

熊本地震と 法学の役割

新連載

大脇成昭 熊本大学准教授

[第1回]

復興期における住宅再建支援策

——公費投入の是非を中心に

法学セミナー
2017/07/no.750

1 はじめに

2度の最大震度7を記録した「平成28年熊本地震」(前震2016年4月14日夜、本震同月16日未明)から1年が経過した。被災地では日常を取り戻しつつある反面、いまだ深い傷を残しているところも多くある。本稿執筆時点の速報値で見ると、人的被害は熊本県内だけで地震発生直後の50名の直接死に、いわゆる震災関連死・二次災害死を加えると計228名の死者¹⁾、物的被害では190,809棟の住家被害²⁾などが報告されている。さらに大分県では確定値で震災関連死3名、住家被害8,293棟などの被害が出た³⁾。また本年3月末時点で「仮住まい」の被災者は47,725名にのぼる⁴⁾。

大規模災害に関しては、きわめて多様な課題が提起されるが、連載第1回目となる本稿では、復興期における住宅再建にかかる被災者支援策を採りあげる。そして私有財産である個人の住宅に対して、税金を原資とする「公費」を投入することの意味と問題点について考える。

2 復旧と復興

一般的に、復旧は災害が発生する前の状態に戻すこと、復興は将来の災害に備えるなどの観点から、新たな施設や街並みを整備することを指すものと考えられている。特に創造的復興という言葉が使われる場合、このような理解が強く意識されている⁵⁾。

法律の条文等に注目すると、災害対策基本法(以下、「災対法」という)は1条の目的規定や、第6章の標題「災害復旧」など、随所に復旧の用語を使う一方、復興については2条の2第6号で災害対策の基本理念として「災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること。」で用いる程度にとどまる⁶⁾。他方、2011年制定の東日本大震災復興基本法をはじめ、同大震災以降の立法においては少なからず復興の用語が見られる。復旧と復興の一応の関係性については同基本法2条が定める復興の基本理念の中で、同条1号が明らかにする⁷⁾。その内容を敷衍するならば、復旧は施設等を被災前の原形に戻すこと、復興は施設等だけでなく人々の有機的関係をも視野に入れ、将来を見据えて「被災地に新たな地域社会を構築するために行う一連の諸活動⁸⁾」であると考えられる⁹⁾。

本稿が扱う住宅再建は復旧の一形態であるように見える。しかし、より高い耐震性を備えた新築の住宅ができること、場合により集団移転などを伴い、新たなコミュニティ形成の一環として行われることなどから、典型的な復興の一局面として論じることとする。

3 住宅再建という被災者支援

——公費投入禁止原則？

災害対応の段階が復旧・復興期になると、被災者に対しては経済的な支援が必要となる。その典型的

なものが、自らの住まいを失った人々に対する支援である。住宅問題に関する基本的な支援の流れはまず、避難所での支援に始まり、仮設住宅、(災害)公営住宅の提供へと段階は進む。

ところがその流れとは別の要請が存在する。自らが所有する住宅を失った人の多くは、公営住宅への入居ではなく、損壊した住宅を解体・撤去し、再建(新築)をしたいと考える。このとき半壊以上の判定を受けた被災住宅の取り壊しについては公費解体が予定されており¹⁰⁾、税金を原資とした支援が行われる¹¹⁾。しかしその次の段階となる、住宅の再建に公費を投入するには様々な問題が伴う。

個人財産(私有財産)である住宅の再建には、税金を原資とする公費を投入することは許されない。これが永年にわたり維持されてきた、そして現在も維持されていると見られる法原則(以下本稿では便宜上、「公費投入禁止原則」という)である。これは道路や公共施設をはじめとする社会インフラの復旧・復興には迅速かつ当然に公費が投入されることと対照をなす¹²⁾。

この公費投入禁止原則は大規模災害の際にしばしば議論されるが、意外にも実定法上の根拠が明確には存在しない。税金を原資とする国等の予算による支出について、その目的に着目して制約を課する明文の定めはごく限られる。例としては、憲法89条が想起される。同条は信教の自由を定めた同法20条とともに、政教分離原則の根拠として挙げられるが¹³⁾、まさしく公費支出に一定の制限を加えるものである。また同様の支出制限機能を発揮しうるものとして、地方公共団体レベルでは地方自治法232条の2がある。同条を反対解釈すれば、「公益上」の必要がなければ、補助金等の支出は禁止されることとなる¹⁴⁾。これらの条文は、税金の用途についてその目的に着目して制約を課しているが、あくまで例外的なものといえる¹⁵⁾。よって、本稿で問題とするような、個人の財産形成を目的とする国や地方公共団体による支出を制限する条文は、憲法、法律レベルにおいて存しないといえる。

4 国会の政府答弁による根拠づけ

前記の公費投入禁止原則は、繰り返し政府答弁や

政府方針として示されてきた。6で後述の被災者生活再建支援法の国会における審議過程でも、自然災害による私有財産の損失は、自助努力による回復が原則である旨、強調されている¹⁶⁾。そしてそれは「従来から一貫して」政府が主張してきたものと述べられているが、実際そのとおりである。例えば災対法が制定された1961年に発生した第二室戸台風の被害対策について国会で審議する中でも、池田勇人内閣総理大臣(当時)が言及している。すなわち被災者に対する個人補償を政府ができない論拠が、財政上の理由(=財源不足)以外にもあることを説明する部分で「……やはり個人間の負担の均衡という問題でございます。これは税なんかの負担の均衡とか、補償する場合、私有財産制度を認めた場合におきまして、個人が被害を受けました個々の財産を政府が補償する、償いをするとかいう問題は、財政上の理由、あるいは個人間の権衡等から考えて、なかなかむずかしい。」¹⁷⁾と述べる。ここでは、個人間の「均衡」や「権衡」という語を使って納税者間の公平性確保を説いている。この主張に憲法上の根拠を見出すならば、14条の平等原則である。つまり自己所有の住宅を持つ者に対しては公費が投入され、持たない者に対しては公的給付がないとするならば、それは不平等な取扱いとなりうる。

加えて前記のような政府答弁に共通して見られる文言として「私有財産制度」がある。もっとも、これが公費投入禁止原則の根拠とされる論理はやや複雑である。私有財産制度は通説的見解によれば制度的保障として、憲法29条により保障されている。ただし同条3項により正当な補償の下に、財産が収用されることがある¹⁸⁾。ここまでは共通の理解であるが、さらに同条に照らして公費の投入が許容されるか否かは判断が分かれる¹⁹⁾。政府答弁の論理構成をあえて考えるならば、憲法が私有財産制を保障することの帰結として、個々の財産に対する侵害(収用など)には厳格な要件が必要とされると同時に、逆に授益的な関与となる公金の投入についてもきわめて抑制的にならざるをえない、ということになるのであろう。国家が私有財産と一定の距離をとろうとする解釈である。

あるいは同法29条3項から導き出される損失補償の枠組みから、補償対象とすることができないとも

解しうる。こちらはより単純で、補償ができない理由は、個人財産が損壊した直接的原因である自然災害が、国家の活動に起因するものではないことにある²⁰⁾。

以上のような考えが基底をなし、歴代の政府答弁が形成されたものと思われる。結果として、私有財産に公費を投入することは、あえて憲法の規定に即していえば、14条及び29条により、原則として許されないことになる。先述の89条に基づく支出の禁止と比較すると²¹⁾、この考えは明確性に欠けるのは確かである。

しかし、この公費投入禁止原則は不合理なものではない点も確認されるべきである。租税は納税者から広く徴収する以上、(徴税において要請される租税公平主義²²⁾と同様)その用途においても公平性やさらに公共性・公益性が確保されなければならないことになる。それゆえこの原則に明文の根拠がないのは、それがあまりに当然のことであるからとも考えられる。

5 義援金の配分と基金の活用

以上のような原則を遵守するため、災害時には義援金(義捐金)による被災者救済がなされてきた。これは税金が原資ではないために、上記のような公費投入禁止原則による制約を受けない。とはいえ、その配分には公的な観点からの公平性確保が必要とされるため、行政が関与する一定の仕組みが存在する²³⁾。他方で義援金は災害が起これるとその都度全国から寄付として集められるため、どの程度の額が集まるかは分からない。また被害規模により、世帯あたりの給付額が大きく変わるため、常に実効的な救済に資するとは限らない²⁴⁾。

そこで必要に迫られる形で被災者個人に対する公費を用いた支援が行われるに至る。その初の例とされるのが1991年設置の長崎県による普賢岳災害対策基金である²⁵⁾。これは県が起債(借金)によって調達した資金を、新たに設立した基金に積み立て、その運用益から支援を行うものであった。そして起債の償還(返済)にあたり国が地方交付税措置を行う。この方式によると救済策の原資は直接的には基金の運用益となるが、実質的(間接的)には国や地方公

共団体の公費が個人支援に充てられることになる。1995年に発生した阪神・淡路大震災の際にも普賢岳災害のときと同様の基金が作られた(兵庫県による阪神・淡路大震災復興基金²⁶⁾)。

6 被災者生活再建支援法の制定と改正

阪神・淡路大震災の後には、基金とは別に将来の災害に備えた、立法による被災者救済の必要性が国会においても共通認識となり、曲折を経て1998年、議員立法で「被災者生活再建支援法」が制定されるに至った(平成10年法66号)²⁷⁾。これが公費を用いた生活再建の支援を現金で行う、事実上初の法律となった²⁸⁾。同法は制定当初、住宅が全壊した世帯に対して最高100万円を被災者生活再建支援金(以下、「支援金」という)として支給するものであったが、年齢・収入による受給制限に加えて、「自立した生活を開始するために必要な経費として政令で定めるものに充てるもの」(制定時の同法3条)として、家財道具等の調達等に要する経費に用途が限られていた。あくまで「生活関係」の経費に限定するこの用途の制限は、前述の公費投入禁止原則を強く反映したもので、私有財産の核心としての住宅本体の再建には用いることができなかった²⁹⁾。また、被災者に支給する支援金の原資にも特徴がある。それは先に見た基金を設ける方法である(同9条1項)。すなわち支援金を給付する主体とされる都道府県は、基金に拠出する(同9条2項)。それに対して国は「適切な配慮」(同19条)をするとともに、支援金等について「補助」(同18条)を行うのである。すなわち、国のかかわりは間接的なものとどめられていた³⁰⁾。

2004年、内閣による法案提出によって第1次同法改正が行われた(平成16年法13号)。本稿の関心から、その要点は支援金の最高300万円への増額と、用途の拡大(居住安定支援制度の新設)にある。この改正による増額分200万円は居住安定支援制度にともなう部分であり、改正以前には認められなかった用途に充てることのできるようになった。すなわち全壊世帯の場合であれば、住宅の解体・廃棄物の撤去、整地に要する費用、住宅再建のための借入金債務にかかる利息、一時的に居住する住宅の家賃などに充てることが新たに認められた³¹⁾。しかしこの改正で

も財産形成に直結する「住宅本体の建築費用を支援するものではない³²⁾」点は以前と変わらず、明確にされていた。

7 用途制限の撤廃

被災者生活再建支援法の2004年改正後もなお、政府は住宅本体への公費投入はできない姿勢を堅持していた³³⁾。そのため、地方公共団体では独自制度を創設する動きが広がった³⁴⁾。それらの制度に共通することは、住宅本体の再建に充てることができる支援策を有する点である³⁵⁾。すなわち居住安定支援制度が作られてもなお実現しない、住宅本体への支援のニーズは非常に大きかったのである。そして同法は2007年に第2次の改正がなされる(平成19年法114号)。支援金の最高額300万円は変わりなかったものの、この改正では年齢・収入要件がなくなり、領収書不要の渡し切り方式に変更されたなどのほか、用途制限が撤廃されたことが大きな変更点であった。すなわち同法施行令の具体的な定めにより制限されていた用途に係る定めが撤廃され、「住宅本体への再建支援が実現されることとなった³⁶⁾」と評価されている。そのように解するならば、この2007年改正は個人財産の典型である住宅に公費投入を認めた最初の立法例とも見ることが可能となる。

しかし反面において、前記の公費投入禁止原則との整合性が厳密に考えられていたわけではない。というのも、この改正にあたっては当初、与党案が衆議院に、野党案が参議院に別々に提出され、のちに与野党が協議を経て修正案に一本化された経緯がある。そしてその修正案が「与党案・野党案をさらに上回った支援策の拡充が図られたもの³⁷⁾」となり、用途制限の撤廃などに至ったのである。つまりこの法改正は要望が強かった公費投入にかかる懸案を、法原則や既存制度との整合性という壁を乗り越えて、「政治的判断で決着³⁸⁾」させたものである。改正後の同法が明示的に住宅本体への支援を明記していない点と、政治決着という改正の経緯を重視するならば、現在に至るこの改正は厳密な意味で公費投入を実現したというよりも、(消極的に)容認するものと考えるのが妥当である。

8 問題回避の工夫？ 都道府県と国の役割分担

現行の被災者生活再建支援法においても公費投入の方法には制定当初から見られる工夫が維持されている。それは「都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して」(同法1条)支援金が支給されることである。その上で国は同法18条により支援金の2分の1相当額を補助し、(さらに2004年改正で)同法19条により地方債の特例を設けて、結果的に地方交付税交付金で補填をする仕組みとなっている。つまり、基金を介した原資の調達によって、公費投入の色彩をいわば希釈しているのである。

この仕組みにより公費から拠出された基本財産は目減りせず(ただし2004年改正に伴い財産は取り崩しが可能となった³⁹⁾)、そして運用益部分はもとの公費とは一応切り離して考えることができるように思える。しかし、通常の地方公共団体の会計においては、財産運用収入や受取利息は事業等収入として行政経常収入に含まれる⁴⁰⁾。また地方公共団体が独自に創設する基金においても、その運用益は当然に、歳入歳出予算に計上される(自治法241条4項)。すなわち基金が生み出す運用益(利息)が公費の範疇から当然に分離されることにはならない。

その意味で法的に公費の性質が希釈されることはないはずであり、財政・会計にかかわる法規範の規律から、基金やその運用益が外れてしまうことの問題は小さくない⁴¹⁾。そして以前から提起されてきた、「国費で直接に補助することは、個人補償につながるとして行われず、しかし、基金を迂回すれば、結局は税金で支援することが許されるのはなぜだろうかという理論的な問題⁴²⁾」、また国による公費投入と地方公共団体によるそれとでは、許容性のレベルで何が違うのかという疑問はいまだに解決されていない。

9 残された課題と解決の方向性

以上に見たように、現在においては立法により、公費投入による住宅再建策が実質的には行われている。しかしこの支援金の額についてはさらなる充実化(増額)を望む声は今なお根強い。この充実化を

阻む要因は、前述のような疑問が未解決のままであることにある。

そこで現状を打破しつつ制度を進化させてゆくために、以下では今後検討すべき4点について問題を適示する。第1は住宅再建策を国家補償のみならず、福祉の観点から再構成する必要があること。第2は、公費投入の公共性・公共的側面を改めて考えること。第3に経済性原則の観点から検討を行うこと。第4に既存の諸施策とのバランスを改めて考えることである。

まず第1についてである。住宅再建をあくまで国家補償の枠組みで考えるならば、いわゆる「国家補償の谷間⁴³⁾」の問題となって、救済が困難となる。しかし見方を変えれば、住まいを失った人に対して求められる施策は、社会福祉又は社会保障の一環とも考えうる⁴⁴⁾。すなわち災害弱者の保護という福祉政策であると見れば⁴⁵⁾、またより踏み込んで憲法25条の具体化策のひとつと見れば⁴⁶⁾、他の社会保障政策と同様に、個人に対する公費の投入は可能となるはずである⁴⁷⁾。被災者個人に対する公費投入をめぐり、論点として「平常時の社会保障制度とのバランス⁴⁸⁾」が常に挙げられてきたことが、この施策が社会保障の性質と不可分であることを示している。もっともそれが直接的な意味での個人の財産形成に過度に繋がることを避ける工夫は不可欠である。その内容をいかに考えるかについては、社会保障分野における議論の蓄積を参照することが有意義であると思われる。

次に第2の点についてである。4の最後で述べたとおり、租税を原資とする公費の投入には公共性が求められる。ただしその投入先に私有財産がかかわれば、公共性が当然になくなるわけではないことに留意すべきである。いうまでもなく租税は反対給付を伴わない。この条件下において、国民は自らの権利保障と実現のために、(公共性を前提とする)行政による財や役務の提供を享受する権利を有していると考えられる。そしてこの場合の財や役務の提供については、「もっぱら共同消費や利用を予定するものであると個人的消費や利用に供されるものであるとを問わ⁴⁹⁾」れない。すなわち国民の人権保障に資する行政活動には公共性があり、提供されるものやその結果が個人的利用のためのものであるか否か

は、必ずしも公共性の有無に直結しないのである。

また実態面に着目しても同様のことはいえる。すなわち、個人の住宅再建はコミュニティの迅速な再生に繋がる。道路や公共施設が復旧しても、住民が戻らなければ復興は実現しない。その意味において、個々に見ると私有財産である住宅も、まちづくりの観点から一定のまとまりとして見れば、公共的な存在といえる⁵⁰⁾。住宅地の面的な再生は、2で述べた意味における復興の大前提であり、高い公共性が認められるものである。

そして第3に住宅再建、コミュニティの再生にかかる経済性・効率性の観点である。復興においても、より少ない経費で同様の効果が得られる方策が求められる。住宅再建は1戸でも多額の費用がかかる。全壊した戸建て住宅を再建するためには平均2563万円かかるという調査結果がある⁵¹⁾。他方で既存の支援策にかかる費用を見る。被災者が仮設住宅を経て(災害)公営住宅で35年間生活した場合、一連の支援策に必要な公費は1戸あたり2439万円(建設・撤去・用地費から入居者の家賃負担を差し引いた額)という試算がある⁵²⁾。単純にこれらの額を比較すれば、仮に住宅再建に必要な費用のすべてについて公費を投入したとしても、既存の支援策と総額に大差はないと見ることもできる。しかもその方が迅速な復興に資するとすれば、より効率的な支援策であることにもなりうる。

そのように考えた上で、第4に既存の諸施策に視野を広げる必要がある。例えば住宅ローン減税は古くから行われている。本来納付すべき租税を減免する租税優遇措置が実質において国家による支出と似た効果を有すると考えるならば、これは個人の財産形成のために、国民負担を増していることになる。しかしこの制度が公共性の観点から厳しく評価されることは少ない。また法律に基づくものではないが、東日本大震災の復興策として導入され、熊本地震の被災者支援策でも同様の方式が採用されているグループ補助金(平成28年度熊本地震復旧等予備費予算による「中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業」)がある。この事業では2以上の事業者のグループが必要ではあるが、結果的に個人事業主の財産に対して公費を投入している⁵³⁾。このように政策的観点から、個人の財産に公費を投入することは、絶対的に

排除されるわけではない。その意味で本稿にいう公費投入禁止原則の適用範囲を改めて明確にし、再画定しておく必要がある。

以上のような観点から既存の制度を見直し、財政の透明性や公正性を高めつつ、自助や共助（地震保険や共済制度など）を促進する枠組みを政府が適正に整備した上で、住宅再建を迅速に実現する制度を再構築してゆく必要があると思われる。

- 1) 「平成28（2016）年熊本地震に係る被害状況について（第239報）」（熊本県危機管理防災課、2017年5月16日）
- 2) 前掲注1）第238報（2017年5月12日）。内訳は、全壊8,673棟、半壊34,186棟、一部損壊147,950棟となっている。
- 3) 「『平成28年熊本地震』に伴う災害情報について（最終報）」（大分県生活環境部防災局防災対策室、2017年3月27日）
- 4) 熊本日日新聞2017年4月14日朝刊1頁「傷痕今も深く「仮住まい」4万7725人」では、熊本県内の応急仮設住宅、県内外の「みなし仮設住宅」と公営住宅の各入居者を独自集計している。
- 5) 熊本地震に際しての例として参照、くまもと復旧・復興有識者会議「熊本地震からの創造的な復興の実現に向けた提言」（2016年6月19日）。
- 6) 他には97条が、激甚災害に際して政府が「……被災者の災害復興の意欲を振作するため、必要な施策を講ずるものとする。」と定める。
- 7) 同号では「……被害を受けた施設を原形に復旧すること等の単なる災害復旧にとどまらない活力ある日本の再生を視野に入れた抜本的な対策及び一人一人の人間が災害を乗り越えて豊かな人生を送ることができるようにすることを旨として行われる復興のための施策の推進により、新たな地域社会の構築がなされるとともに、二十一世紀半ばにおける日本のあるべき姿を指して行われるべきこと。……」（傍点は引用者）として概念整理がなされている。
- 8) 生田長人『防災法』（信山社、2013年）181頁。
- 9) もっとも、災対法の「災害復旧」が単なる原形復旧のみでないことは、同法88条2項の解釈及び公立学校施設災害復旧費国庫負担法といった関係法令の文言から明らかになる。復旧事業の決定にあたり、施設の新設にも配慮を求める災対法88条2項は「原形復旧主義という従来の壁を打破すべき方向を示したものの」（防災行政研究会編『逐条解説災害対策基本法〔第3次改訂版〕』（ぎょうせい、2016年）592頁）と解されている。
- 10) 廃棄物処理法22条を根拠に国庫補助が行われるとともに、市町村も支出して、結果的に全額公費補助となる。阪神・淡路大震災、東日本大震災に次いで熊本地震での適用は3例目。熊本地震の場合、市町村は0.3～2.5%の負担となる（朝日新聞〔西部本社〕2016年10月14日朝刊1頁「被災建物 進まぬ解体」）。
- 11) 他方で修理によって居住が可能な場合は、たとえ全壊であっても災害救助法4条1項6号に基づく住宅の応

急修理を受けることができ、その際の上限額は57万6千円である。この上限額は「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成25年内閣府告示第228号）7条3号が定める。なおこの適用を受けるにあたり以前は一部所得制限があったが、熊本地震に際して廃止された（「平成28年熊本地震への対応（下）」調査と情報915号〔2016年〕5頁注（43）〔千田和明執筆部分〕）。

- 12) 災対法87条を根拠とした、公共施設等の復旧に関する国の財政的援助の仕組みにつき参照、生田・前掲注8）173頁。
- 13) 参照、最大判平成9・4・2民集51巻4号1673頁（愛媛玉串料事件）。
- 14) 近時の最高裁判決として参照、最判平成28・7・15判時2316号53頁。
- 15) その他、直接に支出を制限するものではないが、法人のための債務保証を禁止する内容の、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律3条（その意義につき参照、確井光明『行政契約精義』（信山社、2011年）38頁）などを指摘する。
- 16) しばしば引用される答弁として例えば第142国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号（1998年4月10日）8頁の政府委員（国土庁防災局長）発言参照。「自然災害によりまして個人財産が損害をこうむった場合に、私有財産制度のもとでは個人の財産を自由かつ排他的に処分し得るとい一方、個人の財産は個人の責任のもとに維持することが原則であるということをごさいます。……災害は自然現象でございまして、一般的には何人にも責任がないということをごさいますから、これによりまして個人の私有財産に損失が生じた場合には自助努力による回復を原則としておるといことをごさいます。こうした考え方は政府として従来から一貫してとっておる考え方でございまして。」
- 17) 第39国会衆議院災害対策特別委員会会議録第8号（1961年10月17日）2頁。
- 18) 渡辺康行ほか『憲法I 基本権』（日本評論社、2016年）340頁以下〔宍戸常寿執筆部分〕。
- 19) 大浜啓吉『震災復興とまちづくり』同編著『都市復興の法と財政』（勁草書房、1997年）34頁は、29条3項が「政策的補償を禁止する意味までももつものではない」として、法律で個人補償（公的援助）を行うことは許容されるとする。
- 20) そもそも出発点として、今村成和『国家補償法』（有斐閣、1957年）1頁によれば「損害発生の原因が国にな」いものは、はじめから国家補償の枠組みに入らない。
- 21) ちなみに89条の「公の支配に属しない……事業に対」する支出を禁じる定めは、公費投入禁止原則の根拠を考える上で参考になりうるが、同条のそもそもの趣旨を考えると、私人の住宅への支出と関連させることは不可能である。
- 22) その意義について参照、金子宏『租税法〔第22版〕』（弘文堂、2017年）83頁。
- 23) 都道府県レベルの義援金配分の仕組みについて参照、野田隆「義捐金配分委員会をめぐって」奈良女子大学大

- 学院人間文化研究科年報29号(2014年)155頁。なお国レベルでは、日本赤十字社などにより義援金配分割合決定委員会が設置される。
- 24) 普賢岳災害、阪神・淡路大震災、東日本大震災などの際の配分額につき、野田・前掲注23)157頁。
- 25) 同基金制度の概要につき参照、鈴木猛康「雲仙普賢岳災害と対策基金——公費による私財補償に踏み込む」日経グローバル217号(2013年)50頁。なお同年には、義援金を原資として、島原市により島原市義援金基金も設置されている。
- 26) その設立経緯等の詳細につき参照、林敏彦「阪神・淡路大震災復興基金とわが国立法府の役割」安心安全社会研究所ワーキングペーパー1号(2007年)1頁。
- 27) 可決・成立した以外の複数の法案の内容や審議状況につき参照、田中利幸「被災者生活再建支援法がようやく成立」立法と調査207号(1998年)56頁。
- 28) 制度目的は異なるが、災害により死亡した場合には災害弔慰金が支給される。その根拠は1973年制定の災害弔慰金の支給等に関する法律であり、これが現金給付の最初の法制度であるとされる(参照、津久井進『大災害と法』[岩波書店、2012年]63頁)。
- 29) 参照、大塚路子「被災者生活再建支援法の見直し」調査と情報599号(2007年)2頁、佐藤靖「被災地の真の復興に資する制度に」立法と調査276号(2008年)46頁。奥津伸「被災者生活再建支援法について」ジュリスト1138号(1998年)40頁では「私有財産の補償という考え方によることなく」公的支援を実現したと説明する。
- 30) この点を国の「責任転嫁」とする厳しい指摘が制定当初にはあった(瀧澤仁唱「成立した被災者支援法」法学セミナー525号[1998年]6頁)。
- 31) 詳細につき参照、浦川稔弘「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」法令解説資料総覧270号(2004年)16頁。
- 32) 「よりよい支援のあり方をめぐって——被災者生活再建支援法の改正」法学セミナー593号(2004年)124頁。
- 33) 2004年改正後もなお公費投入を阻むものは何かという質問に対する、村田吉隆防災担当大臣(当時)の答弁では、「個人の財産形成に税金を使わない」という原則が政府には「一つの哲学」としてであると明言している(第161国会衆議院災害対策特別委員会議録第4号[2004年11月11日]11頁)。
- 34) 佐藤・前掲注29)43頁によると、その数は23以上の都道府県に及んだ。
- 35) 主なものとしての兵庫県、福井県、新潟県の独自制度の内容につき参照、大塚・前掲注29)5頁。
- 36) 青田良介「被災者の住宅・生活再建に対する公的支援に関する考察」地域安全学会論文集14号(2011年)144頁。
- 37) 重川希志依=田中聡=高島正典「被災者生活再建支援法改正過程の分析」地域安全学会論文集10号(2008年)256頁。
- 38) 重川=田中=高島・前掲注37)260頁。
- 39) 600億円の基金で運用益は7~8億円程度とされ、現に取り崩しがなされている(参照、重川=田中=高島・前掲注36)258頁)。ちなみに「被災者生活再建支援金の支給状況について」(公益財団法人都道府県会館2016年7月公表資料)によると、基金残高は2015年度末時点で約812億円。
- 40) 予算上は歳入予算の款区分で、どの区分にも属さない「諸収入」に組み入れられる(松本英昭『要説地方自治法[第9版]』[ぎょうせい、2015年]530頁参照)。
- 41) 特に「議会や住民訴訟による統制が働かない」点や、地方公共団体の独自の基金が、贈与形式で交付される場合に、基準が不合理でも、判定の誤りで支援されなくても争う手段がないことは問題視されるべきである(参照、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61号[1999年]156頁)。
- 42) 阿部泰隆「大震災の法と政策」(日本評論社、1995年)95頁。
- 43) 阿部・前掲注42)80頁
- 44) 山崎栄一「自然災害と被災者支援」(日本評論社、2013年)229頁以下によれば、被災者支援制度をめぐっては、法的な意味の個人補償(国家補償)と、政策的に行われる公的な金銭給付(社会保障)とが、用語法の混乱を伴って議論されてきたことを指摘する。この議論の混乱につきなお参照、阿部・前掲注42)82頁、八木寿明「被災者の生活再建支援をめぐる論議と立法の経緯」レファレンス57巻11号(2007年)41頁。
- 45) 参照、吉田邦彦「居住福祉法から見た『弱者包有的災害復興』のあり方」同ほか編『災害復興と居住福祉』(信山社、2012年)101頁。
- 46) 伊賀興一「被災者生活再建支援法成立の意義と課題」法律時法70巻8号(1998年)60頁では、自己所有・賃借の別を問わない「住家」「住い」は賠償や補償の概念で捉えられる資産とは異なることを前提に、被災者生活再建支援法の制定は、「憲法25条の生存権保障の具体的枠組みに新たな制度が加えられた」(61頁)と解すべきとの見解を示す。なお参照、石崎誠也「災害と被災者生活支援」ジュリスト1282号(2005年)4頁。
- 47) 西谷剛「災害対策と給付行政」公法研究61号(1999年)251頁では個人補償は不可能としつつ、同論255頁注(4)においては、財産補填と生活支援とを「別次元のものとしてとらえる考え方は適当でない」とし、公費を用いた支援がどの程度まで可能かを検討すべきとする。
- 48) 八木・前掲注44)48頁。
- 49) 福家俊朗「受益者負担の論理と租税の法理——公共財論の法的位相」同『現代行政の公共性と法』(信山社、2001年)49頁。
- 50) 参照、大浜・前掲注19)38頁。
- 51) 朝日新聞(東京本社)2014年6月23日朝刊35頁「公費遠い住宅再建」参照。
- 52) 朝日新聞(大阪本社)2014年12月22日朝刊35頁「自宅再建公費の壁」参照。同記事によるとさらに、東日本大震災の復興住宅の建設費、土地の造成・取得費は1戸あたり平均3000万円、仮設住宅は700万円とされている。
- 53) この事業は「本来は特定事業の育成のために投じる補助金を、グループを組むだけで支給する『特例中の特例の措置』(中小企業庁経営支援課)」(日経ビジネス1882[2017年3月13日]号45頁)であると説明される。
- (おおわき・しげあき)