

災害救助法と災害被災者等支援法案

伊賀興一

生活基盤喪失による避難生活からの脱却法システムの確立を

一 はじめに

1 あの阪神・淡路大震災は文字どおり多くの生活者の生活を一瞬にして破壊する激震であった。同時にそれは、この国と社会における、自然と人類の共生システムの不備、脆弱さをも白日の下にさらけ出したといえる。

自然災害によっては、一時的避難をした後、元の住家に戻り生活再開をしよう場合がありうる。このような場合には、国と社会においては、避難を援助し、または、避難のために救助することが、災害救助法による主たる対応策となる。

被災者的生活再建支援システムについての議論の出発点は、實にこの点にあるべき生活基盤が失われた阪神・淡路大地震においては、住家の全・半壊戸数は夥しい数にのぼった。このような場合に、現行の災害救助法はいかに機能する

ものと解されるのか。それとも、法自体が予想していないものというべきなのかも。

被災地では、未だに生活重建が成し遂げられたとはどうていいがたい状況がある。一体、この国では自然灾害において生活基盤そのものが破壊され、一時的な避難ではなく、その生活自体が避難生活を余儀なくされるような事態に対し、真正面から対処する法システムが存在するのか、災害救助法がその役割を果たさなかつたのは災害救助法の不備なのか、行政解釈と運用の歪みなのか、政治的にも、学問的にも明確にされるべき事柄であるはずである。

「(当時の罹災救助基金法)」不備を補う強力な制度として、抜本的な被災者救助の立法」として制定されたものである。^①

第二次世界大戦末期に集中し、災害救助法を生み出した地震は次のようなものであった。

①一九四三(昭一八)年九月一〇日||鳥取地震(M七・四)死者一〇〇五名・全壊七五九七棟

②一九四四(昭一九)年一二月七日||東南海沖地震(M八・〇)死者八七一名・全壊三万二七一棟・流失三〇〇〇棟

③一九四五(昭二〇)年一月一三日||三河地震(M七・I)死者一八〇名・全壊四五三五棟

④一九四六(昭二一)年一二月二一日||南海道沖地震(M八・一)死者一三六二名・全壊(焼)一万二二〇八棟・流失四〇九棟

2 昭和二年に制定された災害救助法は、その直前に連続して生じた四つの大地震における救助の経験を踏まえて、

當時、被災者救助に関する法律として

は、明治三二年罹災救助基金法があり、これはわが国における非常災害時における唯一の被災者救助制度であったが、こうした四次にわたる、連続した地震に見舞われた経験を踏まえて、災害救助法は制定されたのである。

その制定議会(昭和二二年、第一回国会)において趣旨説明をした政府委員は、「非常災害に際して罹災者の救助に万金を期することが、個人の保護のためにも、また社会・経済秩序の保全をはかるためにも緊要事である」と指摘するとともに、この法律によって、具体的に南海大地震や関東大震災を例にあげて、「これらるものについてもやはりこの法律をもつて相当の程度まで行けるんじやないか」と、その行政効果について予測し、表明していた。

3 ところで、決して関東大震災級とまではいえない規模と程度であつた阪神・淡路大震災において、わが国で唯一

というべき被災者救助の法である災害救助法はその役割を果たしたといえるのか。その予定した役割は果たしたが、法の予定しない、もしくは法の射程外の問題が制定後五〇年経った今日、新たに生じたというべきなのか。いずれにしろ、阪神・淡路大震災の被災者の現状を十分に踏まえて、再点検することが迫られているといわねばならない。

4 先の第一三九回国会において超党派議員が参議院に提案し、継続審議となつている災害被災者等支援法案を検討する場合、以上の点を明らかにしなければならないことはいうまでもない。まさに、あの阪神・淡路大震災からこの国と社会が何を学んだか、が問われているのである。

私はこの点に関し、災害被災者等支援法案の素材となつた市民立法案「生活再建援助法案」の発案者の一人として、その解題の意図で、本誌一九九七年五月号に現行災害救助法の立法趣旨と行政解釈や運用にも言及した「被災者の生活再建援助法案について」を執筆したが、その後、阿部泰隆教授が書かれた論評（ジュリスト一一九号）を踏まえて、本稿では参議院で継続審議となつている災害被災者等支援法案の解題を意図しつつ、この国と社会における災害被災者支援システムのあり方を検討することとする。

二 災害救助法と被災者の生活再建支援

1 法体系上の位置

災害救助法は、憲法二五条にいう、健康で文化的な最低限度の生活を保障するため、災害という原因によって一瞬にして生活の基盤が破壊され、避難生活を強いられた人々に対し、その状態からの回復と、自立助長を目的とする行政責務と施策を明定した法律で、広い意味で社会保障法の中に位置づけられると考えられる。生活破綻という状況が災害に起因する、という面から、災害救助法は社会保障法の中でも災害保障法という位置を占める法である。というほうが妥当かも知れない。今日の時点では、しかしながら、必ずしも災害救助法について、憲法二五条の生存権規定の、災害に起因する生活事故場面における国家責務を規定したもの、との位置づけを明確にした見解は見受けられない。

例え、小川政亮教授の『社会事業法』第四版では、災害救助法は行旅病人及行旅死亡人取扱法とともに、「すでに何らかの要保護状態にあるものについて、その要保護状態からの回復を目的として、主として一方的給付の形で保障活動が行われることを内容とする」保護法の内に、「応急的要保護状態にある者に

ついて必要な保護を迅速に行うこと」を目的とする「救助法として分類される。この分類による帰結としては、応急的保護に着目し、その発生した生活事故の原因は中心的論点とはされないこととなる。そして、その生活事故の持つ深刻度や、その後の進展についての予測と、それへの対応は考慮せず、応急的という行政施策の「限界」、「限定」にのみ着目する分類といわねばならない。

社会保障法に市民の権利性を認める根拠として、一部に主張されるものは、「主として独占資本の利潤追求—資本蓄積の活動と、独占体制の維持・補強を意图して行われる国家の政策展開、それらの総体がもたらすところの、勤労階層に押しつけられる、生活上の損害ないし被害の損害賠償請求権である」とされる。しかしながら、その原因において、自然災害は資本主義社会が生み出したものとはいえず、かといって、その生活事故について当該個人の責任にも帰しないのであるから、これを従前の社会保障権利論にのみ根拠を求めるることは困難といわねばならない、との指摘は注目されるべきである。

これまでややもすれば、災害救助法についてその法体系上の地位があまり問題にされず、「応急」救助の側面のみが強調されてきたきらいがある。そしてそのため、その原因たる災害と、その強力な

力によつてもたらされる被害の甚大さ、深刻さ、社会・経済への影響等を踏まえた、目的の解明や救助の内容の検討が十分ではなかつたというべきではないか、と考えるのである。

そしてもし、社会保障に権利性を認め根拠として、資本主義経済における貧困の不可避性を見る考え方のみに依拠して憲法二五条の生存権規定を解釈すると、その用語の勇ましさに比して、生存権の意味を縮減させることとなるのではないかと考える。大胆に、阪神・淡路大地震災のもたらした現実どこの国の行政施策を踏まえて私が到達している結論をいふならば、憲法二五条の生存権規定はこの国の存立理由の宣言である、といふことである。すなわち、この国は日本国憲法制定において、すべての生活者の生活協働とその保障を、社会連帯の意思でもって、維持・発展させる国家責務を宣言したと考えるのである。

2 災害救助法の目的と救助の種類

災害救助法一条は、その目的として「災害にかかる者の保護と社会の秩序の保全を図る」ことを明記している。この場合の被災者の保護とは、その基本的生活権の保護をいうとされており、災害救助法の適用基準においても、住家の被害を基準としている。このことは災害、特に自然災害のもたらす被害とその基本

的生活権への影響を考慮したものというべきであろう。

災害においては、一時的に従前の生活場面が災害に見舞われ、その場面にいることが生命・身体に危険を及ぼしかねない場合、そこから一時的に避難することを要する。従前の生活基盤が損傷を受けているも、生活基盤としての効用を減していきなり限り、人々は元の生活基盤にもどり、生活自助に戻ることが可能であり、またそれを意欲する。このような場合に、一時的避難生活への援助は、元の生活自助へ戻るまでの一時的救助として位置づけられる。

ところで阪神・淡路大震災のように、元の生活基盤、特にその中で住家や日常生活の運営に不可欠な生活資財が破壊され、かつそのような世帯が一瞬にして相当にのぼるという事態が現出した時、その避難生活は決して一時的ではありえない。もどるべき生活基盤が回復しない限り、生活自助を再開しえないのである。

災害救助法は行政解釈がいうように、このような場合は想定しておらず、応急的、一時的救助のみ規定すると解すべきであろう⁽⁹⁾。厚生省事務次官の私的諮問機関である災害救助研究会はこのような見解に立ち、災害救助法は応急的、一時的な救助とどちらも、その結果、懸命な救助にもかかわらず、被害は長期化し、

的生活水準の向上に対応した応急救助の内容や方法を明らかにしなければ不満に対応できないし、生活支援策も明らかにしておく必要がある、とした。この研究会報告書の見解によれば、災害救助法の救助は応急的で一時的なもの、と限定しながら、それにおいては十分な効果が得られなかつたことを認める。しかしながら、その原因を自らの解釈や運用の問題性に求めず、予想を超える被害の大きさと、「豊かな社会」に見られる不平・不满に原因があると指するのである。⁽¹⁰⁾

このような解釈と考え方は明らかに誤りである。

その第一は、法の構造から導かれる。すなわち、災害救助法は救助の種類のみを法定し、その具体的方法、程度、期間等は法定せず、政令に委任する構造を採用した。これを受けた事務次官通知も、一般基準を事前に策定しつつ、「この基準により難い特別の事情があるときは、特別基準を設定することができる」と規定し、先に救助の方法や程度・期間が決まっているのではないことを示しているのである。

こうした構造は、災害、特に自然災害の場合、事前に被害の程度を予測することは困難であるのみならず、救助の方法や程度・期間を事前に固定しておくことによっては、救助行政にとつては手をしばるだけのもので、無意味であるというべきであ

り、発生した被害の程度に応じ、臨機応変に対応しうる体制で準備し、現に発生した場合はこうした構造を生かして対応すべき救助責務を明らかにしたもの、と報告書の見解によれば、災害救助法の救

助は応急的で一時的なもの、と限定しながら、それにおいては十分な効果が得られなかつたことを認める。しかしながら、その原因を自らの解釈や運用の問題性に求めず、予想を超える被害の大きさと、「豊かな社会」に見られる不平・不满に原因があると指するのである。⁽¹⁰⁾

阪神・淡路大震災においては、特別基準が設置されたものと、一切、特別基準を認めなかつた救助の種類とが歴然としており、その歪みとアンバランスに批判が集中した。⁽¹¹⁾

第二に、法定されている救助の種類からも、救助は応急的、一時的との限定的解釈は成り立たない。

救助の種類は施行令において追加されたものを含めて、一一の種類が規定されている。それらの詳しい分類と機能をここで論することは紙幅の関係でできないが、救助の種類から見ても、避難生活を維持・継続するについての援助、例えば、避難所、応急仮設住宅の提供（法二三条一条一項）、飲食料の提供（同二号）等に限定されておらず、住宅の応急修理（同六号）、生業資金の給与（同七号）、さらには、救助は現金を支給してこれになすことができる旨の規定（同二項）等も存在する。これらの救助は応急的、一時的な、という概念では捉えきれず、避難生活の維持・継続のためのみの救助と解することはできない。つまり、レスキューとともにエイドも含んでいると解するほかはないというべきである。

これらを応急的、一時的と解するがために、例えば次のようなアンバランスが生じた。仮設住宅の提供は、単に避難生活場所の提供であり、生活自助の基盤とはなりえないのであるが、その設置費用として特別基準が設定され、一戸あたり二八〇万円が投入され、その撤去費用として一戸あたり一五〇万円が予算化された。また、民有地上のガレキの処理については、別法を用いて金額公費でなされる特別措置がとられた。一方、住宅の応急修理は、ある程度の公費が投入されば元の住宅に戻り、生活自助を取り戻すことができたであろうことは容易に推察されるのに、個人資産の補填となる、全壊世帯との公平に反する、応急的、一時的な範囲での修理と解すべき等の理由で、一般基準の一戸あたり三〇〇万八〇〇円（平成七年七月二七日以降）を一切変更しなかつた。その結果、修理すれば元の自助生活に戻れた人々まで、いまだ仮設住宅等避難生活を強いられている事例は決して少なくない。

以上のよう、災害救助法の目的、構造、救助の種類規定等からすると、現に行われている行政解釈と運用は、政府の主張する個人補償拒否論、他地域等との公平論、応急的・一時的救助に限定する議論によつて、その運用は著しく歪めら

3 災害保障法体系の確立を

17—災害救助法と災害被災者等支援法案

れたものとなつてゐるのである。

こうした歪みは、災害救助法に基因するのではなく、災害行政の中軸を厚生行政から建設行政に抜本的に変更させることがとなつたといふべき災害対策基本法（昭三六年）の制定によると見ることができる。この結果、厚生省担当者がいみじくも述べるよう、通常は所管法規について、各省庁がそれぞれ幅広い解釈をし、その職権を拡大する傾向があるのに、災害救助法はそうできない、とのことであった。つまり、災害救助に関する唯一の個別法、特別法として臨機応変に対応できる、もしくは対応すべき法律として存在しているのに、そろそろは扱えない状況となつてゐる、ということなのである。

このような状況におかれている災害救助法は、結局、被災者が生活基盤を破壊され、その生活自助の再開のためには生活基盤の回復が不可欠である、という被害状況になり、その結果避難生活を余儀なくされる場合に、生活基盤回復のため効果を発揮する場面を行政解釈と運用によつて、奪われているといえるのである。

普賢岳の噴火災害の際、生活基盤を失い、生活自助の土台が失われてしまつた被災者に対してなされた食事供与事業（一世帯四人家族で月一五万円の現金支給、六ヵ月間）は、その時点での特別施

策として実施されたものである。法制化されなかつた点で問題があるのでいえ、この施策の考え方については、その自助努力の回復支援の公益性が容認されているが、至当であろう。

今日、阪神・淡路大震災の経験をふまえ、被災者の生活基盤回復支援を正面に据えた法律を制定し、それとあいまつて災害救助法を含めた災害保障法体系の確立が求められている。

二 災害被災者等支援法案について

1 法形式について

本法案は、自然災害により個人が生活基盤に生活を継続しえない被害を受け、避難生活を余儀なくせざるをえなくなつた場合に、生活基盤回復支援金を支給し、もつて生活再建の土台回復を公的に支援することを主たる内容とするものである。このような内容の立法を、灾害弔慰金の支給等に関する法律の一部改正で行うこととしたのは、以下の理由による。

まず、同法は、自然災害による死亡・重度障害という、いわば「人損」について災害弔慰金等を支給する制度を設けているものであるが、住宅の全・半壊による生活基盤の喪失という、「人損」に準じて考えられる重大な「生活破壊」につ

いて、生活基盤回復支援金を支給する制度も同法に規定することが十分合理的であると考えられる。

また、同法は災害弔慰金や災害障害見舞金の額について生計維持者とそれ以外の者で差を設けることとしており（三条三項、八条二項）、単なる「気持ち」を表すだけではなく、生活の維持・再建をも念頭に置いていると考えられる。これは、生活基盤回復支援金の支給制度と趣旨を同じくしている。

2 現金を支給する根拠

去る阪神・淡路大震災においてもたらされた甚大な被害の中で、生活基盤を失つた被災者が避難生活を強いられ、生活基盤が回復しえないがために生活再建をなしえない多数の世帯・人々が現出した。災害対策基本法、災害救助法等をはじめ、多種・多様な施策がなされたけれども、なお、その生活の再建支援策を求める声は大きい。

こうした被災者に対し、避難所・仮設住宅の提供等の施策が採られたが、これらによつて、避難生活を維持・継続しても、そこからの脱却には相当の資金を要する等、自助努力の土台を欠く状況となつてはいた。そもそも、一瞬にして生活者が避難者にならざるをえなかつた状況を放置することは著しく公益に反するといわねばならない。そのためには、直接

現金を支給することが求められている。

憲法二五条にいう健康で文化的な最低限度の生活を営む権利、すなわち、生存権は、避難生活から生活を回復する権利をも含み、その土台回復を保障されるものと解さなければならない。

一方、災害救助法二三条二項は、救助に代えて「金錢を支給してこれをなすことができる」と規定しており、現行制度においても、直接現金を支給することを容認しているところであるが、その運用基準について必ずしも国民的コンセンサスが形成されておらず、その規定を運用するに至らなかつた実情がある。

本法は自然災害によって、生活基盤を破壊され、それがために避難生活を余儀なくされる世帯に対し、避難生活の維持・継続よりむしろ、避難生活からの脱却のための、最低限の支援を行うこととした。その意味で、本法の生活基盤回復支援策は、被災者の選択肢の中で、可能な限り自然災害発生後すみやかに執行されるべきものである。

生活基盤は、一面で私権の対象と見うるけれども、生活者の生活によつてこの国と社会は基本的に構成されているのである。その意味では、現行災害救助法の目的である「被災個人の保護と社会・経済秩序の保全」は統一的に解されるべきものである。こうした考え方からすると、生活者の生活基盤そのものは、私権

の対象というよりもむしろ、社会資源の側面が強く、その回復を、返済資力の有無により区別されることとなる貸付制度のみによって支援とすることは、この目的・性格になじまない。

3 個人補償との関係

生活基盤回復支援金は、社会福祉的見地から、被災者の生活基盤の回復を支援するために支給するものである。

ただし、生活基盤回復支援金の制度は、低所得者や弱者等特定の人々を抽出して、それらの人々（いわゆる要援護者）に対してのみ援助する、という考え方立つものではない。生活基盤回復支援金は、どのような所得階層の世帯であっても、住家の損壊により、生活基盤にダメージを受けたという点では変わりはない、同様に援助を与える必要があるという基本的認識に立つて支給するものである。いわば「広い意味」での社会福祉的見地から支給されるものである。

政府は、個人が自然災害により住家に損害を被った場合に、国・地方公共団体が直接現金を支給することは個人の財産の損害を補填するもの、もしくは個人の負担を軽減するものであり、「個人補償」に当たりきりとしている。

しかし、自然災害により一瞬にして多数の生活者が避難者となる被害について、そのまま放置することは公益に著し

く反することはいうまでもない。これに對し、広い意味での社会福祉的な見地から援助すること、しかも貸付ではなく直接受現金を給付することは、その給付内容が、先に述べた「援助」の趣旨に沿うものである限り、立法政策として十分可能であると考えられる。現に災害救助法二

三条二項においても、救助に代えて現金を支給することを認めており。これを今回の一例で見ると、例えば、仮設住宅の設置費が二八〇万円、撤去費が一五〇万円であった公費投入の実績からすると、避難生活の継続のための仮設住宅の提供の途だけでなく、その設置費、撤去費（さらに維持費を加えると相当の額の公費が投入される）相当の現金を被災者に支給し、すみやかに生活基盤を回復することを支援することも可能であった。

生活基盤回復支援金は、災害により生活基盤にダメージを受けた者に對し支給されるものである。そして、住家が「全壊」または「半壊」すれば、誰でも避難生活を余儀なくされるのであり、住宅の全壊・半壊は、あくまで生活基盤破壊のメルクマールに過ぎない。これを要件として支給される生活基盤回復支援金は住宅の損害を補填するために支給されるものではなく、避難生活を脱し、生活を再建させるための基礎回復を支援するための直接給付であるから、「個人補償」をしているということにならない。

5 支給システムとレベル

本法における生活基盤回復支援金は、
①全壊世帯で最低二〇〇万円、同居者一人宛一〇〇万円付加し、最高五〇〇万円
②半壊世帯で最低一〇〇万円、同居者一

4 支給された現金の使途制限はしない

生活基盤回復支援金は、生活の建て直しのため、多様な使い途が予想されるものであり、その使途については制限していない。

もとより生活基盤回復支援金は住宅再建資金として概念されるものではないが、実際上住宅再建資金に充てることまで禁止されるわけではない。

生活再建のための方策は多様であると考えられるところ、被災者の選択肢を拡大することに資することを企図している。

アメリカの災害救助法における連邦援

助金制度は、高額・低利の災害事業ローン、災害住宅ローンの制度とあいまつて、避難所、仮設住宅、災害公営住宅という避難生活への援助策より、避難生活から脱するメニューとして効果を上げている実績がある。

こうした被災者の選択肢を増やす施策である点からも、その使途を制限・限定することは適切ではない。

なお、生活基盤回復支援金の支給は、

本法の規定によって受給権が生ずるとする解釈となると考えられ、申請に基づき支給されることとなる。

現行の災害弔慰金等の支給については、行政不服申立てができるとの明文規定はないが、社会保険法規においては解釈上、申請権が認められるときとされてお

り、生活基盤回復支援金についても同様

人宛五〇万円付加し、最高二五〇万円を支給することとしている。

これは被災世帯が住まいを確保し、日

常家事を運営するに足りる家財を購入す

る等、健康で文化的な最低限度の生活を

するための生活基盤を回復するに足りる、最低限度の資金として積算したものである。

なお、公費の効率的支出という面から

考へると、今回の災害において仮設住宅の提供と撤去のために一戸あたり四三〇万円が災害救助法の特別基準として適用されたが、これが避難生活を維持・継続するものであったことを考へると、その効率化がより図られるとともに、被災者の選択肢が増えるといえよう。

また、全国知事会の提案する基金制度では、全壊最高一〇〇万円、半壊最高五〇万円の支給が予定されている。この点、金額のレベルにちがいがあるとはいえない、構想としては同じ理念、構造になつていている。

なお、生活基盤回復支援金の支給は、本法の規定によって受給権が生ずるとする解釈となると考えられ、申請に基づき支給されることとなる。

の取扱いとなると考えている。前述の基金制度構想は法律化されないとすると、この点で似て非なる制度と評されよう。

6 阪神・淡路大震災への適応

本法において新設する生活基盤回復支援金支給制度は、大都市直下型で甚大な被害をもたらした阪神大震災における被害と、各種行政施策の結果をふまえたものである。

二年半以上経過した今日に至つてもなお、生活基盤によって避難生活から脱却しえない世帯や、避難生活からの脱却に展望を見出せず、自殺や孤独死、さらには餓死にまで至る避難者があとを絶たない状況は、この国と社会において自然災害による生活基盤回復支援策の不可避性を示すものである。

このような現実を直視した本法の制定は、憲法二五条の規定する、健康で文化的な最低限の生活を営む権利、すなわち生存権を保障する国家の責務の具體化であるといわねばならない。これまで生存権規定は生活保護法を中心に、生活破綻をその支給要件としていると考えられてきたが、被災して避難者となつた世帯に対し、その土台回復の支援をすることは、保護世帯に至るしかるべき多数の世帯の、生活者への復帰をうながすのである。

阪神・淡路大震災の被災者がその苦難の中で、表面的には生活再建を成したよ

うに見える場合であつても、本法を適応することは必要であり、本施策の確立の必要性を実態的に示した苦難に応える途もある。

その意味では、潜在化しているといえる被災者の苦難によって、被災者支援策の不十分さをカバーしている面を否定できず、本法を適応することによつて、いまだ達成しているといえない被災地域の社会・経済秩序の保全に資することを目指すものといえる。

四 結 論

災害被災者等支援法が、この国と社会に提示する考え方を結論的にまとめるところの四点に集約できる。

(1) 現行諸制度・諸施策においては、要保護、要援護世帯に支援対象を限定し、人々の避難生活からの立ち上がりを支援する制度はない、もしくは機能していない。

(2) 避難生活の維持・継続のみに向けた施策によつては、避難生活を継続しても、その脱却の支援たりえない。逆に一七〇名を超える、仮設での自殺者・孤獨死・餓死の事実は、現行施策の不備を死をもつて告発しているというべきである。

（3）私権の対象の回復は自助努力が原則であるとしても、生活者が生活基盤の破壊により、避難者としての生活を余儀なくされている状況を放置することは著しく公益に反する。この見地を確立することこそ、この国と社会の存立理由を明確にするものである。

（4）生活基盤の破壊の捉え方、支給要件、支給レベルは、憲法二五条、同二三条に基づき、この国の文明程度と社会連帶の意識によって規定されるのである。

（5）厚生省社会・援護局保護課監修『災害救助の実務』(平成八年版)一頁。

（6）小川政亮著『社会事業法制』(第四版)。いわゆる警察行政のジャンルに分類する」となるか。

（7）遠藤昇三著『社会保障の権利論』一七頁。

（8）右同二三頁以下。

（9）厚生省事務次官の私的諸問題関灾害救助研究会「大規模災害における応急救助のあり方」(平成八年五月)。

（10）右同。この研究会報告はおよそ災害救助法の弹力的、全面的活用に思いを至せず「備え」の不備をいうにすぎない。

（11）前掲注(2)。

（12）前掲注(4)。

（13）平成四年度国土庁委託調査「初動期災害対策に関する調査報告書」一〇一一页、二九頁。

（14）前掲注(4)。要援護者支援のみに限定する施策は多く見られたが、およそ現行の福祉施策の低レベルの補充でしかも、生活基盤回復の役割を果たしえなかつた。全国知事会の基金制度も同じ批判の目を向けている。

（15）拙稿「災害被災者等支援法案と災害保障自由と正義」一九九七年八月号一二九頁以下(法案全文を掲載)。アメリカの災害救助の理念は、資本主義社会としてのスタンダードの平等確保にある、といえよ。

（いが・おきかず弁護士）

のではないか、と思われる。また、災害行政を恩赦的に考えすぎではないか、と思われる。