

居住福祉法学から見た「弱者包摂的災害復興」のあり方(下)

補償問題を中心に

吉田邦彦

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)(承前)

2 生業補償の必要性

住宅補償は決定的に重要であるが、被災者生活再建支援は、より包括的に「居住」を考える必要がある²⁸⁾、また、金銭的補償だけで足りるわけでもない。このような見地から、検討すべき第一は、生業ないし事業補償という問題である。この点は、とくに中山間地を襲った新潟中越地震で、被災者は、長期間生業(棚田での農業など)と断絶させられて、クローズアップされた²⁹⁾。その他、豊岡水害(二〇〇四年一〇月。台風二三号による円山川の決壊)における靫産業の被害、四川省地震(汶川地震)における養豚業への打撃、中越沖

地震における空洞化する商店街の再生(柏崎市のえんま商店街)等、深刻な問題は枚挙に暇がない。

なお関連して、激甚法(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(昭和三十七年法律一五〇号))の適用が重要であるが、中越沖地震、岩手・宮城内陸地震は、局激(局地指定)(その場合には、補助かさ上げの対象は、指定市町村に限られ、県の事業が対象とならない)か、本激(被災地全域をカバーする指定。この場合には、道路・河川・学校などの公共工施設・農林業関連施設への国庫補助率が、一〜二割かさ上げされ、地元負担分は、事業費の一〜二割程度に軽減される)かの議論があり、被害負担のあり方から見地から再検討すべきではないか。

因みに、アメリカのカトリーナ水害では、今なお避難(evacuation)生活者が数多く、コミュニティ全体の崩壊と

いう事態もあるので、その居住トータルの復興も深刻である。とくに、人口構成(人種構成)が変わりかねない、ニューオーリンズ市の都市再生が喫緊の課題である。同市の災害前の二万二〇〇〇事業の九五%は、中小規模の事業(そのほとんどが、従業員二五名未満)で、その復興は緩慢で(一年後の段階で六割が開いていない)、しかも人種的な偏りがあり(アフリカ系アメリカ人の事業は、相当量消滅した)、洪水の程度により、再開の状況の相違がある(例えば、マガジン通りは、賑わい、聖クロード通りでの再開は緩慢、そして第九地区は再開皆無という具合である)。そして、補償問題については、一〇〇億ドルも連邦支援にもかかわらず(前述)、連邦はそれを住宅補償に使うように指示し(一)、その四%以下しか、事業補償による経済発展には、使えず、小規模企業には、三八〇〇万ドルの用意

があるにすぎないことが問題とされている³⁰⁾。またその際には、地域経済の再生を支える非営利団体や地元根差した金融機関の再生への支援も大事な視角であろう。わが国の災害補償の公的支援は乏しく日米の事情は異なるが、両国ともに、事業補償による経済再生には、類いの悩みを抱えていることを確認しておきたい。

3 コミュニティの確保の必要性

第二は、災害時及びその復興時におけるコミュニティの維持・確保である。この点で、うまくいかなかった象徴的事例が、神戸震災における「孤独死」問題³¹⁾、また、同市長田地区における旧商店街を破壊する長田復興高層ビル群も悪い例である³²⁾。これに対して、中越地震における避難所・仮設住宅におけるコミュニティ維持などは良い例である³³⁾。また、能登震災でも、強いコミュニティ基盤がある北陸の地

域性もあり、コミュニティ入居がなされたところは共通なのであるが、その後の被災者生活再建支援法及び義援金による住宅補償格差のゆえに、コミュニティ内部での交流の閉塞状況があるとの指摘に注意を要しよう。

同様のことは、カトリック洪水後のディアスポラ的な大量退避（ルイジアナ州から、三五万人もの被災者が、ヒューストンその他各地に分散転居を強いられた）によるコミュニティ崩壊についても言える。とくに、ケア施設や公共住宅も欠落する状態での、孤立的分散的居住は、特に高齢者にストレスを強いていて、災害弱者問題は直後のみならず（災害直後も、高齢者の犠牲は多く、犠牲者の七一％が六〇歳以上、半数が七五歳以上とされる）、継続しているのである。

4 防災資源の確保

さらに第三に、防災資源の確保も重要である。この点で、被災時に、老人ホーム（さらに公民館）は大きな防災資源の意味を持つ（例えば、山古志避難所として利用された長岡市の介護施設「けさじろ」、輪島市門前町の特養「あかがみ」）。この点で、被災後に緊急医療施設を減らしてしまっているニューオーリンズの例などは、「他山の石」とすべきではないか（災害復興時に、スポーツ施設（スーパードームなど）や観光施設（ホテルなど）など都市財政上有利なもの

に重点を置き、地域生活者の居住福祉施設を軽視する、地域エゴ的な「狭隘な功利主義」が問題というべきであり、災害弱者を包むべき災害予算が、国家レベルで組まれるべきであろう）。

また、公園・避難所や、避難スペースの確保も重要である（例えば、愛知県高浜市「居住福祉条例をもつ唯一の自治体」が、防災資源として、意識的に避難スペースとして、元三州瓦の置き場所を再利用しているのは注目される）。神社仏閣およびその境内などもそのような意味があるし、さらに、伝統的中山間地域では、欧米の教会がそうであるのと同様に、コミュニティ形成の拠点の意味合いもあろう。その意味でも、四川地震における都江堰市の小中学校破壊（公共施設の耐震工事の重要性）は、防災の点からも課題は大きい。

そして、長期的には、林業資源確保が重要である（中国でも、四川地震（汶川地震）において被害のひどかった山岳地域の復興計画としてのバイオ再生が計画されている）。さらに、わが国における国産の間伐材の利用は、日本の森林管理のためにも、また東南アジアにおける森林荒廃回避のためにも意味があるが、この点で、近時注目されるのは、二〇〇三年に始まった「緑の循環」森林認証制度である。

5 防災計画の必要性とディレンマ

第四に、噴火活動との関連で、ハザードマップと生業・居住の自由との間の深刻なディレンマも逸することはできない。例えば、有珠山火山活動（二〇〇〇年三〜四月に噴火）におけるCゾーン指定（将来の噴火により火口が形成される恐れがあり、危険性の高い地域。病院、学校、福祉施設などの災害弱者施設について、移転を進めるとともに、住宅についてそのあり方を検討する地域）は、合理的理由もなく廃止させられたのは（二〇〇四年二月）、居住者からの反対、移転の難しさからであり、それを実現するための財政的裏付けがないことと表れである（この点で、イタリヤのベスヴィウス火山活動との関連で、財政的補助を伴いハザードマップを実現させる計画（「ハザードマップのレッドゾーンの六〇万人近くを他州に移転させ、イエローゾーンの一五万人を移転させる一五年計画の人口削減計画」が進行中とのことであり（岡田弘教授の教示による）、災害予防対策に財政的支援を行うか否かの相違を思い知らされる）。

また、三宅島噴火（二〇〇〇年八月）及びその後の有毒ガスのための居住禁止地域（坪田・阿古高濃度地区）の指定（二〇〇五年四月）は、居住者の貧困化（当該コミュニティのゴーストタウン化、家屋の荒廃、事業の損害）をもたらしていることも深刻である。これと同様の

問題は、宮城・岩手内陸地震による耕英地区からの避難命令による居住制限でも生じており、防災上の避難措置とそれが居住生活に及ぼす損害との間のディレンマの問題である（その後、耕英地区の避難命令は解除された（二〇〇九年五月）が、三宅島の高濃度地区のそれは、今も継続して深刻である）。

なお、同島では、被災者生活再建支援法改正前から——同法律よりも住宅補償を広く認めて、帰島生活再建支援を図る、東京都条例（東京都三宅島被害被災者帰島生活再建支援条例（平成一六（二〇〇四）年条例一七四号）を有して、注目されよう。すなわち、ここでは、「経済的理由等により自立して生活再建することが困難な者」に対して、「自立した生活再建を支援すること」が目的とされ（一条）、被災者生活再建支援法をモデルとしていることは明らかである。そして、年収一〇〇万円以下の被災世帯を対象とし、一世帯一五〇万円の支援金が支給され（三条）、しかも、住宅修繕経費にも充てられるとしており（四条）、注目されるであろう。同一九（二〇〇七）年改正後の被災者生活再建支援法と比較してみても、半壊・一部損壊の場合にも、対象としていて（二条二項では、「自ら所有し、居住する住宅で著しい被害を受けた世帯」を対象とするとす

る)、広いのである(その結果、被災者生活再建支援法は、同島では、ほとんど使われていないとのことである)。しかし、居住禁止地区である前記高濃度地区住民には、この条例の適用はないことは、注意が必要であろう。本来自己責任を前提として帰島がなされた後のこの事態であり、対象住民は不満が募るところであり、これは、自己責任と居住支援・安全対策の狭間問題、ないしは、危険地域指定に伴う財政的支援の欠如の問題と言えようか。

6 集団移転の余地

最後に、集団(コミュニティ)移転の余地を論ずることにする。場合によっては、その方が好ましいこともありうるからである。現に、四川(汶川)大地震では、壊滅的なコミュニティの破壊(さらに消毒による汚染)との関係で、切実な問題として議論が始められている(瓦礫処理、解体費用回避、また汚染回避のためにも、別地域でのコミュニティ形成も考えられている。例えば、都江堰市、青川東河口村の場合など)(注37の座談会での杜教授らの発言)。この点で神戸の場合には、汚染の問題も明らかにならないままに、再開発されてしまったとの指摘もある。

わが国でも、①頓挫したが、有珠における集団移転構想があり、②雪害との関係で、集団した岩手県沢

内村(現西和賀町)長瀬野地区の例がある。これは、前述の防災措置としての土地利用制限(ゾーニング規制)とも関係するが、有珠のように、災害の予測可能性が高く、また火山活動ないし震災と隣り合わせの観光業を生業とする住民が多い場合には、土地利用のあり方として、オール・オア・ナッシングではなく、中間的な居住分離のような合理的利用もあると思われる。

(25) 小田実『災害大国としての国づくりを』山村編著・前掲書(注14)(リノロ社、二〇〇五)四七七頁によれば、「居住、事業、雇用の確保・維持、まどめて、災害時の市民生活の安定が、国づくりの基礎である」とする。

(26) これについては、吉田邦彦「新潟中越地震の居住福祉法的諸問題—山古志で災害復旧を考える」同・前掲書(注12)(初出 二〇〇五)二二頁以下参照。

(27) この叙述で参考になったのは、Leslie Eaton et al., *Failed Shop and Paved Charm Ave a Dual Worry in New Orleans*, The New York Times, August 25th, 2006, A1, A14, A15. See also, Lawrence Vale, *Restoring Urban Viability*, in: Eugenie Birch & Susan Wachter eds., *Rebuilding Urban Places After Disaster: Lessons from Hurricane Katrina* (U. Pa. Press, 2006) 149, esp. 161. (近隣維持センター(Neighborhood Resilience Center [NRC])の生成、ならび住民参加を強調する。)なお、第九地区(Lower 9th Ward)のコミュニティの流失ぶりについては、私自身調査してある(二〇〇七年五月の段階)。

(28) 地域「経済」の復興における非営利

団体の重要性については、注(27)の記事・文献も触れるし、また地元の金融機関については、例えば、Gary Rivlin, *Liberty Tries To Push On But Katrina Still Lingers*, The New York Times, January 17th, 2006, C1, C6参照(「ニューヨークの黒人所有の最大手の銀行Liberty Bank and Trust社が、電子通信も途絶し、被用者の半数が戻っていないにもかかわらず、被災地区Gentillyに支店を再開させ、Katrina Investment Deposits [KID]なども預金証書を売り出し、将来的な再建需要を予想して融資に乗り出そうとしている状況を描いている。)

(29) この問題については、例えば、額田勲・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)参照。

(30) 長田再開発で、二六棟の高層ビルが建てられているが(四棟が建設中)、旧住民の四割が戻っていないとのことである(長田南部では、全半壊人口が八三%、震災直後の転出率が五九%、そして人口回復率は、(新住民も含めて)八〇・一%なのである(二〇〇四年一月)黒田達雄氏の「大震災三年後の長田、未だ復興ならず」と題する報告(二〇〇八年六月)による)。

(31) 吉田・前掲(注26)二二四—二二五頁参照。

(32) 井上英夫・井口克郎・村田隆史「能登半島地震による住民の生活被害の実態と人間と地域の復興への課題—能登半島地震被災住民への聞き取り調査を踏まえて」金沢大学能登半島地震学術調査部会・過疎・超高齢化地域での震災に関する総合的調査研究(田中昭文堂印刷、二〇〇八)一七八—一七九頁参照。

(33) E.g., Rick Lyman, *Among Elderly Europeans, a Strong Desire to Return Home, but Numbers to Go*, The New York Times, July 24th, 2006, A12.

(34) このような見地から、早川和男・居

住福祉資源発見の旅II—地域の福祉力・教育力・防災力(東信堂、二〇〇八)四頁以下の調査は、注目される。

(35) E.g., Felicity Barringer, *Long After the Storm, Shortages Overwhelm New Orleans' Few Hospitals*, The New York Times, January 23rd, 2006, A12 (「ニューヨークに、被災者が戻ってきてても、医者・看護師・医療施設が欠乏して(ベッド)数も、災害前の五〇六三に対して、一七五〇しかない」とされる)、待ち時間も長く、疾病を抱えた居住者は、最も早く追い出し、最も遅くしか戻さな」ということ)とか、と歎ずる)。

(36) 災害復旧における「政教分離」法理の障害も含めて、早川・前掲書(注34)二二頁以下参照。

(37) 四川大学経済学院の杜青雲教授との成都座談会(二〇〇八年八月一日)それに関する報道は、居住福祉研究七号(二〇〇九)二二頁参照(における発言。なお、同教授は、四川大地震(汶川地震)復興計画(二〇〇八年八月一日)(翌二二日発表)の中華人民共和国国家発展和改革委員会編『国家汶川地震灾后回復重建总体规划(公開征求意见)』(英語併記で、<http://en.ndrc.gov.cn>)に八月一日に発表された。中国語のものは、二〇〇八年八月一日日民日報一七一—一九九面(中国では版とよう)参照)の顧問である。

なお、同計画一五頁では、その指導思想として、被災した人の基本的な生活条件の回復及び公共施設の回復を挙げ、第二に「生産条件の回復」、第三に「都市・農村地域のインフラおよび設計の再調整」、第四に「エコ環境の漸進的原状回復」だとして「人々の居住福祉の災害復興を最優先として」いることが注目される。

(38) 世界的には、一九九二年のリオデジ

議)で提唱された「持続可能な森林経営」という考え方に基づき、一九九三年にNGO 森林管理協議会 (Forest Stewardship Council [FSC]) が誕生し(本部は、ドイツのボン。世界七八カ国の九八〇〇万ヘクタールの森林が認証される)、その日本版が、二〇〇三年設立の『緑の循環』認証会議 (Sustainable Green Ecosystem Council [SGEC]) で、二〇〇七年暮れには、網走西部流域(紋別市、遠軽町など八市町村に及ぶ)の国有林が認証されて注目される。これについて、さしあたり、養老孟司ほか(二一世紀を森林の時代に(北海道新聞社、二〇〇八)七七頁以下、一三五頁以下(山田寿夫発言・執筆)、一六八頁以下(天野礼子執筆)参照。

(39) 北海道新聞二〇〇四年二月二八日三四面(道と有珠山周辺三市町村による「移転を促す区域」廃止)参照。さらに、ハザードマップの実施の難しさについては、岡田弘・有珠山——火の山とともに(北海道新聞社、二〇〇八)一八二頁以下。

(40) 岡田弘「二〇〇〇年有珠山噴火をふり返る」と題する北大博物館講演に対する私の質問に対する同氏(北大名誉教授)の回答(二〇〇八年八月)。

(41) 三宅島の高濃度地域指定の問題は、文献上ほとんど触れられておらず、問題の深刻さの割にあまり知られていない。この問題の教示は、坪田地区の高濃度地区指定により、仮住まい生活を続ける喜屋武隆伸さん、伊沢義男さんからの聞き取り調査(二〇〇八年七月)による。また、宮城・岩手内陸地震の耕英地区避難解除後も、住宅修繕がままならず、直ちに帰宅できないことについては、河北新報二〇〇九年五月二二日参照。

(42) 三宅村災害復興課長佐久間忠氏からの聞き取り(二〇〇八年七月)による。なお、村榮・三宅島噴火避難のいはら道(文芸社、二〇〇五)二五〇—二五一頁、二七

九頁以下では、これを基にさらに包括的な自然災害住宅再建共済制度を説かれていて(弱者に自己責任を求めめることは酷く、村役場財政基盤は弱いとする)、現場からの声として注目すべきだろう。

(43) 鈴木喜計「土壌汚染まで考えるのが真の復興」ドキュメント四川大地震(日中通信社、二〇〇八)一〇四頁以下参照。

(44) これについては、長瀬野新集落「和衷会」・長瀬野新集落移転三〇周年記念誌(モノグラム社、二〇〇一)。さらに、同「座談会」長瀬野今と昔「新集落移転」三〇周年記念誌(モノグラム社、一九九八)四五頁以下、同「座談会」なぜ集落の再編成だったのか/長瀬野の今とこれから「新集落移転二〇周年記念誌」しゅうらく——共に生きる(モノグラム社、一九九二)四七頁以下も参照。

四 関連問題

- 1 カタストロフィー損害保険(とくに、震災地震保険)の危うさと政府介入の必要性——アメリカ法等との比較法的考察
- (1) カタストロフィー損害保険の危うさ

以上述べたことに、補足すべき第一として、地震保険に入ればよいとの自己責任的批判(阿部教授など)に対しても、事態はそう簡単ではないことを述べておかねばならない。この点では、アメリカ(とくにキャリフォルニア州)などで既に議論の蓄積があり、地

震保険のようなカタストロフィー損害の保険の普及はそう容易ではないのである(イツ教授などの指摘)。

すなわち、損害(とくに都市震災の場合)は、大きすぎて、私保険会社の体力を超えるし(例えば、一九八九年Loma Prieta地震、一九九四年Northridge地震以降は、保険料を上回る支出になった)、それにより、保険料は急上昇する(そうなる)、利用者は限られる)。また、逆選択(adverse selection)の問題(地震の被害を受けやすい者(リスクの高い者)が地震保険契約を好んで選択するという現象)が出て、地震損害のリスク分散がうまくできないという事態も生ずるのである。

- (2) 公的保険のアメリカの諸事例

そこで、私保険だけに放置できずに、公的バックアップによる保険制度運用という事態が、災害場面では出てくるのである。例えば、アメリカ・キャリフォルニア州の地震災害との関係では、「キャリフォルニア州地震局(California Earthquake Authority [CEA])」介入による保険(一九九六年九月以降)が実施された(キャリフォルニア州政府が保険を運営しているが、対象は限定的であり、一五%の自己負担が設定されている(一九九九年には、一〇%となる)。しかしそれでも、家屋所有者の二五%くらいしか地震保険に入っておらず、CE

Aのそれでもコストは高く、九〇万人の保険契約者をカバーしているに過ぎないことである。

類似のことは、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などへの同時多発テロ攻撃事件に対する事後処理についても言える。これに対しては、——まずその一日後に制定された緊急立法による、「9・11犠牲者填補基金(September 11 Victim Compensation Fund)」による人損補償(これに、約七〇億ドルが支払われた)とは別に——テロ損害との関連で私保険による支払(私保険会社は、テロ攻撃後一年間あまりで、三万五〇九四件、合計一九〇億七〇〇万ドルもの請求を受けている)を、連邦が支援する「テロ・リスク保険法」(TRIA)ができたことにも示されている。すなわち(ここでは、物損、人損、事業損害(逸失利益、事業再生費用)の填補が、連邦政府と私保険者との分担で対処されており、私保険者は、一定額(deductible amount)まで支払い、それを超える部分の連邦基金による支払(超過分の付保損害の九〇%につき、基金から保険者への償還ということになり、年間一〇〇〇億ドルまで支払える(償還できる))がなされる。なお、懲罰的損害賠償については、本プログラムからは支払われず、また償還額の限りで連邦政府は、代位権を有

し、また本法律がカバーする場合に
は、州法は排除されることになってい
る。もとより、TRIAは唯一の填補
手段ではなく、他の連邦支援プログラ
ム(例えば、FEMAによる災害救済・補
償や前述「9・11犠牲者補償基金」による
支払)があればそれも併せて適用し、
その支給部分は、控除されるという仕
組みになっている。⁶⁾

また、二〇〇五年八月のカトリーナ
水害に関しては、公的保険で一戸当た
り上限二五万ドル(約二九〇〇万円)が
支払われ、ニューオーリンズを含むル
イジアナ州だけで一八万件の請求があ
り、一・三億ドル(約一兆三〇〇〇万
円)が支払われたとされており、そ
れのみならずさらに、前述した如く、
二〇〇六年二月に一戸当たり最高一五
万ドル(約一八〇〇万円)の公的支援策
が打ち出されているわけである(保険
金、FEMAによる支援額は控除され
る)。ここでは、ルイジアナ州とミシ
シッピ州に交付されるが、両州で適用
の仕方が異なり、①ミシシッピ州で
は、危険区域に指定されなかった地域
の住宅に限られ(指定区域内では、洪水
保険で対処する)、②ルイジアナ州で
は、区域の内外ともに、救済される。⁷⁾

(3) 公的保険、公的支援の比較法的 検討の必要性

以上の紹介は、要するに、「公的保

険」の必要性の傍証となろう。安易な
私保険の議論に終わらせず、そうした
公的保険の実用性に関する詰めた比較
法的研究こそ急務である。そして、保
険制度のメッカでもあるアメリカ合衆
国においても、地震の私保険、また公
的保険には、限界があるということだ
あるから、さらに進んで、「公的支援」
制度の必要性の検討ということにつな
がるのではないか(この点は、アメリカ
で介護保険(私保険、さらに公的保険)が
普及していない事情と類似する)。

なおこの点で、比較法をニュージ
ランドまで広げると、政府(地震委員
会(Earthquake Commission))がリード
して火災保険に入る居住財産につき、
地面の状況、断層との近さを問わず
に、地震保険が運営されており(一九
四四年法律に遡る)、射程が広いことが
わかる。その背景にも関心がもたれる
が、同国は、総合救済システムの点で
ユニークな国であり、制度創設後に、
壊滅的な地震が生じていないことに注
意を要するだろう。⁸⁾

2 原発被災問題(特に新潟中越沖 地震との関係)

補足の第二として、中越沖地震との
関係では、原発震災が大きな問題であ
り、それに関わる居住者の不安は、住
宅再建問題以上であることが明らかに
なっており、この問題にも論及してお

く。

第一に、原発設置の安全性判定の仕
方の問題である。周知のように、柏崎
刈羽原発との関係で、中越沖地震の激
しさが、原発施設の想定をはるかに超
えることが指摘され(例えば、一号機で
想定されていたのは、二七三ガルであ
るのに対して、実際には、六八〇ガルあり、
三号機の想定は、八三四ガルに対し実際
は、二〇五八ガルであったという具合であ
る)、この背景には、原発設置当時必
ずしも明らかではなかった海底活断層
の存在が明らかになってきていること
がある。すなわち、原発設置許可の段
階では、明らかではなかった知見が出
てきて、安全性に問題が出た場合にど
う判断するかという問題である。

そしてこの点は、柏崎原発一号機に
関する設置許可取り消し訴訟(一九七
九年九月提訴。最決平成二二・四・二三判
例集未登載(上告棄却(請求棄却))⁹⁾)で
問題になっているが、伊方原発訴訟最
高裁判決(最判平成四一・一〇・二九民集
四六巻七号一七四頁)¹⁰⁾との関係でも、
またリスク論の議論との関係でも、安
全性の基準に不確定性があり、それが
時期とともに更新される場合には、最
新の時点の基準を問題とすべきであ
り、そして今回の場合には、操業が中
止されているような場合で、その被害
も世代を超えた深刻な場合には、なお

のことそうだと言えるであろう。

第二に、構造的な問題として、原発
立地の選定過程での安全性検討システ
ムの不在ということである。すなわ
ち、必ずしも、地震や地盤の安全性と
いう見地から原発立地場所が選ばれる
のではなく、利益誘導政治家の存在な
どから偶発的に計画が進行して、早期
の段階でチェックがなされていないと
いう問題がある。¹¹⁾ これなども、居住福
祉の観点からも放射能汚染という甚大
な安全性問題は、深刻な課題でこの点
の吟味が不十分という構造的欠陥なの
であり、刈羽原発問題は起こるべくし
て起きており、長い目で環境問題も含
めてみるならば、多大なコストをもた
らしていると言えよう。

第三に、原発依存体質ないしそこか
らの脱却の問題があり、上記の立地選
択プロセスとも関係するが、原発地域
には、多額の原発マネーが流れ、地元
自治体財政に大きな意味を持ち、換言
すると自治体住民の原子力産業への依
存体質が形成され、もし、刈羽原発のよ
うにその安全性に疑義が出て、その依
存体質を脱却する必要がある場合に、
どのようにその地元産業構造の転換を
行うのかという課題が大きく横たわ
る。特に原発の場合には、人口が少な
い過疎地に立地され、企業誘致が容易
ではなく、また、原発が生産するのは、

原材料や半製品でもなく、電気というエネルギーで、関連産業を育てにくい構造的事情があり、転換は容易ではなく、被災地域ゆえ下手をすると、人口の激減・地元コミュニティの崩壊に繋がらねない」と推測できる。ここに、安全性に疑義がある原発があっても、原発からの脱却は容易でもなく、他方で目前の金銭的誘導（電源三法による交付金）に乗りざるを得ないという深刻なディレンマに地元住民は立たされる。

これが、原発と中山間地過疎自治体ないしその住民に関わる地方自治上のディレンマであり、構造的に世代を超えた環境的安全性、それに関わる居住福祉の安心感が犠牲にされていると言えよう。そして近時は、平成の市町村大合併などもあり、地方交付税や補助金の先細りとの関連で中山間地（それは、しばしば風光明媚なところであり、国家全体との関係では、環境維持・国土保全、保養・リクリエーションなどの様々な公共的意義が認められるところでもある）の居住福祉の危機、その財政的基盤の逼迫化という構造問題とも表裏をなし、その地方自治問題に入り込む形で、原子力開発が進出している事態も見落とされるべきではないだろう。

ところで、東京電力の柏崎刈羽原発はストップし、同電力は、火力発電に切り替えて、洞爺湖サミットにもかか

わらず、わが国のCO₂放出は、近時増えているというディレンマがある。いづれも未来世代に影響する、放射能リスクと、地球温暖化効果との闘ぎ合

いである。まさしく二一世紀のエネルギー問題解決の隘路であろうが、二項対立的に考えて、安易に原発再開への圧力を強めるような方向ではなく、①原発設置にしてもその安全性の向上、さらには②より多面的な代替エネルギー対策、③それを実現させるために、現在の大手電力会社による独占的・寡占的電力供給システム（その大手会社は、原子力発電への偏重がある）の体制的変革ないしは電力政策の議論の民主的開放（ドイツではそのような状況にある）、そして、④節電の努力なども総合的に視野に入れて、考えていくべきものであろう。

(49) See, Robert Yeats, *Living with Earthquakes in California: A Survivor's Guide* (Oregon State U.P., 2001) 262.
(46) *Air Transportation Safety and System Stabilization Act of 2001* (115 Stat.230).
(47) *Terrorism Risk Insurance Act of 2002* (H.R.3210) [TRIA] (二〇〇五年キヤロの時限立法).
(48) 以上のような、近時のカタストロフ損害の私保険の連邦支援の状況については、例えば、Robert Rubin & Suzanne Brats, *Financial Compensation for Catastrophic Loss in the United States*, in: M. Faure & T. Honleit eds., *Financial Compensation for Victims After Catastrophe*

(Springer Verlag, 2005) 参照。
(49) さしあたり、朝日新聞二〇〇六年三月二日一三一面参照。

(50) この点は、さしあたり、吉田邦彦「アメリカにおける高齢者介護の諸問題——老人医療（長期ケア）保障と家族責任（老親扶養）」石川恒夫ほか編・高齢者介護と家族（信山社、一九九七）（初出 一九九四）三八五頁以下参照。

(51) See, e.g., Yeats, *supra* note 45, at 274-275.

(52) これについては、さしあたり、武本和幸「新潟県中越沖地震を教訓に原子力発電問題を考える」原子力資料情報室編・原子力市民年鑑二〇〇八（七つ森書館、二〇〇八）一五頁以下、山口幸夫「柏崎刈羽原発の閉鎖を訴える」同書二九頁以下。また、明石昇二郎・原発崩壊（金曜日、二〇〇七）、恩田勝直・東京電力「帝国の暗黒（七つ森書館、二〇〇七）なども参照。

(53) 伴英幸「柏崎刈羽原発の閉鎖の声と温暖化防止対策の破綻」原子力資料情報室編・前掲書（注52）三三頁、およびそこで紹介される新潟日報二〇〇七年七月二九日民六〇〇人に行ったアンケート調査結果では、原発トラブルに関する不安を感じるものが、四二％であり、住宅再建を不安に思う者の割合の四〇・五％を上回っている。なお、安全が確認できれば、再開すべきだとするものが、五〇％で、閉鎖すべきだとするものが、二二％だった。

(54) 同判決では、「原子炉施設の安全性に関する審査が、多方面にわたる極めて高度な最新の科学的、専門技術の知見に基づいてされる必要がある上、科学技術は不断に進歩、発展しているところから、原子炉施設の安全性に関する基準を具体的かつ詳細に法律で定めることは困難であるのみならず、最新の科学技術水準への即応性の観点から見て適当ではないとの見解に基

づ（き）」設置許可申請に当たっては、各専門分野の学識経験者等を擁する原子力委員会の科学的、専門技術の知見に基づき意見を聴き、これを尊重するという、慎重な手続が定められている」とし、「原子炉施設の安全性に関する判断の適否が争われる原子炉設置許可処分取消訴訟における裁判所の審理、判断は、現在の科学技術水準に照らし、右調査審議において用いられた具体的審査基準に不合理な点があり、あるいは当該原子炉施設が右の具体的審査基準に適合する」とした原子力委員会若しくは原子炉安全専門審査会の調査審議及び判断の過程に看過し難い過誤、欠落があり、被告行政庁の判断がこれに依拠してされた」と認められる場合には、被告行政庁の判断に不合理な点があるものとして、右判断に基づき原子炉設置許可処分は違法と解すべきである」とする（民集四六巻七号一七九一—一八〇頁一—一八一—一八三頁）。

(55) 例えば、山本隆司「リスク行政の手法法構造」城山英明・山本隆司編・環境と生命（融ける境を超える法5）（東大出版会、二〇〇五）参照。

(56) この点の指摘として、例えば、石橋克彦「原子力発電所の耐震設計審査指針改訂の諸問題②」科学七十七号九号（二〇〇七）九二—九三頁（地震学的に不適と考える場所での原発建設に歯止めがかからないとする）。

刈羽原発の場合に即してみれば、一九六六年六月に田中角栄氏と木川田東電社長（当時）との間に原発誘致の話ができて、同年九月に田中氏の関連する窒地産業による刈羽荒浜砂丘地二—三町歩の土地買ひ占めがなされ、そうして一九八一年に東電が買収したという経緯がある。これに対して、既に一九七四年九月には、『原発予定地盤は劣悪地盤』なる資料が刊行され、五年後の一九七九年九月には武本和幸氏らによる前記原発原子炉設置許可処分取消訴訟が提

起されているが、事後的にチェックするシステムとして、地盤の安全性の検討過程がきちんと織り込まれていないことが分かる(山口・前掲(注52)二九一―三〇頁参照)。(57) 例えば、朝日新聞二〇〇八年七月二〇日二七面(「立地市町村アンケート」原発信存浮き彫り)参照。また、核再処理施設についても同様の事情があることは、同二〇〇八年六月三日、一面(「核燃マネー期待と不安」(佐藤章執筆)を参照)。

電源三法とは、電源開発促進税法、特別会計に関する法律(旧電源開発促進対策特別会計法)、発電用施設周辺地域整備法であり(一九七四年制定)、それによる交付金は、発電所などの建設を促進し、運転を円滑にすることを目的とし、二〇〇四年度で、約八二四億円にもなっており、福島第一、第二原発がある福島県には、約一三〇億円、柏崎刈羽原発がある新潟県には、約一二億円、敦賀、美浜、大飯、高浜原発がある福井県には、約一三億円、六ヶ所村核燃料再処理施設などを抱える青森県では、約八九億円の交付がなされている(朝日新聞青森総局・核燃マネー(岩波書店、二〇〇五)参照)。

(58) 例えば、原発城下町の柏崎市では、国からの交付金など原発関連収入が市財政の約二割を占め、労働人口約四万七〇〇〇人のうち、原発に依存する東電社員と下請け企業の社員は、約四〇〇〇人になっており、同市長選が始まったも、どちらも原発依存派で、現職の会田洋市長の方が、まだエネルギー元の大権化、原発からの脱却を説く(それに対する対抗馬の桜井雅浩氏は、より強く原発依存、原発推進、核燃料サイクルの容認を訴えている)(朝日新聞二〇〇八年一月四日二六面参照)ところが、同市の構造的依存の強さを示しているといえよう(なお、その後会田現市長が再選された)。

五 おわりに——結びにかえて

1 救済システム研究の継承的・発展的研究の必要性

以上に試論的に進めた、災害問題に対する民事的補償の総合的検討の問題は、時宜にかなう現実的必要性が高く、喫緊の課題であるにもかかわらず、わが国の民法学者間の関心の低調ぶり、比較法的に見ても、奇妙なことと思われ、詰めた議論の蓄積が急務であることを最後に再度強調しておきたい。

二〇年ほど前に、加藤雅信教授を中心として、盛り上がった「総合的救済システム」(ないしニュージラランド・システム)の検討は、何故か、災害問題については、立ち消え状態になっているのは、当時の視野拡大の遺産が継承されていないことになるのではないか。その原因を考えるに、当時の関心の的は、不法行為制度の改廃の可否というところにあり、他方で本稿の対象とした「災害問題の救済システム」となると、その「不可抗力」性(そう簡単に言えるのかも問題であるが、ここではそう仮定してみよう)から責任法(不法行為法)、ひいては、民法の対象外という狭隘なカテゴリー的な類型論から、仕切られてしまったのであろうか。

2 基礎的視角——災害弱者の包摂的救済構想(特に住宅・居住問題の私的性質決定の転換)の必要性

そして、救済を考える際には、救済されるべき利益の検討が不可欠であるが、その抜本的再検討が求められていることを、今更ながら、強調せざるを得ない。

その第一は、衣食住の三本柱の「生活の支え」である居住問題が、災害救済レベルでも、基本的に自己責任ないし市場取引の世界に放置されて、公的救済の射程が、先進諸国の中で比較法的にも突出する状況になっていることに、改めて思いを致すべきである。換言すれば、住宅問題に関する「私的所権」概念の脱構築が迫られていると言えろわけであり、この点で、例外的立法の系譜に属する「被災者生活再建支援法」の動向に、本稿がターゲットを当てたのはそれゆえである。

なおこの点で、従来「私財の蓄財」の論拠から、補償に消極的だった実質的背景として、住宅への公金充当には制限がきかず、その費用が莫大に及ぶという点が、無意識的に措置されて、アメリカ以上に謙抑的な政策スタンスが導かれたように思われる。しかし、実際の災害復興におけるストックとしての住宅補償の功利主義的意義はあり(住宅が乏しく、健康を害し、救急医療に

かかるコストの方が高つく)、その反面で、費用便益分析としての復興住宅のコスト割合は実際にはそれほど大きくはない(換言すれば、住宅以外の防災・土木コストの割合の方がはるかに大きい)ことも押さえておいてよいだろう。

また第二は、住宅というハードの保障(住宅補償)も重要であるが、さらに、「居住福祉法学」という形で、居住を取り巻く諸々の環境、セーフティネットの災害復旧・補償も併せて重要であることも本稿で強調したところである。そしてその際の分析基軸としたのは、災害弱者(高齢者、低所得者、人種的マイノリティ、中山間地居住者、障害者、子供・女性など)を包み込む救済システムの構築である。特に様々な格差社会化の増幅が直視すべき大きな現代的問題となっている今だからこそ、その視角は、不可欠であろう。

こうした人々への配慮は、コストがかかるのに、救済の保護法益として、どうして格段の考慮が必要かの論拠としては、新たな市民権を基礎づけるロールズ流の正義論でもよいし、都市コミュニティのあり方(人種的・階級的ミックスコミュニティの必要性)の議論からでもよいが、それらをさらに深めなければいけないだろう(また、功利主義的的反論が予想され、それとの摺り合わせも行う必要もあろう)。カトリック被害

により、新たな「人種隔離化」が進行し、ニューオーリンズ市の性格も変質するかもしれない切実な状況下で、トラウト教授(ラトガーズ大学・ニューアーク校)が、退避・離散生活を強いられる災害弱者に定位して、健全な包摂的災害救済対策として、住宅開発、人種・階級ミックスをはかる医療・教育・雇用へのアクセス保障、ニューアールバニズム的なコミュニティの統合化、貧困者の需要に応じた低廉施設の確保などを包括的に説くことの比較法的意義につき、我々は謙虚に耳を傾けるべきものであろう。

さらに第三は、災害復興に関する国際的連携の必要性である。従来はどうしても、災害復興は、国内問題とされた嫌いがあるが、国際間の経済力の格差、災害の地域差などを考慮して、グローバルな弱者包摂的災害復旧を目指すならば、この点は、今後とも不可欠であり、過般の四川省大地震などでもクローズアップされたところであった。しかし、閉鎖的国家など(例えば、ミャンマー・サイクロン水害の場合)では、国情が不透明で、国際的支援の受け入れ態勢もできていない。その際には、国際的人道支援の要請と国家的統治権の独立性との拮抗問題が生じその解決も容易ではないが、こと災害問題に関しては、グローバル化への努力

は、喫緊の課題であろう。

3 結語——災害対策の多様性と災害の弱者公的救済の再考の必要性

災害対策は、防災(河川・道路対策)、災害セーフティネットの充実、土地利用規制(ランド・ユース)、建築基準の充実(耐震住宅の促進)、公共的防災スペース・避難施設の確保、保険の利用など多種多様なものを含み、また、災害対策は、公共・民間の協働作業であることも、言うを俟たないであろうが、本稿では、どうして「住宅の公的救済」の必要性に光を当てようとしたか。まため的に繰り返すならば、第一

に、わが国では、比較的に民間部門・市場部門に委ねるアプローチに偏りすぎであり、しかし第二に、住宅の——国家財政のインフラ、都市の社会的インフラとしての——重要性にもっと目を向けるべきであり、それゆえに、その公的救済の意義に留意すべきであり、また第三に、住宅救済がどうして公共的に行う必要があるかについては、一つに、貧困者などの災害弱者には、自己責任を迫る前提を欠き、また災害問題に対する保険には、市場不全が起きて、どうしても公的バックアップの必要が出るからであり、他方で、富裕者への公的救済まで志向するわけではない。

つまり、私として、災害対応につき、

しばしば言われる「自助・共助・公助」のスキームは否定せず、すべてを公的支援によるべきだと考えているのではない(それでは、「災害まで何もしない」式の「依存型公費依存モデル」となり財政的費用膨張を産む)。しかし、災害救済の比較法政策論としてみると、わが国の状況は、あまりに「市場アプローチ(自己責任・市場依拠モデル)」の極端な状況にあり、これに対して、住宅を中心とする居住福祉の災害復興の公的支援(公的補償)をクローズアップさせてこそ、ようやく健全な「公私(官民)連携モデル」に位置するようになるようなことを認識すべきである(この点は、M・コモリオ教授(キヤリフォルニア大学・パークレイ校)(環境デザイン科)も比較政策的に論証している、注目される)。かくして、災害対応の基本的政策スタンスとして内在的に平等主義的要請が出て、それには従来式に市場アプローチに偏ることでは限界・無理が出て、対応できないことを繰り返し述べて、終わりにする。

(59) 例えば、加藤雅信・損害賠償から社会保障へ(三省堂、一九八九)。また、石原・不法行為改革(勁草書房、一九九六)なども参照。
(60) 例えば、北海道総務部総合防災対策室防災消防課など編・二〇〇〇年有珠山噴火災害・復興記録(同発行、二〇〇三)一九九頁以下の実施事業一覧によれば、有珠火山活動(二〇〇〇年四月)に関して、砂

防ダムなどの防災施設にあてられた額は、二七七億五四一四万円、道路復旧など交通ネットワーク整備にかかったのは、四六〇億九四八九万円であるのに対して、公営住宅の復興・建設にあてられた額は、八七億二〇一三万円である。

(61) この点の私なりの考察としては、吉田邦彦「中心市街地再生と居住福祉法学の課題」協同の発見二〇〇号(二〇〇九)二五頁、三三頁注(36)参照。

(62) See, David Trout, *Many Thousands Gone Again*, do. ed., *supra* note 4, at 22-24.

(63) 二〇〇五年国連総会特別首脳会議採択の「成果文書」に盛り込まれた保護責任に関する。ミャンマー問題(の救済)については、中国は、未だ消極論であり、内政干渉だとしているのである(二〇〇八年五月一七日朝日新聞八面参照)。

(64) この点で、大いに参考になるものとして、See, Mary Comerio, *Disaster Hit Home: New Policy for Urban Housing Recovery* (U. California P., 1998) 15-17, 23-28. また、災害救済に関する比較法政策論としても、日本の住宅救済は、(i)「市場アプローチ」の極端なものとして「災害まで何もしない式」の「公費投入モデル」の例は、メキシコシティの地震だとして発展途上国に多いとし、反面その問題をとして、建築およびその管理の質が低いことを挙げる(At. at 125-126, 248-249)。こうした中で、アメリカの災害政策を積極的に評価して、政府・民間が連携する(ii)「市場及び計画融合モデル」を支持し、災害救済における政府の責任は否定できないとし、連邦の災害予算の三分の一を私的な住宅・居住補償に充てていることを評価する(At. at 250-252)ところが、注目されるのであろう。

(よした・くにひ) 北海道大学教授