

現行社会制度を基盤とした被災者支援システムの提案

A New Proposal for Assistance of Impacted People on the Basis of the Present Social System

井出 明¹, 金田 直樹², 立木 茂雄³, 林 春男⁴

Akira Ide¹, Naoki Kaneta², Shigeo Tatsuki³ and Haruo Hayashi⁴

¹近畿大学 経済学部

Department of Economics, Kinki University

²農林水産省 環境政策課

Environment Policy Division, The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan

³同志社大学 社会学部

Faculty of Social Studies, Doshisha University

⁴京都大学 防災研究所

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

After the Hanshin-Awaji great earth quake, the problem that the government should compensate for personal property is causing debate. The Japanese government has refused to compensate for personal property from the era of Meiji. However, the idea that the government should compensate for personal houses is becoming popular, and some local governments make virtual compensation. On the basis of these situations, firstly we will first explain the recent moves in personal compensation, and then will think of the constitutional rationale and financial reasons which make compensation for personal properties difficult. Furthermore, after presenting the current situation in America, we would like to propose a new assistance system in Japan.

Key Words : compensation, personal properties, constitution, insurance, assistance

1. はじめに

阪神・淡路大震災以降に顕著になってきた防災関係の論点として、「個人補償の可否」がある。この個人補償については、明治以降の政府の立場は「出来ない」という趣旨で一貫しており、この姿勢自体には何らの変化もない¹⁾。しかし、近年、個人住宅の再建に関し、個人補償を行うべきであるという意見が強くなるとともに、自治体レベルでは事実上の個人補償が行われていると言っても良い状況が生じている。

このような現状をふまえ、本稿では、まず住宅再建に関する個人補償を巡る最新の動きに触れた上で、個人補償が難しいとされる憲法上の理論的根拠、および財政的・政策的な理由について考えることとする。さらに、アメリカの状況を示した後に、日本の今後の支援システムについて提言を行ってみたい。

2. 昨今の動き

2004 年 11 月に発生した中越地震後、再び個人補償に関する立法府での動きが目を見くようになってきている。具体的には、民主党提案によって、2004 年 12 月 2 日衆

議院の災害対策特別委員会で、被災者生活再建支援法改正法案が討論されている。これは、新潟県中越地震において、被災した個人住宅に対して、住宅本体の再建資金を公的に補償する事を目指したものであった。しかし、この提案は法論理や憲法との整合性を全く考慮しておらず、大変ずさんなものであって、自民党の反対質問に対して十分な回答を与えられないまま、審議時間が終わってしまった²⁾。個人補償を妨げる憲法論とは何であろうか。またその論理に正当性はあるのであろうか。

3. 個人補償が出来ない形式的理由

政府は、明治以来、個人財産の補償について、消極的な姿勢をとっている。確かに明治期には、社会国家思想という考え方そのものがなく、実際に国家による国民生活に対する支援と言うものも極めて限定的にしかなされなかった。19 世紀型の国家観では、国家が個人の私的財産領域に入ってくることは基本的に例外的な事項と考えられていたため³⁾、国家による補償も賠償も基本的にはあり得なかったのである¹⁾。

しかし、戦後の日本国憲法は、建前上福祉国家を標榜しており、個人補償を行うことは、法論理として不可能

ではないようにも考えられる。そこで、具体的条文に即し、個人補償の可能性について考えてみたい。日本国憲法において、被災者の個人財産の補償と密接な連関を持つと考えられる憲法 29 条と憲法 25 条を順に検討したい。

これらの論点を考えるにあたって、本章のタイトルを、「個人補償が出来ない“形式的理由”」と記した趣旨は、政府に対して被災者への補償立法を求めた場合、政府が、建前上「憲法の構造」を持ち出して立法から逃げてしまう可能性があるからである。上限額を限定した補償であれば、財源的（＝“実質的”）に可能である場合もあるかもしれない。このような補償政策を議論する際、「憲法が許さないから無理である」という法文を盾にとった反論が出ることが考えられるが、その意見に妥当性があるのかを検証することに本章のねらいがある。

(1) 憲法 29 条との関係

日本国憲法において、財産権が明確に規定されているのは、憲法 29 条において他にない⁽²⁾。憲法 29 条は、3 つの項から成り立っており、1 項が「財産権は、これを侵してはならない。」とされ、2 項が「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。」となっており、3 項が「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。」と定められている。これだけを見た場合、政府が被災者に個人補償を行う可能性は肯定出来るかもしれない。

しかし、法律、そしてその上位規範である憲法においては、同じ条文における解釈のずれは、法治国家である以上避けなくてはならない。つまり、ある条文の解釈は、複数の事象に対して統一的に説明できる必要があるのである。憲法 29 条については、戦後の農地改革に関連する一連の裁判において、精密な解釈が行われている。ここでは、その農地改革の判例を通して、憲法 29 条が個人財産の完全補償を保障していない点について解説する。

農地改革における買い取り価格について、その価額の低さゆえに政府の補償が不十分だとする主張は、法律的には「憲法 29 条 1 項は私有財産制を保障しているのであるから、国家による強制的な財産の収用等は禁止されるはずである。ただし、2 項により“公共の福祉”に基づいた制限は許容されるが、その場合であっても 3 項による“正当な補償”が行われるはずであるから、市場価格によって、不在地主の土地は買い上げられるべきである」と要約できる。

この構成に対して、判例は 29 条 3 項の“正当な補償”の意味を「その当時の経済状態において成立することを考えられる価格に基き、合理的に算出された相当な額をいうのであって、必ずしも常にかかる価格と完全に一致することを要するものでないと解するを相当とする」と解しており、たとえ国家による強制収用に近い財産権制限であっても、個々人の財産の価額が、国家によって保護されることを全く保障していないのである⁽⁴⁾。

国家による財産権制限の場合ですら、財産の価格補償が制限されている以上、自然災害における損害に関し、国家に強力な補償を求めていくことは、財産権（憲法 29 条）を統一的に解釈できなくなってしまい、法的安定性に反する⁽⁵⁾。したがって、災害で失われた財産を、政府が補償するというシステムを構築することは、憲法論として難しい。

(2) 憲法 25 条との関係

憲法 29 条に基づく補償が困難であるとしても、被災者

の財産に関して補償を要求する権利を、福祉的な性質のものとして具体化することも考えられるかもしれない。しかし、これは次の理由により、実現できないと考える。

日本の法体系における福祉を要求する権利は、憲法 25 条の生存権に由来するが、この生存権に関する判例の態度はプログラム規定説を採用しており、首尾一貫している⁽⁶⁾。つまり、憲法上の福祉条項は、「国の責務として宣言したにとどまり、直接個々の国民に対して具体的権利を賦与したものではない」と裁判所は明言しており、直接には法的請求の根拠にならないと解釈されている⁽⁴⁾。後の判例では、どのような福祉政策を採用するかという点については、福祉政策自体が、国家の財政状況を勘案せざるを得ないと言う点に言及した上で、政府の裁量であるとしている⁽⁹⁾。その立法の当否は「著しく合理性を欠き、明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるを得ない場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事項」であると判示されており、故に、憲法 25 条を根拠に補償を求めることは現実的な方策であるとは言い難い。換言すれば、憲法 25 条を根拠にした被災者の財産に対する個人補償の請求もやはり出来ないこととなる。

4. 個人補償が出来ない実質的理由

前章では、憲法論の観点から、個人補償が権利としてはとらえがたいという点を論じたが、本章では個人補償が実現されにくい実質的理由を、経済面および政策面から検討する。以下、仮に、被災者の個人住宅への補償制度が立法された場合に起こってくる問題点を考える。

(1) 財源の不安

仮に、被災者の個人財産に対する補償を法制度として創設した場合、国民に請求という「権利」がある以上、政府には必ず伴っての「義務」がある。政府にとっての「義務」とは、これは補償金を支払うことであるが、阪神・淡路大震災クラスの被害が生じたとして、この個人補償を行うことが実際に可能なのであろうか。

この点につき、阪神・淡路大震災を経験した作家の小田実氏は、個人補償に必要な金額を 2 兆と試算している⁽⁷⁾。また、兵庫県が 1995 年 5 月にまとめた推計によれば、阪神大震災における個人住宅の被害額は 4 兆円強とされている⁽⁸⁾。現在の被災者生活再建支援法の基盤となる基金は 600 億円程度であり、この基金では阪神・淡路大震災レベルの損害が発生した場合、基金の額として十分とは言えない。もちろん 4 兆円の全てが、このシステムによって補償されるべき対象となるのではないが、制度自体が破綻する可能性すらあり得る。仮に制度を維持しようとした場合、給付を受けられない層が拡大するため、そこに新たな不平等が発生しかねない危険性もある。とすれば、個人補償を法制化したとしても、実際にこの法律が機能するのは被害額が大きくない場合に限られるので、法的安定性という見地からも問題がある。

(2) 民間賃貸住宅居住者の取り扱い

住宅所有者に対する個人補償を行う場合、賃貸住宅居住者を如何に扱うかも問題となる。家主に個人補償を行い、家主に従前の賃貸住宅を建設させることの義務化が、私有財産制をとる我が国で許されるかどうかは、かなり難しい。実際に、古い賃貸アパートが震災で壊れた場合

は、耐震構造の新築集合住宅に建て替えられるのであるが、その建物へ従前の店子の入居を保障することは、賃貸料の面で現実的ではない。また、仮にこのような制度を法制化した場合、対象の土地の売買が停止されるため、復興がかえって遅れるという問題を生む。

実際、民法や借地借家法でも、滅失建物の賃貸契約は、建物滅失時に終了すると規定しており、滅失前の賃貸関係を維持することが社会経済上の不利益になると考えられている⁹⁾。

(3) 法人所有物件への対応

実際には、個人が居住していながらも、その法律上の所有が法人化されている物件は、かなり存在する。仮に、住宅等の個人資産を補償する制度を作ってしまうと、法人所有の物件を如何に扱うべきかという問題が生ずる。財産権は、企業にも保障されるので、法人所有物件を別に取り扱う場合は、説得的な論理が必要となる¹⁰⁾。換言すれば、法人所有を救済の対象にしない場合、実質的には個人所有でありながら、法律上法人所有物件となっている建物に対して何ら財産的手当を施せなくなるので、実質的公平が担保されなくなるという虞が生じかねない。

(4) 家屋の資産価値に関する問題

住宅等の個人資産を「補償」する場合、その資産価値が正確に把握されることが補償の前提となる。しかし、個人住宅には戸建てもあれば、集合住宅もあり、築年数にも大きな差がある。とすれば、震災発生時における個人住宅の資産価値を正確に把握することは大変難しい。

また、通常の不動産鑑定で、建物価値が「無価値」とされる建物に現住する人々はかなり多い。木造住宅の価値は、会計上は22年で減価償却するので、築20年以上の建物に住んでいる場合は、資産価値が極端に低い物件に住んでいることになる。震災によってこの建物が壊れた場合、補償の理論に基づく限りは金銭的な補填は出来ないことになる。そもそも、資産価値がゼロであるから、何ら損害は発生していないと考えられるからである。

もしも、このような資産価値がゼロの物件に、新築可能な金額を補償するとすれば、それはいわゆる、「焼け太り」に近い結果を生み出す。この種の個人補償は、現在普及しつつある地震保険加入へのインセンティブを下げる方向に働くので、せっかくの自助意識を挫いてしまい、一種のモラルハザードとなろう。

(5) 都市計画の変更と対応の難しさ

個人住宅に対する補償を行おうとする場合、原則的には従前の住宅を建てるのが原則といえるだろうが、仮に都市計画の変更等で、従前の場所に家を再建できなくなったケースには補償金額を確定できない。個人補償に関する財産的価値の確定は、従前の資産を再度手に入れる場合にどの程度のコストがかかるかという議論から出発するため、そもそも従前の住宅を法律上再建できない場合には、理論上全く支援できなくなる可能性すらある。

(6) 権利関係の処理

不動産については、抵当権の設定や転貸など権利関係が複雑に入り組んでいる物件も数多くある。前述の通り、民法では、建物の滅失によって、建物の権利関係を一度クリアランスするのが原則であるが、建物の補償を政府が行った場合、従前の複雑な権利関係を公的に維持することになるので、社会経済上の不利益がやはり大きすぎ

ると言えよう。

(7) 本章のまとめ

この章の議論を端的にまとめてみると、個人住宅への補償を制度化することは、財政的な面からは、本章(1)の観点から不安が残る。さらに、仮に個人住宅への補償を制度化したとしても、本章(2)(3)とのかねあいで、元々住宅という資産を特定の状況で持っていた者だけを過度に優遇することとなり、行政の平等性確保の観点から問題があると言わざるを得ない。さらに、法技術の面からも本章(4)(5)(6)に挙げた難点が生じてくるため、個人住宅への補償を法制化することは、現実的な被災者への対応とは言い難い。

しかし、だからといって、住宅問題を見做せるわけでもないため、法的公正を勘案し、さらに個人補償を前提としない制度設計を6. で行うこととしたい。

5. アメリカとの比較

阪神・淡路大震災後、アメリカのFEMAによるシステムがにわかに脚光を浴びた。FEMAのシステムによれば、被災者には、最大2万ドル程度の現金給付があり、資金の用途としては、住宅再建にも使えるというものであった。そのため、日本でも一時期、FEMAの制度がバラ色のように思われ、日本政府の対応がお粗末であるとする向きもあった¹¹⁾。

しかし、これはFEMAの現状に対する正確な認識を欠いた意見である。FEMAは、あくまでも保険で自分の財産をリカバリーすることを前提としており、保険でまかなえない損害を補うものである。アメリカは保険制度が発達しており、地震のみならず、盗難や火災などを総合的に守る仕組みがすでに普及している。このような状況下、保険に加入できない者は、本当の意味での社会的弱者なのであり、いわば社会政策の一環として個人補償が施されているにすぎない。

また、FEMAによる援助は、無限に受けられるわけではなく、期間や回数に厳格に決まっている¹²⁾。あくまでも、応急措置であって、自分の財産は保険によって自分で守るという原則が貫かれており、「自助のための公助」という性格が強い。

さらに、FEMAの援助は迅速ではあるものの、不正受給者に対する罰則はかなり重い。この罰則があるがゆえに、FEMAによる援助が健全に機能していると言い得るのである。

以上をまとめると、FEMAの個人補償システムは、いわば自助を前提とした公助なのであり、自助を十分に議論していない日本の補償システムと同列に論ずることは出来ない。FEMAの組織の性質も近年変容が指摘されており、被災者の支援業務から、保険の普及業務に軸足を移してきている。

6. 現在の日本の補償システム

阪神・淡路大震災当時は貧弱であった日本の被災者サポートシステムであるが、震災後10年を経て、近年整備が進んでいる。ここでは、その全体を鳥瞰した上で、問題点に言及したい。

(1) 被災者生活再建支援法

当初、当該法律は、個人補償を目的とした立法が検討されたが、個人資産に対して国が補償することについて、国会で合意を得にくいという理由で、立法過程において性質が変容してきたという経緯を持つ。できあがった法律は、個人補償を目指すというものよりも、むしろ、阪神・淡路大震災後に手間取ったがれきの撤去について公費で負担するという趣旨に変容している。

では、この法律は、被災者支援に役立っていないのであろうか。

実は、平成 16 年 4 月 1 日施行の、本法の改正によって、政府が政令を発することで、かなりの程度弾力的に運用することが可能になっている。実際、新潟県中越地震でも、平成 16 年 10 月 28 日付で、政策統括官から、弾力的運用の指示が出されている。その結果、家を直接建築する支出以外であれば、支出項目については被災者の自由意志がかなり反映できる。換言すれば、自分でまかなう予定であった冷蔵庫やテレビなどの家財道具を買う支出を被災者生活再建支援法から支出し、余った部分を家屋の再築に当てるのであれば、これは事実上の個人補償が行われているのと何ら変わらない。3. で述べたとおり、「補償」については現行憲法の下では建前上出来ないが、「支援」については、支援の枠組みだけを法定事項とし、具体的金額については政令に委任することで、アドホックに財源を検討し、現実可能な範囲で被災者支援を行うことは何ら法理論上問題がない。

さらに、金額についても、平成 16 年 3 月 31 日以降、最大 300 万円までに増額され、FEMA の緊急支援よりも手厚いものとなっている。このように考えると、日本の被災者支援が薄く、アメリカが手厚いと言ったステレオタイプな見方は的を射ているとは言えない。

(2) 都道府県独自の支援

6. (1)は国の制度であるが、2004 年の台風・洪水・地震の被害に対して、新潟県、京都府、徳島県など府県レベルで独自に住宅本体の再築に支援をした例もある。

ただし、この都道府県レベルの独自の支援は、運用上大きな問題を有しているが、それについては本章の(4)で詳しく述べる。

(3) 地震保険の普及

阪神・淡路大震災当時、殆ど省みられることの無かった地震保険は、財務省が制度を整備し、熱心に P R を行った結果、加入者は急速に増加している。2005 年 3 月現在、地震保険の加入率は 17%を超えており¹³⁾、制度として定着しつつある。また、農林漁業の自営業主は 50%以上が、建物の損壊に対して、農協の建物更正共済制度を含めた備えを施しており、高い防災意識がうかがえる¹⁴⁾。この地震保険や建物更正共済と、前述の支援制度を組み合わせることで、機動的な復興が可能になる。

(4) 現在の問題点

以上のように「阪神直後」から比べれば、各種の制度が整えられ、被災者の生活再建が進んでいるようにも見える。ただし、公共政策における制度設計を考えた場合、現在の制度ならでは問題点が生じている。これは、単に支援が不十分という意味ではなく、制度そのものの難点として指摘しておきたい。

まず、都道府県独自の支援制度であるが、2004 年の被

災地では、前述の新潟・福井・徳島などにおいて、家屋の再建に際し、国の支援制度に加えて 100 万円が拠出されている。幸いなことに、これらの事例における災害は、被害額が限定されていたために、支援が可能となったと言える。これがより都市部で、大規模に災害が発生していた場合、都道府県レベルの独自支援が可能であったかと言えば、財源の面で無理が生じてこざるをえない。その結果として、小さな災害では被災者が都道府県の支援を受けられるのに、大規模災害では逆に受けられないと言うパラドックスが生じ、憲法 14 条で守られる法の下での平等がゆがめられると言う事態が生じてくる¹⁵⁾。

さらに、軽々しく個人への金銭給付を行うことは、自助の柱として育ちつつある地震保険の普及にブレーキをかけることとなる。広範な補償は、損害保険という民業を圧迫する皮肉な結果をもたらす。

7. 今後の展開

ここまでの議論を踏まえて、今後のあるべき被災者支援について、制度設計を試みたい。

(1) 交通事故被害からの示唆

阪神・淡路大震災以前の被災者支援は、義捐金頼みであり、奥尻島の例を始め、それで十分まかなえていた。ところが、阪神・淡路大震災で、義捐金頼みの復興の限界が露呈した。さらに 2004 年の自然災害の続発は、災害が決して一部のアンラッキーな人たちに降りかかるものではなく、誰でも潜在的に被災者になる可能性があると言うことを人々に認識させることとなった。その結果として、被災者支援を「かわいそうな人への施し」から、「社会全体での救済」としてとらえ直そうという機運が強まっていると言えよう。

実は、この流れは、自動車事故における被害者救済と動きを一にしている¹⁵⁾。日本におけるモータリゼーションの波は、朝鮮動乱以降に始まるが、交通事故の被害者は当初、「アンラッキーな人」と言う認識をされていた。ところが、1970 年代以降、交通事故死が 1 万人を越える年も有り、誰もが被害者となりうる可能性が出てきた。加害者に十分な資力がない場合、昭和 30 年代においては、被害者が救済されない場面も多々あったのである。さらに、加害者側の視点に立ったとしても、事故の加害者となるのは何も無法なドライバーに限られるわけではない。どんなに注意をしても、子供の飛び出しやスリップ事故等で、誰もが潜在的には加害者となりかねないのである。そして、加害者となってしまった側は多額の賠償を背負い、やはり被害者と同様に生活が破綻してしまう可能性がある。言い換えれば、ここまでモータリゼーションが進んだ現代において、伝統的な過失責任主義に基づいて加害者に個人責任を負わせることは、社会経済上の見地から妥当性を欠く。このような社会的背景から、行政、自動車会社そして保険会社が社会全体で損害を填補する制度を徐々に作り上げていったのである¹⁶⁾。それが、全員加入かつ高額化した自賠責保険であり、極めて加入率の高い任意保険の制度である。

ここ 1-2 年の天災によって、社会全体で被害を受けとめる制度を作るのに適した社会状況が生じたといえる。自動車における今や高額化した自賠責保険の制度は、誰にでも降りかかりうる事故を、まさに社会全体で救済す

る仕組みである。より詳しく述べれば、自賠責保険は自動車の購入者に加入を義務づけるシステムとなっているが、この潜在的に誰にでも降りかかり、さらには生活を破滅させかねない危険に対し、あらかじめ特定の物（＝自動車）の所有者に損害回復のための負担を義務づける制度は、地震等の自然災害についてもその仕組みが応用出来るのではないかと考えられる。

次節では、家屋という特定の物の所有者に、損害回復のための義務を課す制度の可能性について、具体的な制度設計を念頭に置いて考えてみたい。

(2) 「もてる者」の責任と防災力の全体的向上

現在の法体系において個人補償がしにくいのは、日本法がアメリカと異なり、大陸法の性格を強く有している点が理由の一つとして考えられよう。大陸法は、古代ローマ法から脈々と受け継いできた原則をいくつか残している。個人補償に大きく関連する論点としては、「所有には責任を伴う」という原則である。この原則は、現行法では、民法 534 条の危険負担¹⁷⁾や民法 717 条の土地工作物責任などに現れているが¹⁸⁾、要するに、ローマ法では「自分の財産には自分で責任を持つ」という精神が原則となっている。自分の財産が原因となって他人に迷惑をかけた場合は当然持ち主に賠償責任が生ずるし、これは日常意識にも十分見合う。

つまり、自分の財産に対して自分で責任を持つという原則と、7. (1)で検討した社会全体による救済の精神を両立させる制度が最適であると考えられる。仮に、自己の財産に、日常何らの留意も払わずにしながら、被災者となったことを奇貨としていわば「焼け太り」のような状況が招来されるのであれば、それは無責任である方が得をするという一種のモラルハザードを生み出す。従来の議論では、「全員加入の保険」という金融商品に国民的合意が得られるかが大きな争点となっていたが¹⁹⁾、所有における責任概念を根本的な価値規範とすれば、立法に関する理論的な整合性については十分に説明が付く。実際、建物に対しては固定資産税が課されているが、固定資産税の課税の根拠としては複数の根拠があるものの、土地・建物という固定資産が道路などの公共サービスと明示的に関連が認められる以上、公共サービスに関する応益税としての性質があることははっきりしている²⁰⁾。とすれば、家屋についても公共性を根拠として、ある一定の負担を所有者に課すことには合理性がある。

また6. (4)で検討した通り、単純な個人補償では、地震保険の普及を妨げることとなりかねない。事前の耐震補強は、地域の防災力そのものを高めることにつながる。耐震補強につながる政策的誘導を行う必要がある²²⁾。換言すれば、単純な個人補償システムでは、耐震化構造へのインセンティブを生み出すことが難しくなるため、補償が捨て金になる可能性すらある。

とすれば、家屋の持ち主に一定の責任を課しつつ社会全体で損害を受け止めるという点では、自動車保険における自賠責のような強制保険や兵庫県が提唱する共済制度²³⁾は、現在こそがもっとも制度化しやすく、正義の理念にもかなう。さらに、政府が直接補償するのではなく、あいだに保険制度や共済を挟み込むことは、財源の破綻を回避することに資する。政府が直接補償するシステムの場合、政府の財源不足によって国家運営が破綻する可能性があるが、保険や共済については、引き受け組織が立ちいかなるだけで、国家本体への影響は避けられるというメリットがある。

(3) 政府の責任

政府は、これまでの保険の普及の為の啓蒙活動が続けるとともに、民間からの保険の再引き受けに関して再考すべきである。アメリカの災害（特に水害）保険については、行政が住民と契約した上で、その保険をさらに複数に再引き受けさせることで、国庫の破綻が起きないように制度を設計している²³⁾。ところが、日本の地震保険システムでは、国家に頼ることが前提となっているため、保険制度が持つ本来のメリットである「リスクの分散」がなされていないという問題点を持つ。政府はさらに多様な再々保険を検討すべきであり、保険制度が安全であるという認識を広めるためには、再々保険の方法や具体的な契約先を広く公開し、地震保険の被保険者により一層の安心を与えるように配慮すべきである²⁴⁾。さらに、わが国が地震大国であるが故に、日本政府は民間の損保業界と協力し、他国をいざなって自然災害に関する再保険プールの設立を呼びかけるなど、リスク分散のための具体的活動をはじめべきであろう。

また、現在の被災者支援に関して、決定的に欠けているのがスピードである。被災者は、生命の危機を脱してからしばらくすると、生活の不安に悩み始めることとなる²⁵⁾。アメリカの FEMA システムは、被災地においてワンストップ型の相談所を設け、被災者が経済的不安で押しつぶされないような配慮がなされている。日本では、保険会社による支払いも公的援助も、実際に金が出てくるまでにはかなりの時間を要するが、FEMA の援助システムも簡便且つ迅速となっている。FEMA は5. で述べたように、不正な請求や不当な請求はあとから追求されることとなっている。不正追及が事後的にしっかりとされる為に、入り口段階での申請についても申請者自身の良識のフィルターが働き、妥当な申請がなされるのである。入り口段階が厳しい日本と比べて、このような事後に支援の妥当性をチェックするシステムは被災者に精神的平穏をもたらす。

8. 終わりに

以上より、個人資産に対しては、強制的な保険制度や共済を原則とし、被災者生活再建支援法などの公的な支援を組み合わせることによって、効果的な復旧が可能になると考えられる。特に、強制保険や共済を用いることは、現行被災者生活再建支援法ではネックとなっている住宅本体への支出をどうするかという問題を回避出来るため、形式論に拘泥して被災者を置き去りに議論をするという不毛な事態を避けられる。さらに、支払いに関しては、事後審査を中心とした迅速な救済を行うことで、被災者の不安な心情に配慮した援助が可能になる。

補注

(1) 法学的概念としては、補償と賠償は意味が異なる。補償は、合法的な国家活動の下に発生する個人の損害を填補する制度であり、土地収用にともなう個人用地への財産的填補がその典型として挙げられる。他方、賠償は、違法な国家活動によって生じた個人の損害をカバーする為の制度であり、根本的に両者はその法的性質を異にする。本稿では、伝統的な行政法学の定義