

# 新潟中越大震災の居住福祉法学的（民法的）諸問題

## —山古志で災害復興を考える—

吉田邦彦

### （目次）

- 一 はじめに——新潟中越大震災の特性
- 二 災害復興における具体的問題点

  - 1 大震災後の住宅補償の必要性
  - 2 中山間地生存基盤の大損害救済の必要性
  - 3 応急的居住福祉問題
  - 4 コミュニティ・情報ネットワークの重要性

- 三 むすび——神戸震災の教訓と新たな課題
- 一 はじめに

  - 新潟中越大震災の特性

(1) 新潟中越大震災のほぼ一ヶ月後に、激震に襲われた余韻冷めやらぬ山古志村役場まで早川和男教授（日本居住福祉学会会長）らとともに赴い

た。二〇〇四年一〇月二三日以来の地震のため、孤立した二二〇〇人もの山古志村村民は、同月二十四日、二十五日にかけて全員へりで長岡市の避難所へ運ばれて、未だその避難勧告が解けていない段階であったが、震災直後に水没状態になった小千谷市浦柄地区の水が、ようやく引いて何とか国道二九一号線も通行できるようになつたために可能になつたわけである。しばしば崖の崩落のため狭くなつたところを縫うような走行で、小千谷・山古志へと入っていくと、あたりは錦鯉の腐敗臭が立ちこめ、震災直後に焼失した家の残骸はなお燻り、周囲を見回すと四方八方山崩れだらけという惨状で、言葉を失うことの多い観察であった。

(2) まず新潟中越地震の第一の特質としては、過疎高齢化の進む中山間地での被災と言うことである<sup>(1)</sup>。そして、高齢者を中心に行なった第一次産業従事者が多く（もつとも専業農家が多いというわけではなく、かなりのものが兼業である）、錦鯉や畜産を含め、その地域に根ざし、自然と向き合いながら生業が営まれていると言うことである。そして、中山間地であり傾斜地が多く、しかも新潟県のこのあたりは、全国有数の「地滑り多発地帯」となつており、それが震災後の状況を最悪にさせていた。従って、地震後も土砂崩れダム（震災ダム）が、幾つかの集落を水没

たっての居住福祉の観点からの具体的問題点を述べる（二参照）。そして、それに続くむすびとしては、今後の主要な課題をまとめる事にする（三参考）。

(2) まず新潟中越地震の第一の特質としては、過疎高齢化の進む中山間地での被災と言うことである<sup>(1)</sup>。そして、高齢者を中心に行なった第一次産業従事者が多く（もつとも専業農家が多いというわけではなく、かなりのものが兼業である）、錦鯉や畜産を含め、その地域に根ざし、自然と向き合いながら生業が営まれていると言うことである。そして、中山間地であり傾斜地が多く、しかも新潟県のこのあたりは、全国有数の「地滑り多発地帯」となつており、それが震災後の状況を最悪にさせていた。従って、地震後も土砂崩れダム（震災ダム）が、幾つかの集落を水没

たのである。さらに、有数の豪雪地帯であるので、避難勧告が解けない状態で間もなくやつてくる長期的積雪による被害も予想される。つまり、ここで震災には、二次的災害（後続的災害）がさまざまに生じ（ないし生ずることが予測されて）、損害を長期的・継続的視点から捉えていく必要があるわけである。

第二に、住宅被害の点から見ると、このあたりは持ち家率が高く、当然のことながら、一戸建て家屋の災害が殆どである（しかも、豪雪に備えて、家の構造が比較的しつかりしており、また、密集していないことも幸いしてか、神戸の場合とは異なり、下敷きの被害や家屋焼失例は少なかつた）。これに対しても、阪神・淡路大震災においては、賃貸借契約やマンションを巡り多くの議論があつたが、この点は事情

が異なる<sup>(5)</sup>。

また第三は、地縁的繋がりの深さおよび重要性、そして、住民の土地なりそこでの地域生活なりとの密着性でもいうべきものがある。（後者は、「第一」で指摘したところもある）。その結果として、通常以上に、住民相互のコミュニケーション維持に配慮する必要があり、また長年の住処を守り、そこで生業の復活の必要性は高い。高齢者になると、転居は避けたほうがよいことは近時指摘されることであるが、中山間地住民などの場合はとくにそうである。高齢化率が高いにもかかわらず、元気なお年寄りが多いのは、野に出て、棚田を耕し営農していたからそういうのであって、避難所や仮設住宅に詰め込まれることによる悪影響が懸念されるところである。つまり、地域生活・産業ないし生活基盤の問題を度外視して、仮設住宅・復興住宅の入れ物だけを提供すればそれで災害対策は終わるというといふのでは決してなく、その意味で、神戸大震災とは別の次元での配慮が必要となろう。

第四に、それとオーバーラップすることもあるが、本件の場合には、（第一次）産業に対する打撃の甚大さ、そして、こうした損害は居住生活にとって非代替的なものであり、住宅再建は、江戸時代まで遡るものであり、また本州最北の闘牛といわれる山古志牛は、それ以前からの歴史があるといわれる。こうした地場産業が壊滅的損害を受けていたのに、放置して、ただ住宅だけ提供しても（それすら從来不十分であるが）、それでは一面的・部分的なのであって、災害補償は半分も終わっていないことが認識されるべきである。被災地に定着した雇用が再生されなくては話にならないわけである。さらには、ここで産業復興は、「地方切捨て」「過疎化推進」の大きな逆風を作り出している。それは、地域間格差が拡大する今日の事態からすれば、むしろその格差は正の財政調整の社会的必要性が高まるのとは逆向きであり、決して好ましいものではない。

震災を受ける以前に、中山間地住民は、既に居住弱者の立場にあり、それに追い討ちをかける大震災に対しても、地域居住福祉の確保の見地から、一さらにまた、地域間格差を是正し、財の再分配に配慮した平等主義的な所有スキーム構築の立場からも——  
（3）これについては、山古志村史編集委員会・山古志村史通史（山古志村役場、一九八五）六九七一六九八頁。山古志村でも、第一次産業従事者の人口割合は、一九六年には、八四%だったが、一九八〇年には、五二・七%、二〇〇〇年には、二八・七%になっている。  
（4）（5）

（3）（4）（5）もろい泥岩が山地を構成しており、全国の約二割の地滑りは新潟県で起きていることである（高濱信行「日本列島有数の活動地帯」特別報道写真集・新潟県中越地震（新潟日報社、二〇〇四）八六頁）。

（4）たとえば、山古志村で、九八・七%、川口町で、八九・三%、小千谷市で、八二・七%という具合である。新潟県総合政策部統計課編・前掲書（注1）一四五頁参照。

（5）阪神・淡路大震災を巡っても、民法においては、従来どうしても、賃貸借やマニション問題に議論が集中しがちであった。たとえば、借地借家を巡っては、（1）罹災都市借地借家臨時処理法（昭和二一年法律三号）（本来は、太平洋戦争中の空襲や建物疎開による滅失に備えたもの）の準

と不可分のものとして復旧が要請されるところである。たとえば、山古志村の棚田（そのための横井戸作り、用水路整備）、棚池を利用した錦鯉の育成は、江戸時代まで遡るものである。

（3）さらに、政策的環境の面での特性としては、昨今の三位一体の分権改革（構造改革）（地方交付税、補助金の削減）や平成の市町村大合併の動きは、中山間地の地域社会にとつては、

おける當農が壊滅的ダメージを受ける緊急事態に立ち至ったのであれば、国家の公共的な責務として、産業補償、基盤整備補償がなさるべきことになるわけである。

（1）高齢化率は、山古志村は、三八・六%、川口町は、二七・一%、小千谷市は、二五・二%である（二〇〇三年）[高齢者がいる世帯割合で見るならば、それぞれ七三・八六%、六三・二五%、五二・四五%にもなっている（二〇〇〇年）]。新潟県総合政策部統計課編・新潟県二〇〇〇の指標（新潟県統計協会、二〇〇四）一一四一—一五頁。

た一般的問題に加えて、近時では地方自治に関する問題を局所化、ローカル化する動きが強いために、ここに一言した次第である。

（1）高齢化率は、山古志村は、三八・六%、川口町は、二七・一%、小千谷市は、二五・二%である（二〇〇三年）[高齢者がいる世帯割合で見るならば、それぞれ七三・八六%、六三・二五%、五二・四五%にもなっている（二〇〇〇年）]。新潟県総合政策部統計課編・新潟県二〇〇〇の指標（新潟県統計協会、二〇〇四）一一四一—一五頁。

た一般的問題に加えて、近時では地方

自治に関する問題を局所化、ローカル化する動きが強いために、ここに一言した次第である。

（1）高齢化率は、山古志村は、三八・六%、川口町は、二七・一%、小千谷市は、二五・二%である（二〇〇三年）[高齢者がいる世帯割合で見るならば、それぞれ七三・八六%、六三・二五%、五二・四五%にもなっている（二〇〇〇年）]。新潟県総合政策部統計課編・新潟県二〇〇〇の指標（新潟県統計協会、二〇〇四）一一四一—一五頁。

た一般的問題に加えて、近時では地方

用が、程なく認められたし（平成七年二月六日公布・即日施行の政令一六号による（法）五条の二参照）。因みに、同法は、締約強制の規定〔二条、三条、一四条〕など興味深く、無権限となってしまった借家人に居住権限の再配分を行っている。実際に戸惑いもあつたとのことであるが（安永正昭「大震災に伴う借地・借家の法律関係」リスト一〇七号（一九九五）一五六頁参照）、取得時効制度と同様に、現実の居住実態に即して一種の所有スキームの再編をはかるものとして注目されよう）。

②さらに、敷引き特約（関西地方で、契約終了時に敷金「賃料の数倍、一〇倍にもなる例があるとのこと」の二三割を控除する旨の取り決め）が問題とされ、阪神・淡路大震災による建物滅失などで、賃貸借が終了する場合には、適用されないというのが判例である（最判平成一〇年九月三日民集五二巻六号一四六七頁）。また、③被災マンションについては、多くの不必要な取り壊し、再築がなされるという事態を招いた（建替え派・修繕派という区分所有者の対立は、不正確な情報操作によつて、多くの場合には、前者が多数となって、取壊された。その決議も多くは、有効とされる〔神戸地判平成一二年六月二一日判時一七五七号一二二頁（グランパレス高羽事件）、大阪地伊丹支部判平成一三年一〇月三一日未公表（宝塚第三コープラス事件）など〕。その結果、被災者は二重ローンで苦しみ、得をしたのは、ゼネコンとコンサルタントという「土建國家」的な構造的問題がある。その後、平成一四年（二〇〇二年）の区分所有法六二条の改正でも、建て替えしやすいように進められており、少数者の居住権は、脆弱化している。

さらに、同大震災には、それ以外でも深

刻な住宅問題は数多く、たとえば、④仮設住宅・復興住宅の建設のあり方、その被災者への配分の仕方（震災前の住所から遠く隔たつた辺境地での高層復興住宅は、くじなどによって、従来のコミュニティを無視して配分され、高齢者の孤独死は多数生じた）、⑤震災後の再開発の過程での従来のコミュニティの破壊（たとえば、神戸市長田区では、多数の高層ビルが立ち並ぶに至っているが、元の住民の多くは、そこへは戻っておらず、かつての下町的な商店街のコミュニティは崩壊した）という問題があり、そして、⑥住宅の個人補償の否定が、後に述べるように、震災補償において根本的な障害となつている（他方で、巨額の災害復興費は、神戸空港の建設などの、被災住民の需要とは隔たるところに投入されたのである）。

以上の簡単な問題状況の整理との対比で、新潟中越大震災を見ると、その住宅形態の特性ゆえに、主として後者の問題（④～⑥）が前面に出るものと思われる。

（6）早川和男・居住福祉（岩波新書）（岩波書店、一九九七）一一一頁以下参考。

（7）山古志村の棚田開拓、錦鯉の歴史について、さしあたり、山古志村史編集委員会・前掲書（注2）二〇四頁以下（棚田）、四〇八頁以下（錦鯉は、幕末の突然変異により、明治初年には既に広汎になつており、明治八年（一八七五年）には、玩弄としての養鯉を差し止める色鯉養殖禁止の布達が出されたが、養鯉は重要な村民の蛋白源であり、死活問題だったとされる）、六九五頁以下（一九六〇年代以降の錦鯉ブーム）。さらに、同村の闘牛史については、同書二六九一二七一頁、九七〇頁以下（『南総里見八犬伝』に紹介された、二十村郷の牛の角突きなど）、監物軍治・越後闘

牛——牛の角突きの習俗（武藏野郷土史刊行会、一九八〇）四八頁以下（アイヌ起源なども触られる）参照。

（8）かかる見地から、安易な平成市町村合併の動きに批判的なものとして、たとえば、中西啓之・日本の地方自治——理論・歴史・政策（自治体研究社、一九九七）三二〇頁以下、加茂利男・（増補版）地方自治・未来への選択——平成市町村合併と「地方構造改革」の中で（自治体研究社、二〇〇二）六一頁以下、八三頁以下（合併は、農山村・集落を解体させ、日本の国

土・自然・文化を崩壊させるとする（九二頁）、重森暁・関西地域問題研究会編・検証・市町村合併（自治体研究社、二〇〇二）二六頁以下、保母武彦・市町村合併と地域のゆくえ（岩波書店、二〇〇二）一六頁以下、佐藤三ほか「西尾私案を検討する」自治研五二一号（二〇〇三）、大森彌二（二六頁以下、保母武彦・市町村合併と地域のゆくえ（岩波書店、二〇〇二）一六頁以下、佐藤三ほか「西尾私案を検討する」自治研五二一号（二〇〇三）、大森彌二が前面に出るものと思われる。

○三）一三頁以下など参照。

## 二 災害復興における具体的問題点

### 1 大震災後の住宅補償の必要性

（1）震災によつて、住宅が壊滅状況に瀕している場合に、その住宅補償に對していかなる立場をとるかは、いわば「居住福祉」問題の理解を知る「リトマス試験紙」である。適切な居住への権利は、生命・健康を維持するための基盤をなして、幸福追求権

「生存権」などの基本的人権（憲法一三条、二五条）とも不即不離の関係に立つてゐる（そのことについては、国際人権規約（社会権規約）一一条からも示されるところである）。そして、被災によつて、通常の居住生活が覆滅されている状況下で、被災住民がもつとも願うのは、——応急的住宅整備と同様に、否それ以上に——各自の住宅再建なのであり、また前述した新潟中越の場合は、元の中山間地の特性ゆえに、元の中山間地での住処の復旧であることを、改めて確認しておきたい（しばしばマスクミでクローズアップされる上越新幹線や関越自動車道の復旧よりも、住民にとっては、住まいの復元・補償の方が、優先順位は上であろう）。

しかし、阪神・淡路大震災においては、あれだけの住宅災害があつたのに、基本的に住宅個人補償はなされたかった。その理由としては、住居は、私有財産であり、地震・天災は不可抗力であつて、国家に落ち度がなく、また、補償を認めては、「焼け太り」が出来たりするし、有産者にはその必要性はなく、地震保険とのバランスの問題も出るなどといわれる。しかし、その反面で現実に生じたのは、多数の孤独死や健康被害、そして從前の生活崩壊やローンの累積などであり、他方で、

コミュニティーを破壊した高層ビル群や神戸空港建設・港湾整備などの公共工事への巨額の公費の投下なされたの工事であった。これでは、何のための「災害救助」なのか、わからない。補助金に関するモラルハザードを懸念する（それならば、適宜ミーンズテストを考えればよい、「もつとも、後述の被災者生活再建支援法の所得基準は低すぎる」）前に、住宅災害補償を拒んだことによるマイナスを考えてほしい。

著名な民法学者であり、そして、自らの被災マンションについて、補償を受けられないどころか、修繕派で多数を形成できずに不本意ながら、必要に取り壊されるという悲劇（グランドパレス高羽事件）を体験された、西原道雄博士（神戸大学名誉教授）が、建物の建て替えと修繕との対応のアンバランスを問題とされ、災害救助法二十三条一項六号の柔軟な適用による公的補助を説かれたことの意味を改めてかみしめたいし、また、法哲学的にも、J・ロールズの無知のヴェールの思考実験の下での「格差原理」（公共政策決定のあり方として、社会でもつとも不利な状況に置かれた人々の利益の最大化を図るというもの）の提案を考えてもわかるように、かかる住宅政策の方が、公正・正義にかなうものであろう。義援金が全国から集まるのも、そうした災害弱者への住宅支援のための公費の投入を——無用な公共事業よりも——多くの納税者は支持しているからではなかろうか。災害時における一定レベルの住宅・居住の保障は、公共的課題であって、住宅補償への配慮のなさは、わが住宅政策のかねての弱点であることを、ここでも強調し、再考を促したい。

(2) その意味で、既に地方公共団体レベル（県レベル）での公的住宅補償の試みがなされ、それは知事会でもアジェンダとなつて、全国的な動きとなるとしていることが注目されるであろう（その皮切りとなつたのが、二〇〇〇年一〇月の鳥取西部地震における片山善博知事の震災一日後における最大三〇〇〇万円の補助という英断であった）。その後、今回における震災は、新潟県でも被災者生活再建支援法への上乗せ一〇〇万円に止まるが、同様の路線で進めていく。しかし、これは、新潟県でも被災者生活再建支援法の否定という先程批判的に検討した従来のドグマにとらわれており、被災者の現場の要請には、応えていない（同法施行令三条、施行規則一条、二条）。

新潟県のほうでも、こうした制約の撤廃を要請しているようであるが、ここで國側の柔軟な対応が求められるところである（さらに、新潟県では、同法の世帯要件について、多世帯同居住宅が多いという地域的特性に鑑みて、

害問題として、国の第一次的な住宅支援責任があると考えるべきであろう。なお、既にしばしば言及した被災者（<sup>15</sup>）とは、既に隔たつものになっており、支給額は二〇〇四年四月に最高三〇〇万円に引き上げられたとはいうものの、収入額による制限があり（三条）、また、使途も、①建物の解体・撤去、②建物の新築・補修のための借り入れローンという具合に、見事に、住宅の補修・再築のための補助は外されている、ここでもやはり、住宅補償の否定という先程批判的に検討した従来のドグマにとらわれており、被災者の現場の要請には、応えていない（同法施行令三条、施行規則一条、二条）。

新潟県のほうでも、こうした制約の撤廃を要請しているようであるが、ここで國側の柔軟な対応が求められるところである（さらに、新潟県では、同法の世帯要件について、多世帯同居住宅が多いという地域的特性に鑑みて、

同居していても生計が別の場合には、別世帯とみなすという運用の柔軟化を行っている）。またさらに、住宅以外のさまざまな家財道具の増大も近時は指摘されており（たとえば、兵庫県の豊岡市の場合）、その補償の必要性も地域的特性に応じて、検討の必要性はあるであろう。

## 2 中山間地生活基盤の大損害救済——第一次産業従事者に関する産業補償——の必要性

(1) 今回の大震災では、既に見た如く、農業・畜産業に壊滅的な莫大の損害がもたらされている。そして、それにより居住の主軸となる生業、被災者の地元の雇用の場まで喪失されているのである。「居住福祉学」は、住宅のハードだけを切り離すのではなく、居住者の生活を総体的に考えている。

生活再建をトータルに捉えて、産業灾害、生活基盤の破壊に対する「災害救助」に臨むべきなのであり、こうした救援がなされず、単に住宅補償だけを——これすらも、不十分なことは前節で見たとおりだが——説いていても、空虚且非現実的であり、地域コミュニティーは崩壊することが、新潟中越大地震の特色であることに再度注意を喚起しておきたい（既に被災地での嘗農

を諦めて、他地に転出、離農する例が続出していることは、この課題処理が喫緊であることを物語る)。

さらに、既に述べたように、中山間地の営農の全国的に見ての公共性を認識するならば、なおのことその必要性は高い。平成一年(一九九九年)に成立した新農業基本法「食料・農業・農村基本法」三五条に基づき、翌二〇〇〇年(二〇〇〇年)から実施されている中山間地域等直接支払い制度は、中山間地が都市住民の生活基盤を支え、公的・多面的機能を持つという理解を示すものである<sup>(15)</sup>。棚田オーナー制度のようないくつかの交換が今後とも深まっていけば、中山間地が被災し、棚田が破壊されたことを、単なるローカルな問題として済ますことはできなくなるわけである。

(2) またさらに、これと連続線上の課題として、たとえば、山古志村の上水道の破壊の問題がある。山古志住民にとって、二〇〇四年六月の上水道の開水は、一〇年越しの悲願であったが、四五億円の投下によってようやく可能になつたこの事業も、その数カ月後の大震災によってずたずたに破壊され、悲劇を経験している。これは、「公共工事」とはいえ、同村の井戸の枯渇のことを考へると、

本気で山古志村の復興を目指すのであれば、ライフラインとも言うべき生活基盤の整備なのであり、その早急な復旧が求められるところであろう(さらには、既に述べたように、中山間地の営農の全国的に見ての公共性を認識するならば、なおのことその必要性は高い。平成一年(一九九九年)に成立した新農業基本法「食料・農業・農村基本法」三五条に基づき、翌二〇〇〇年(二〇〇〇年)から実施されている中山間地域等直接支払い制度は、中山間地が都市住民の生活基盤を支え、公的・多面的機能を持つという理解を示すものである<sup>(15)</sup>。棚田オーナー制度のようないくつかの交換が今後とも深まっていけば、中山間地が被災し、棚田が破壊されたことを、単なるローカルな問題として済ますことはできなくなるわけである)。

こうした場合に、一方で上水道は、「公的」事業で、他方で棚田崩壊・用水路破壊は、「私的」所有の問題であるという、従来式割り切りから、救済の有無に差等を設けるのは、非現実的かつ恣意的区分であろう。棚田における横井戸や用水路の壊滅的破壊も、地域生活のインフラ基盤の解体という意味では、水道の破壊とほとんど変わらないからである。われわれが、山古志を訪れたまさにその日に、政府は、新潟中越震災について激甚災害法上の

前者は二分の一に止まるという不合理な格差も存在している。<sup>(16)</sup>さらにこうした「でこぼこ」が克服されたとして、やはり、村の予算規模をはるかに一言すれば、もしそうした水道工事事業に関して、自治体が国に債務を負つているならば、災害救済政策などの政策により、補助率が区々である縦割り策の一貫性を保つためにも、債務免除されるべきものであろう)。

こうした場合には、一方で上水道は、「公的」事業で、他方で棚田崩壊・用水路破壊は、「私的」所有の問題であるという、従来式割り切りから、救済の有無に差等を設けるのは、非現実的かつ恣意的区分であろう。棚田における横井戸や用水路の壊滅的破壊も、地域生活のインフラ基盤の解体という意味では、水道の破壊とほとんど変わらないからである。われわれが、山古志を訪れたまさにその日に、政府は、新潟中越震災について激甚災害法上の

### 3 応急的居住福祉問題

(1) 「仮設住宅」再考 大震災で住処を失った避難住民に対して、安定生活を提供する仮設住宅の意義が大きいことは言うまでもないが、「避難所・仮設住宅・復興住宅」という従来式の構組みを踏襲して、当然のことのように、どのみち取壊される住居を公費で作り、何度も転居を余儀なくするというやり方で、すべて処理しきれるものなのか、再考が必要であるといふべきである。まず従来の習いとして、仮設住宅ならば当然のように、二年の期間制限が指定されるが、その根拠は必ずしも確固たるものではなく、その合理性は再検討されるべきである(根拠条文は、災害救助法二三条一項一号および建築基準法八五条一項一号および三項である。二年を超えると、建築基準法が適用されることになり、建物の基礎・束石は強固なものでなければならぬというところから<sup>(17)</sup>いる)。すなわち、一方で、あまり短期間で取壊すのは、国費の無駄遣いではないかということも言えるし、また、折角こうした居住施設に一戸当たり、四〇〇万円もの公費を投するならば、長期的視野から、取り壊しではなく、被災地整備後の集落再編成に再利用することも考えられてよい(そのような山古志住民からの要望もある。また、そうであるならば、その分、さらにしっかりと仕様で、寒冷地対策・豪雪対策などを、一層充実させることがあつてよい)。また他方で、取り壊しが予定される仮設住宅とは選択的に同額の公的住宅補償も考えるという柔軟性もあってよい。実際には、そのような「選択」の余地はないのであれば、次述する如く各種の宿泊施設の調達など、別形で仮設住宅類似の住宅を提供して、その差額分を、本来の住まいの再建に向けて、将来に残るような形で公費を投下することも考えられてもよ

い<sup>(2)</sup>。

また、既に指摘したように、高齢者にとつて「転居」は、決して好ましいものではなく（仮設住宅から、転居を余儀なくされて、健康を害した避難住民も、少なくなかつた神戸の事例を想起せよ）、「ケアつき仮設」は、有用であったとのことである（強度の余震も続いた新潟中越大震災の場合には、PTS D（心的外傷後ストレス障害）に対応する必要もある<sup>(2)</sup>）。さらに、集会所<sup>(2)</sup>、商店街<sup>(2)</sup>などの居住コミュニティー空間の創造なども、神戸の例からの教訓として、引き継がれつつあることは注目される。ともかくこうしたことには、仮設という「応急住宅」段階に止まらない話であり、より長期的な視点での被災者支援の居住環境のシナリオ作りが求められているであろう。

(2)（避難所のあり方）そして仮設建設においてさしあたりは、避難所の条件整備に努めることが肝要である。冬を控えて、インフルエンザが蔓延する時期を迎えるに至っては、なおのことである（なお、二〇〇四年一二月には、仮設住宅への入居が完了することである）。避難所の整備の留意事項としては、①暖房・空調・加湿への留意、②プライバシーに配慮した空間作り、③トイレ・風呂などの衛生

面の整備・充実、④飲料・食生活の安定、⑤医療・保健のサポート態勢の充実、⑥高齢者、障害者、乳幼児などの災害弱者への配慮などが挙げられよう

が、とくに実際には、②⑥などに問題があつたようである。

さらに今回の震災では、一〇名を超える「エコノミー症候群」による犠牲者も報告されているが、狭隘な車両による継続居住の異常性に対しては、もつと真剣に取り組まれてよい。被災地域が、いまだ居住不安定の状況にあるならば、広くネットワークを構築して、広域的な優良施設の供給に尽力されよ、たとえば、近隣の温泉旅館・ホテルの借り上げ、保養所・研修施設、空き家の公共住宅の総動員など

という形で、良好な場所の提供は早急に課題であろう。そうすれば、いずれ取壊される仮設住宅をやら建設する代わりに、その分の公費を将来に活かせるような住宅支援に投下することもできるのではないか。しかし、これに對しては、集団的居住の必要性から、必ずしもそうした理屈どおりに動けるわけではないというディレンマがあることは、既に見たとおりである。

（1）（コミュニケーション維持）避難所、仮設住宅、復興住宅という被災者の復興のプロセスで、従来の居住コミュニティーが考慮されず、住民（とくに高齢者）の孤立化が進むならば、居住福祉の観点から極めて憂慮される事態となることは、阪神・淡路大震災の経験が教えるところである（今でも、復興住宅の高齢者の「孤独死」が跡を絶たないことを想起すべきである）。居住域が、いまだ居住不安定の状況にある場合には、その継続性、居住環境の連続性、そこにおけるコミュニティーが重要であり、神戸で行われたようなくじによる今後の居住場所のアトランダムな決定で、避難住民をばらばらにしていくことは繰り返されることはならない。

とくに、新潟中越の場合には、前章で見た如く、地域社会の繋がりが深く、都市型災害よりもこの点への配慮が必要となるであろう。その意味で、既に長岡市などで試みられている「コミュニケーション入居」の取り組みは貴重であるが、これを仮設住宅段階で終わらせてはならない<sup>(2)</sup>。しかし他方で、この対しては、集団的居住の必要性から、必ずしもそうした理屈どおりに動けるわけではないというディレンマがあることは、既に見たとおりである。

（2）（情報ネットワーク作りの重要性）災害救済の需要に関する正確な情報収集は、偏頗な公的救済としないためにも、必要不可欠である。今回の震災のように、被害地域が広範囲に及ぶ、しかも、被災集落が散在する場合には、被災状況・住民の居住状況に関する情報に濃淡ができるやすく、またそれがゆえに、支援にも偏りが生じがちである（数多くの台風による災害復興の問題も、地震のニュースの前に忘れ去られるがちである）。中越において地方自治体によって、行政の初動にも遅いことがあつて、被災者への取り組みのばらつきがあることも指摘されており（たとえば、川口町や小千谷市の避難住民の状況は、相対的に劣るとされる）、被災者の応急的居住福祉の問題について、「地方分権」の時代であるのでばらばらであつても構わないとして、放置してよいものではない。やはり、災害福祉の平準化を目指して、末端の基礎自治体以外にも、多層的に、県さらには国レベルが、後見的に補つていくという「補完性（subsidiarity）」の役割が求められていると言えるであろう。こうした支援のアンバランスを避け、過不足のない復興支援を行つた

棄するなど（注<sup>(2)</sup>参照））とともに押さえておきたい。

（2）（情報ネットワーク作りの重要性）災害救済の需要に関する正確な情報収集は、偏頗な公的救済としないためにも、必要不可欠である。今回の震災のように、被害地域が広範囲に及ぶ、しかも、被災集落が散在する場合には、被災状況・住民の居住状況に関する情報に濃淡ができるやすく、またそれがゆえに、支援にも偏りが生じがちである（数多くの台風による災害復興の問題も、地震のニュースの前に忘れ去られるがちである）。中越において地方自治体によって、行政の初動にも遅いことがあつて、被災者への取り組みのばらつきがあることも指摘されており（たとえば、川口町や小千谷市の避難住民の状況は、相対的に劣るとされる）、被災者の応急的居住福祉の問題について、「地方分権」の時代であるのでばらばらであつても構わないとして、放置してよいものではない。やはり、災害福祉の平準化を目指して、末端の基礎自治体以外にも、多層的に、県さらには国レベルが、後見的に補つていくという「補完性（subsidiarity）」の役割が求められていると言えるであろう。こうした支援のアンバランスを避け、過不足のない復興支援を行つた

めにも、被害情報のネットワークの構築に一層取り組まれるべきものである。

マスコミ報道は、どうしても、世間の目を引きやすい事柄に流れ、一面的になりやすい（また、日和見主義的に「熱しやすく冷めやすい」という傾向もある）ことにも警戒すべきであり、今後とも災害問題・震災対策の本質問題に光を当て、支援態勢の充実に資するべく情報提供の拡充をはかるべきものである（そのためにも、報道陣の「社会を批判的に見る目」が何よりも重要であろう）。また、インターネット時代の今日、サイバー空間を生かした即時かつ継続的な情報完備、ボランティアの誘発、義援金誘引の充実にかけた努力も必要であろう。

(9) たとえば、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）八〇頁以下参照。

財産よりは生命・身体の救済が先決とされるが（同書八三一八五頁）、これは実態を見ない発言であり、居住の安定は、生命・健康の確保と密接であることは、神戸での経験が教えるところである。

(10) 西原道雄「災害と社会保障の総論的課題——大規模災害における賠償・補償・保障」社会保障法（三号）（一九九八）一七六頁。

(11) この問題については、吉田邦彦「居住法学問題の俯瞰」（2）——住宅所有権・賃借

権規制を巡るディレンマと公共的保護とい

う観点からの再編」民事研修五五号（二〇〇三）七頁以下でも論じたので併せて参照されたい。

(12) この片山知事の判断については、日本居住福祉学会としても注目しており、緊密に連携を取り、意見交流を深めたことについては、日本居住福祉学会編「知事の決断（京都修学社、二〇〇四）および居住福祉研究二号（二〇〇四）二二頁以下における「シンポ」居住福祉学の方法」の吉田邦彦報告参照。

(13) これについて、詳しく述べ、甲斐道太郎編著「大震災と法（同文館出版、二〇〇〇）六五頁以下（池田恒男執筆）参照。

(14) 新潟県知事泉田裕彦・平成一六年一月二三日に発生した新潟中越地震に関する要望書（新潟県庁、二〇〇四）一頁では、内閣府および財務省への要望として、被災者生活再建支援法の拡充として、①住宅本体の建築・修繕等にかかる経費への補助、②支援対象として、「半壊」の被災世帯をも対象とすべきこと、③支給対象世帯の所得制限の撤廃、④被災者生活再建支援金の支払い限度額の引き上げが、掲げられている。

(15) 朝日新聞二〇〇四年一月二十四日三一面参照。

(16) たとえば、朝日新聞（夕刊）二〇〇四年一二月六日一面（川口町などの例）参照。

(17) 中山間地域等直接支払い制度の詳細（大成出版社、二〇〇一）参照。

は、山下仁・制度の設計者が語るわかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説（大成出版社、二〇〇一）参照。

(18) これについては、中島峰広・日本の棚田——保全への取組み（古今書院、一九九九）〔刷増補版、一九九九〕一七八頁以

下参照。

(19) これについては、たとえば、読売新聞（朝刊）（新潟版）二〇〇四年一一月二六日二八面、新潟日報（朝刊）二〇〇四年一一月二七日一面参照。

(20) 山古志村の棚田被害は、一〇〇〇億円を超えるといわれる。仮に村の負担が一割になったとしても、それでも一〇〇億円の負担であり、村の税収一億円、予算規模二五億円ぐらいのところでは、やはりその路線では、難しいわけである。この点で、政府は新潟中越地震に関する特別立法を見送り、泉田知事も特別立法にこだわらない立場に変じた旨報道されているが（もつとも、柴田高博内閣府政策統括官によれば、山古志村の特別立法の問題の結論は出していないとのことである（朝日新聞（朝刊）二〇〇四年一二月一七日二面参照））、慎重な対応が求められるところであろう。

(21) 長岡ニュータウンに建設が進む、山古志避難住民向けの仮設住宅も視察したが、住宅の基礎は木で作られていた。これでは、仮に二年以上いようとしても、豪雪地帶である同市では、二年も経てば、基礎が腐ってしまうのではないかとも思われる。

(22) 現に、泉田知事は、このような意向を持っていたことが報ぜられている。しかし、実際には、「コミュニティ入居」というやり方が採られており、避難住民の分散を避けるために、一括して仮設住宅に入居するよりほかないというディレンマがあるようである。そして、同知事の提案に対しても、星野和久川口町町長は、降雪期には、修繕ができるず、県内各地に町民が分散する、避難住民に町を離れるきっかけを作ってしまうとして、反対したことである（朝日新聞（朝刊）二〇〇四年一一月一一日三一面）ところは、優れているところであろうし、第二に、山古志避難所は、基本的に集落ごとのコミュニ

(23) 日本居住福祉学会編・前掲書（注12）九一頁（市川禮子発言）。

(24) 兵庫県震災復興研究センターほか編・大震災一〇〇の教訓（クリエイツかもがれ、二〇〇二）一〇四一一〇五頁（ケア付き仮設住宅では七割が満足）「児玉善郎執筆」。

(25) 日本経済新聞二〇〇四年一一月二五日三〇面。

(26) 阪神・淡路大震災時には、「ふれいセンターナー」などが、有用であったことも報告されていて（たとえば、金持伸子・阪神淡路大震災被災者のところをきく——西宮から、仮設住宅地域への集会所の寄付が提案されている（大阪読売新聞（夕刊）二〇〇二年一月二六日二〇面「神戸で被災した在日の建築士曹弘利さんからの仮設地区への集会所の寄贈」）。

(27) 既に構想されている山古志仮設村商店街については、朝日新聞（朝刊）二〇〇四年一二月四日三一面参照。

(28) 災害対策の行政職員、ボランティア、自衛隊員の方々は、懸命に努力・苦労されており、短時間の滞在・観察で軽々に状況の評価をすることは控えるべきなのかもしれないが、たとえば、山古志住民三六〇名余りが収容されている長岡大手高校の体育馆の状況などについて、上記の指標との関連で一言するならば、第一に、隣接するところに応急医療設備（救護所）が整い、風邪の予防接種などの対応がなされ健康管理に努められている（朝日新聞（朝刊）二〇〇四年一一月一一日三一面）ところは、優れているところであろうし、第二に、山古志避難所は、基本的に集落ごとのコミュニ

ティー収容がなされているが、高齢者、疾

病者については、集落横断的に、入浴施設

もある介護施設「けさじろ」を避難所にし

たところで、ケアにあたるという肌理細か

な配慮にも感心させられた。

しかし第三に、いくら住民間の関係が密

であると言つても、仕切りなどもない――

近年高齢者施設で注目されているユニット

ケア（この動きについては、たとえば、外

山義ほか・ユニットケアのすすめ（筒井書

房、二〇〇〇）参照）とは対照的に――状

況下で生活を強いられているところには、

避難住民の非日常の大変さを直感した（ア

ンケートによつても、「プライバシー確保」

の要請は、震災直後より高まつていて、そ

れがストレスになつてゐる旨報道されてい

る（毎日新聞（朝刊）二〇〇四年一月二

三日一面参照）。さらに、第四に、川口町

の事例であるが、障害者の場合に、周囲に

気遣うあまりに、家族とともに車内生活を続

けた旨、報道されている（NHKクローズ

アップ現代二〇〇四年一二月九日放映「被

災地に取り残された障害者」）。

（29）朝日新聞（朝刊）二〇〇四年一月二

三日二六面（既に八名いて、さらに数名は

同症候群の犠牲者だとしている）参照。

（30）たとえば、額田歟・孤独死――被災地

神戸で考える人間の復興（岩波書店、一九

九九）のケーススタディを参照されたい。

（31）東京読売新聞（朝刊）二〇〇四年一

月一二日三五面。さらに、川口町では、復

興町営住宅についても、同様の観点から、

集落ごとの住宅を建築することを決めてい

る（朝日新聞二〇〇四年一月二二日二六

面）。

（32）一九九五年一月の阪神・淡路大震災の

場合も、同年三月の地下鉄サリン事件の発

生とともに、マスクの関心は東京に移

り、震災後の深刻な社会問題の報道は手薄になつたという前例もある。

か。従来のように、公共工事優先ないし土建国家的体質の先例になじむものから「なし崩し的」に補助金が使われてはならない。その意味で、住民不在の下に「都市計画」が決められて、一〇兆円もの巨額が、神戸空港・港湾整備・高層ビル群などの「公共工事」に使われて、しかも地元にはないゼネコンに還流して行き、被災住民は憂き目に見るという「神戸失政」の前車の轍（<sup>33</sup>）は、踏んではならないであろう。そのためにも、理念の転換が必要であり、災害法学の理論的分析をされている池田恒男教授の言葉を借りるならば、

（1）新潟中越地震の復興の問題に

は、「中山間地居住」と「震災復興」

という二一世紀の居住福祉学の重要な課題が折り重なる結節点の如く、前面に現われている。これを、民法学（所有

政策環境の下で、地域間格差、富の増大が広がる中で、財の再分配に留意した福祉国家的な所有スキームのあり方

が、「災害福祉」という緊急事態の中

で問われているということであろう。

二一世紀のわが国の政策的方途を占う

ものといえるであろう。最後にまとめて、人間の生存、生活条件の引き上げ

を、人間の生存、生活条件の引き上げ

の規制（農林漁業の保護育成）が必要であると言うことになる。

（2）すなはち第一は、災害復興の特

別法による補助金の使い方を、被災住

民の視点に立つて再検討して、その優

先順位を示すことである。「災害救助」

「激甚被害救済」として、居住者の立

場から、本来何がなされるべきなの

的な国土保全、さらには、「地産地消」「脱農薬（有機農法）」的な新たな農の再生、都市・農村関係（グリーンツーリズム）景観保存、本来の地方自治（小規模の基礎自治体における住民自

治）の意義などが、今ほど問われてい

るときはないのであり、それは、居住

の所有スキームの問題にほかならな

い。したがつて、われわれが今「山古志」を活かせるかどうかには、二一世

紀のわが農業ないし中山間地の再生がかかる。

第三に、これから被災地の試練

（悪いシナリオ）としては、一つに、仮設住宅段階での足並みの乱れ、もう

一つは、中山間地問題に配慮のない政

治集団の抵抗勢力によるストレス、絶

望感の台頭（そこに、豪雪による住宅

の二次災害が競合する）である。こう

した逆境の中で、山古志住民の地域再

生に向けての意思・結束の固さが試されおり、そうした初志を貫徹・実現

させるためにも、中山間地や棚田問題

に理解のある諸団体（たとえば、居住

福祉学会以外にも、棚田サミット、景

観学会、環境社会学会など）の「草の

根」の支援、そのためのネットワーク

の構築などが重要なである（市

町村会のネットワークも重要である

う）。しかし、やはり何よりも、全国

絶対視されているわけでもない<sup>(38)</sup>。災

害補償は、これらとの比較で、実質的視野から財の再配分に留意した所有システムにつき「補完的」役割を担う政府による、住宅・産業の基盤整備に向けた補助金（公的補助）が重要であることを忘れてはならない（補助金について、風当たりの強い今においては、これは「反時代的」主張なのかも知れない。たしかにひも付き補助金はよくないが、だからと言つて、社会的に求められる補助金までも否定してい

は、外国の実例も示すところである<sup>(39)</sup>。（3）災害補償は、確かに「国家賠償」と「損失補償」の制度の狭間をなす救済方法（remedies）で、従来式の國家補償の思考様式では無理があるかも知れない。しかし、被害者にとって見れば、矯正的正義からの被害回復要請は、「収用のような適法行為」「適法な公権力行使」がある場合<sup>(40)</sup>（憲法二十九条三項。土地収用法など）であろうと、「公権力行使または営造物管理に関わる不法行為」（国家賠償法一条、二条）であろうと変わらない（しかも後者の場合には、わが国の特色として、周知のように、しばしば不作為の不法行為もあり、安全配慮義務という構成もある。また損害賠償法の領域では、昨今では必ずしも過失責任主義が

一頁参照。同教授は、従来のやり方は、材

料で資本が儲かる無機的商業主義的資本運動の放置であるのに対し、今後のあるべき道は、人間を資本運動に優越させ、市場機能を制限させることだとする。鋭い指摘だ

い。立法の問題としてでも、もっと前向きに災害補償政策作りに取り組めないものか。阪神・淡路大震災、そして今回の新潟中越大震災で、これだけの住民災害の補償（公的補助）の社会的要請があり、また過去一〇年間の「被災者生活再建支援法」の充実化に向けては、決して地域再生を導かないことは、決して地域再生を導かないこと

（35）たとえば、木村尚三郎「中村靖彦、農業も等しく強調すべきであろう。

（36）山古志村は、二〇〇五年三月末をもつて、長岡市に吸収合併されることになつている。しかしそのことは、今回の大震災をヨーカル化（「地方分権化」）することには繋がらず、依然として国家的支援（公的補助）が必要であることは変わりはない。また、山古志村の自主独立の産業・文化・景観の再生によって得られるものは、公共的所有財産であり、それはまた、最近の基礎自治体内部の分権（オートノミー）を進めようとする「地域自治区」構想（地方自治法二〇二条の四～二〇二条の九参照）（西尾私案）の内部团体論も参照）とも親和的なのである。

（37）コンテクストは異なるが、アメリカ都

\* 本稿は、二〇〇四年一月二七日に、新潟県長岡市地域振興局の「山古志村災害対策本部」において開催された、「（シンポジウム）山古志村復興に向けて」の一環での私の研究報告を敷衍したものである。当日の座談会などを通じて、ご教示いただいた山古志村村長の長島忠美さんを始め、青木勝企画課長、斎藤隆企画課係長、そして、その前日に山古志村に案内して下さった同村議会議員田中仁さんなどの皆様にこの場を借りてお礼申し上げる。

なお、当日の座談会の梗概およびその場

で発表された日本居住福祉学会からの「新

潟中越地震および台風による災害復興に關する要望書」は、建築ジャーナル一〇七七号、一〇七八号（二〇〇五年一月、二月号）に掲載されている。

（38）この点で、市民がつくる神戸市白書委員会編「神戸黒書——阪神大震災と神戸市政（労働旬報社、一九九六）、早川和男・災害と居住福祉——神戸失策行政を未来に生かすために（三五館、二〇〇一）における率直な震災復興行政批判は、必読である。

（39）たとえば、阿部泰隆「大震災対策における（憲）法解釈と法政策」公法研究六号（一九九九）一五二頁（社会国家の原理）、安本典夫「災害復興と法」同書一七頁（社会保障）、小山剛「災害と国家の責務」同書二〇一頁（生存権保障）など参考照。これに対して、堀勝洋「社会保障総論（東大出版会、一九九四）一〇九一一一頁以下は、災害被災者救済法は、社会保障の問題ではないとするものも多いとして国家補償法的性格を示唆している。

（40）甲斐編著・前掲書（注13）九七一〇

（33）この点で、市民がつくる神戸市白書委員会編「神戸黒書——阪神大震災と神戸市政（労働旬報社、一九九六）、早川和男・災害と居住福祉——神戸失策行政を未来に生かすために（三五館、二〇〇一）における率直な震災復興行政批判は、必読である。

（34）よしだ・くにひこ「北海道大学教授、日本居住福祉学会副会長」

（35）吉田邦彦「アメリカの居住事情と法介入のあり方（3）完」民商法雑誌一二九卷三号（二〇〇三）三〇七頁以下参照。

（36）吉田邦彦・契約法・民事法の関係的展開（有斐

閣、二〇〇三）四頁以下、不法行為につい

ては、同・民法解釈と揺れ動く所有論（有斐閣、二〇〇〇）五五二頁参照。

（37）たとえば、阿部泰隆「大震災対策における（憲）法解釈と法政策」公法研究六号（一九九九）一五二頁（社会国家の原理）、安本典夫「災害復興と法」同書一七頁（社会保障）、小山剛「災害と国家の責務」同書二〇一頁（生存権保障）など参考照。これに対して、堀勝洋「社会保障総論（東大出版会、一九九四）一〇九一一一頁以下は、災害被災者救済法は、社会保障の問題ではないとするものも多いとして国家補償法的性格を示唆している。

（38）たとえば、阿部泰隆「大震災対策における（憲）法解釈と法政策」公法研究六号（一九九九）一五二頁（社会国家の原理）、安本典夫「災害復興と法」同書一七頁（社会保障）、小山剛「災害と国家の責務」同書二〇一頁（生存権保障）など参考照。これに対して、堀勝洋「社会保障総論（東大出版会、一九九四）一〇九一一一頁以下は、災害被災者救済法は、社会保障の問題ではないとするものも多いとして国家補償法的性格を示唆している。