村を支援することになっている。連邦政府の州政府及び市町村に対する支援活動についての手続き、組織体制、災害援助の内容、連邦の負担割合等については、「スタッフォード法」（Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Act of 1988）によって定められている。同法は、1974年に制定された「災害救助法」（Disaster Relief Act of 1974）を基本とし、1988年に大幅改正が行われて今日に至っている。

連邦政府が行う救助支援活動の権能は、同法によって大統領に授権されている。しかし、その権限のほとんどは、大統領令によって連邦の危機管理庁（Federal Emergency Management Agency: FEMA）に委任されており、実際の支援活動はFEMAを中心

に行われる。FEMAは、1979年のカーター政権下で、従来各省庁に分散されていた災害対策諸機関を統合して設立され、現在職員数約2,600人、災害時の非常勤職員約4,000人を擁し、ワシントンの本部と10の地域事務所からなる、独立した、災害および危機管理専門の行政機関として活動している。

スタッフォード法は、合衆国法典第42編第68章災害救助の章に規定され、条文は5121条から5201条までである。冒頭の5121条では、連邦議会による同法の設置と宣言がなされ、法の目的が掲げられている。同条によれば、災害は、人間の生命の喪失、心身の傷害、所得と財産の損失をもたらし、また地域社会の正常な機能を破壊し、個人や家族に大きな被害を与えるので、これらの被害・損害を軽減する州活動を支援するためにデザインされた特別の諸対策が必要である、としている。さらに、その具体的方策としては、「災害の中で被った公私両方の諸損失に対する連邦支援計画を策定する」として、人命や心身の傷害はもちろん、個人の財産や所得の損失についても、一定の公的支援を実施しようとする議会の意思を明確に宣言している。日本よりはるかに個人の「自助努力」が強調されるアメリカにおいて、災害のために自助努力の基盤を奪われた被災者に対して、その基盤の回復のために、公的援助を実施しようとしていることは刮目に値する。

以上の規定を受けたスタッフォード法による連邦の実際の被災者援助プログラムは、非常に多面的で、キメ細かいものである。ことに、「瓦礫等の除去」(5173条、私有地からの瓦礫等の除去を含む)、「応急住宅援助」(5174条、トレーラー住宅の提供、家賃補助、民有地での応急住宅の建設、応急住宅の使用者への適正価格による譲渡、応急住宅の建設位置に関し使用者の通勤・通学等の条件を配慮すべしとの規定、個人所有建物の修理工費への積極的補助などを含む)、「失業者への援助」(5177条、失業給付援助、再就職援助を含む)、「個人及び家族に対する補助計画」(5178条、災害関連必要経費を充たす手段をもたない被災者への公費支援金に対する連邦補助〔1994年のノースリッジ地震の場合には、公費支援金最高12,200ドル支給、これでも不足する場合は、さらにカリフォルニア州独自に10,000ドルまでの追加補完援助の制度があった。])などの公的援助は、わが国の災害救助と被災者支援の実態と比べて、格段に発展した内容となっている。日本の災害救助や公的支援の法制とその運営の改革を検討する上で、スタッフォード法とその運営の実態から学ぶべきことは少なくないといえよう。

なお、スタッフォード法については、*Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, P.L. 93-288 as amended*, FEMA, 1995. 5, pp.1-42, またアメリカの災害救助の実態やFEMAの実践については、自由法曹団阪神・淡路大震災対策本部『震災問題

訪米調査／調査報告書』自由法曹団，1995年，pp.5-39，FEMA，*The Northridge Earthquake: One Year Later*,1955, pp.1-62,を参照。

- 39) 雲仙火山災害において、被災者の破壊された自助努力の土台回復という目的のもとに実施された事業には、①一般会計で行われたものと、②災害対策基金で行われたものがある。

①のうち代表的なものは、「食事供与事業」である。この事業は、雲仙火山災害による警戒区域の設定に伴い生業が途絶えた人で、仮設住宅等で生活している被災者を対象に、食事代として1人1日1,000円（したがって家族4人の普通世帯では1ヵ月約12万円）を6ヵ月を限度に支給するものであった。給付形態は、現物給付と現金給付との選択制であったが実際にはすべて現金で支給された。この事業は、その後、所得要件を加え、世帯の収入が一定の基準（4人世帯で月額15万円）に満たない世帯に対して、「特別食事供与事業」として、さらに6ヵ月間、事実上延長実施された。したがって、4人家族で1年間の支給の場合には、合計約146万円が現金支給された。

この「食事供与事業」の背景にある考え方について、国土庁が委託した調査報告書は、次のようにのべている——「災害による個人被害は自助努力が原則であるとしても、被災者が災害の長期化によって生活や生業の本拠に立ち戻ることができず、したがって、自助努力の基礎が失われているような状況が見受けられ、それを放置することが著しく公益に反するといった場合に、自ら生計の手段が得られるよう行政がその支援を行うこととしたものであると考えることができる。」（『初動期災害対策に関する調査報告書（平成4年度国土庁委託調査）』都市防災研究所，1992年7月，p.29）。

このように、「食事供与事業」は、被災者の自助努力の基盤が崩壊してしまっている状況に対して、自助努力の基盤を回復することに「公益性」ないし「公共性」を認めて実施された実験的な事業であって、この点で高く評価されるべきものであった。その一方、食事供与事業は、国土庁の「要綱」に基づく予算補助事業として、雲仙火山災害に限定した臨時的な特別措置として実施され、恒久的、一般的な制度ではない等の弱点をもっていた。そのことが、この事業の成果を、阪神・淡路大震災における被災者の自立支援に直接継承できないアキレス腱となった。被災者の自助努力の基盤回復というこの事業の基本精神を、より一般的、恒久的な制度として早急に確立することが、緊要の課題となっているのである。なお、食事供与事業の評価と問題点については、拙稿「長期化大規模災害下の災害対策の動向と行財政」（雲仙火山災害長崎大学社会経済研究グループ『雲仙火山災害の社会経済的研究』，1994年），pp.57-59,を参照。

他方、②の「災害対策基金」では、被災者の自助努力の支援のために様々な直接助成がなされたことが注目される。

災害対策基金のうち、公金をファンドとする基金分は、行政機構の内部では「行政基金」と呼ばれ、基本的仕組みは阪神の「震災復興基金」と同一で、その先駆となった。重要なことは、この行政基金からも、被災者の生活再建のために複数の直接助成が実施されたことである。例えば、上述の食事供与事業の対象世帯全部に、「自立を支援する」目的で、「生活雑費支給事業」として1世帯月額3万円が支給された。食事供与事業と合わせれば、4人家族で月額15万円の生活支援支給が現金で実施されたことになる。また、被災した中小企業者や農林漁業者が事業を再開する際にも、「事業再開準備助成金支給事業」として、1世帯50万円が現金支給された。

阪神の基金との対比でさらに注目すべきは、住宅の再建、改修についても直接助成が行われたことである。雲仙災害の場合には、義援金や、義援金をファンドとする県・市町の義援金基金から、最高で1,300万円の住宅再建助成が行われたが、これに加えて、行政基金からも、「住宅再建時助成事業」300万円のうち半分（150万円）が直接助成された。また、200万円以上の大規模改修の場合には、助成率50%、限度額350万円のうち、100万円が行政基金から助成された。

以上のような雲仙災害対策基金の諸事業に共通する理念は、自助努力の基盤の回復によって、被災者ができるだけすみやかに生活や生業の本拠に立ち戻れるように支援することであった。その意味で、雲仙の基金は、先述の食事供与事業はもちろん、アメリカのスタッフォード法とも共通する認識に立っていたのである。これに対して、阪神の復興基金は、この種のメニューと理念を完全に欠落させている。この意味で、改めて雲仙と阪神の基金の比較・検討を深める必要がある。なお、雲仙の基金については、拙稿「災害対策と地方財政運営－雲仙火山災害と県レベルの財政運営の対応」『経営と経済』74巻3号、1994年12月、pp.36-48、を参照。

- 40) 福岡博孝「自然災害における個人補償（個人保障）と地震被害住宅共済制度」（九州弁護士会連合会・長崎県弁護士会編『雲仙普賢岳からの提言－あるべき災害対策をめぐって』同会、1996年）、pp.296-299。
- 41) こうした被災者の人間としての尊厳の喪失、生存権や幸福追求権の阻害などに起因する後退現象の頂点にたつのは、「孤独死」である。仮設住宅における孤独死は、時間が経過するにつれて減少するどころか逆に増加し、1ヵ月当たりで、95年4.6人、96年6.0人、97年に入ると約8人となり、なかでも40～60代の中壮年男性が全体の57%と突出して多

い（「仮設の孤独死150人に」、『長崎新聞』1997年5月2日）。

死亡者の職業は、震災を主因とする無職が圧倒的に多く、次いで不安定なパート雇用である。震災による失職・喪失体験→家族の分裂や社会からの離脱→将来への望みと気力の喪失→仮設住宅への閉じこもりと対人関係の断絶→過度のアルコール依存・栄養の不十分・慢性疾患の放置→心身の虚弱化と慢性疾患の悪化→衰弱死・急性合併症による死亡、これが「孤独死」に至る一般的なルートと言ってよいであろう。「孤独死」を頂点として、その下部には膨大な「孤独死予備軍」のピラミッドが存在し、その数を増やしている。被災者を零落の谷底や死に追いやる以前に、緊急に予防対策を講じることが不可欠な所以である。なお、被災者の健康とストレス、アルコール依存、死の問題などについては、上野易弘「孤独死、自殺、労災死などの震災関連死の実態」（神戸大学・震災研究会編『苦闘の被災生活－阪神大震災研究2』神戸新聞総合出版センター、1997年）、pp.139-154、城 仁士「被災者の健康とストレス」（同上書）、pp.155-163、神戸市弁護士会『阪神・淡路大震災と応急仮設住宅－調査報告と提言』同会、1997年3月、pp.20-33、に詳しい。

42) 石田頼房「震災復興と都市計画－都市生活の復旧、都市の復興計画および都市開発」（大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治－復興への提言』自治体研究社、1996年）、pp.45-46。

43) 石田、同上論文、p.49。

44) FEMAは、ノースリッジ地震から1年後の報告書の中で、アメリカ連邦政府のこの地震災害に対する基本的スタンスについて、次のように述べている — 「最初から、クリントン大統領は、連邦の対応が、『各省庁間において協力的で財政に責任をもち、また柔軟かつ効率的で、被災者への思いやりがあり、そして何よりも迅速であるべきこと』を明白にした。この挑戦に応じることは、政府の再構築という概念を大がかりに試すこととなった。連邦の災害対策の第一線をなす27の省庁が、この挑戦に応えた。FEMAによって調整された諸省庁の努力で、各省庁は、従来よりもはるかに迅速かつ効果的に諸サービスを提供し、かつ効率的な協力をとおして、財政支出の節約を実現した。」（FEMA, *ibid.*, p.2）。

ノースリッジ地震災害におけるアメリカ連邦政府の対応が、平常業務からの大胆な脱却と柔軟かつ効率的な各省庁間の協力によって、一方で被災者のニーズに迅速かつ効果的に対応するとともに、他方で、そのことを通して、財政支出の効率と節約を実現し、納税者に対する責任をも果たそうとするものであったことは、注目されてよい。

- 45) 阪神・淡路大震災における建物被害は、総額で5兆8,000億円と公表されている。これに対して、現実に支払われた地震保険の保険金総額は766億円(1996年7月現在)であった。それ故、保険金は、建物被害のわずか1.3%をカバーし得たに過ぎない(損害保険料率算定会『阪神・淡路大震災調査報告』同会, 1997年, p.197)。
- 46) 「国土づくりの要望第一位・災害への安全確保／総理府世論調査」『長崎新聞』1996年9月29日。
- 47) 「被災者への個人補償／全国的な支持裏付け／震災めぐり本社世論調査」『朝日新聞』, 1996年7月14日。
- 48) 「いま県外の被災者は／人数すらつかめず」『神戸新聞』1997年7月17日。
- 49) この点については、宮入興一「大震災と財政改革」『経営と経済』75巻3・4号, 1996年3月, pp.118-162, を参照。

おわりに

「天災は忘れた頃にやってくる」とは、寺田寅彦の名言として知られている。しかし、今年の前半期だけでさえ、伊豆半島の群発地震(1997年3月)以来、愛知県豊橋市の震度5強(3月)、鹿児島県川内市の震度6弱(5月)、島根県益田市の震度5強(6月)の地震など、地震災害に限っても、忘れる間もなく頻発している。その一方、これまで地震の直前予知の可能性を前提として、近い将来発生の可能性が高いとされる「東海地震」について警戒宣言をだす立場にある側地学審議会(古在由秀会長)が、現状では、実質的に大規模地震の予知は困難であるとの見解を表明し、人びとに大きな衝撃を与えた⁵⁰⁾。そうであるとすれば、地震災害を含む自然災害については、今後、防災まちづくりや予防対策の充実が、以前にも増して早急に大切となる。と同時に、「災害は必ず起こるものだ」との認識を前提とし、災害が発生した場合には、緊急の救助対策とともに、災害の予後対策が、きわめて重要な課題とならざるを得ないのである。

本稿は、従来から政府が一貫して主張してきた、「自然災害においては個人補償はできない」とする論理を検討の俎上へのせ、その理論上の問題点を

多面的に究明するとともに、自然災害における被災者個人への公的援助は、それが被災者の生活再建や自助努力の基盤の回復を目的として、目的に即して適切に実施されるかぎり、公費をもって支出されるべき合理的な根拠と正当性のあることを論証し、こうした公的支援に対して、「災害保障」という概念を新たに指定すべきことを提起した。この問題提起は、「個人補償は出来ない」とする政府の頑強な主張とかたくな態度のために、災害発生後の救助対策、とりわけ事後対策が、直接被災者の生活復旧に寄与しえないだけでなく、社会経済的にみても、さまざまな損失や歪みと不効率を生み出さざるを得なくなっているという事実認識に基づいていた。

以上の問題意識と観点から、われわれは、政府の「個人補償否定論」の論理の前提となっている「自然災害=天災論」について、自然災害を、人間の力のまったく及ばない不可抗力の自然現象とするそうした災害観は、理論的にも実証的にも、根本的な誤りをもつものであることを明らかにした。しかし、かりに「自然災害=天災論」を前提として、政府が、災害の原因者責任を免れえたとしても、事実として起きた災害の結果責任まで免れ得るわけではないであろう。

もっとも、政府は、災害の結果責任についても、「国には責任はない」としている。この政府の論理を構成しているのは、「私有財産自己責任の原則」と「公費公益の原則」という、2つの主張であった。前者について、政府は、私有財産制のもとでは個人の財産は自己の責任で守るのが「原則」であって、自然災害による被害の場合もその例外ではない、と主張してきた。たしかに、この主張は、私有財産制を前提とすれば、一般的には妥当するもののようにみえる。だが、この「原則」は、いかなる場合でも適用可能の絶対的・普遍的な「原理」ではなく、大震災のように、個人の財産保全の責任を超えるような大規模災害の場合には、理論的にも歴史的にも、人権保障の見地から、柔軟に適用されるべき社会的ルールであることが確認されなければならないのである。

後者の「公費公益の原則」については、政府は、被災者に対する公的援助、とりわけ被災した住宅や家財に対する公費助成は、個人の財産形成という「私益」につながるので、「公費の支弁は『公益』に対してのみなされるべきである」という原則に反する、と主張してきた。たしかに、公費支弁は、それが専ら私的利益のためになされるのであれば、拒否されるべきことは当然であろう。しかし、問題は、「公益」とはなにか、「公費支弁の要件」とはどのようなものである。ある支出が公費支弁されるためには、①その支出が、国民生活にとって不可欠であるにもかかわらず、民間には供給できない財にたいする支出として高度な社会的存在意義（「公益性」・「公共性」）をもち、かつ、②大半の国民の合意を得ていること（「正当性」）が不可欠となる。この2つの要件が充たされる限り、かりに個人の資産形成にある程度資することになる支出であっても、公費支弁は可能となる。問題は、被災者個人にたいする公的援助が、この2つの要件を満足させうるか否かである。

われわれは、社会保障との理論的歴史的な比較・関連の検討をとおして、被災者への公的援助は、被災者の生活と自助努力の破壊された基盤を回復するための「災害保障」として、従来の社会保障の新たな展開の上に、基本的人権保障の一翼として位置づけられうることを明らかにした。「災害保障」は、被災者の崩壊した自助努力の基盤回復を公的に支援するという点では、個人・世帯レベルの保障であるが、そのことが同時に、被災地の破壊された経済社会とコミュニティをすみやかに回復させる最善の策であるという点では、地域レベルの再分配政策として、高度の公益性をもっていた。

現行の復興対策は、こうした「災害保障」の理念と制度とを欠落させているために、住民はもとの街に戻れず、都市生活と生業の基盤が回復されず、街の復興が進まないという悪循環に陥っているのである。災害保障は、こうした被災地の後遺症の長期化を防止するのに寄与する。また、災害保障は、被災者に生活再建への展望ときっかけを与え、人的資源の大量の浪費をも排除する。さらに災害保障は、財政面からみれば、従来の復興財政に付随した

ムダと非効率を取り除き、税収力の回復を速める。住民生活の素早い復旧こそが、被災地のすみやかな復興にとって最も効果的であり、かつ財政の効率をも高める。その結果、災害保障の実現は、被災者だけではなく、国民全体の政府への信頼性をも高め、かつ国民相互の連帯性をも強固にするのに大いに寄与するのである。

このように、「災害保障」は、被災者の生活基盤、自助努力の基盤の回復を目的として、保障のカタログとシステムが適切に構成されれば、それはたんなる「私益」の供与にはとどまらない多様かつ高度な「公益性」・「公共性」をもたらすのである。逆に、現行制度は、こうした「災害保障」の理念とシステムを欠いているために、例えば「公益」の名の下にせっかく実施される災害復旧のための大規模公共事業が、肝心の被災地の真の復興にすみやかに結びつかず、事業の効果と意義を劣化させてしまっている。また、地震等による被害に対して唯一の現行補償制度であるべき地震保険についても、欠陥が多く、機能麻痺に陥っているのである。

他方、「災害保障」に対する国民の期待は極めて大きい。災害保障については、大半の国民がその実現を支持しており、この点についての国民の合意の形成は、ほぼ完全に出来上がっているといってよい。こうして、「災害保障」は、公費支援のための上述の2要件を、完全に満足させているのである。

なお、本稿では、「災害保障」の理論的な考察とともに、その実際的なプログラムとシステムの検討をも行う予定であったが、紙幅の都合で、理論的な考察にとどまらざるを得なかった。後者については、兵庫県や日本弁護士連合会から、全国的な住宅地震災害共済制度や復興基金制度の創設が、全労済協会からは基金制度による自然災害補償制度の創設が提案されている。また、市民グループや複数の政党・諸会派からは、生活再建支援に関するいくつかの議員立法が提出された。それらの多くは、政府与党の反対のために廃案となったものの、一部は継続審議中である。さらに、全国知事会も、自然災害の被災者生活支援のために基金と住宅災害共済制度の創設を求めて動き

始めている。こうした「災害保障」の具体的なプログラムと全体システムの検討については、続稿に譲らざるを得ないが、本稿は、これらの具体的提案が踏まえるべき、「災害保障」の、より基礎的、理論的な内容について解明を試みたものである。

〔注〕

- 50) 「大震災直前予知は困難／被害軽減重視に転換 測地審」『日本経済新聞』1997年6月28日。