

被災者に対する財政援助法制とその問題点：  
被災住宅の復興を中心として

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-06-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 三木, 義一 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.14945/00008649">https://doi.org/10.14945/00008649</a>

## 被災者に対する財政援助法制とその問題点

——被災住宅の復興を中心として

### 三 木 義 一

はじめに

地震・水害・火山噴火等の一般に「天災」と呼ばれている災害を受けた者にとつての最大の関心事は、今後の災害予防対策もさることながら、いかにして災害による被害から立ち直るかという点にあることはいうまでもないであろう。その際の被災住民の気持は、昭和五二年の有珠山噴火による被害を受けた虻田町が復旧対策事業について提出したつぎの陳情書の中に端的に示されているように思われる。

「有珠山噴火災害復旧対策に関する陳情書」

昭和五二年八月二十九日

虻田町

被災者に対する財政援助法制とその問題点

去る八月七日の有珠山噴火により、洞爺湖温泉街全住民（五二〇〇人、一五五〇世帯）は、精神的、物質的に、壊滅的打撃を受け、噴火の長期化にともない、もうすでに、零細業者や社会的に弱い階層の町民間に、さまざまな社会問題が惹起されつつあり、地域社会分解の一步前の現状であります。……略……なにとぞ、今こそ緊急大胆な援護、復興措置をとられ、民生安定、経済復興に資せられるよう強く陳情いたします。

……略……

(4) 温泉町内の事業所、民家の倒壊、なかならず屋根、窓ガラスの破損は全戸にわたっており、民家の屋根は、平均一軒あたり一〇〇カ所にアナがあき、これが修理にはばく大な費用がかかり

ます。また、火山疎などで被災した自動車は、三〇〇台以上に達し、フロントガラスは全壊しました。フロントガラス入れ一台一〇万円、塗装一台二〇万円、計三〇万円の補修費として、これだけで三〇〇台×三〇万円＝九〇〇〇万円の損失です。しかも、建物、自動車、などの被害は天災ということで、一切、保険の対象となっておりません。これを全部被災住民のせめに帰しておいてよいでしょうか。

(5) 木の夷団地など、二次災害による倒壊・埋ほつ・危険家屋七〇戸（緊急避難済み）のうち、町営住宅二六戸をのぞく、民家四四戸の家屋および土地の滅失の経済的損失は、ここに土地を買い、家を建てた住民の責任に帰して放置しておいていいでしょうか。(一)（傍点筆者）

つまり、これらの被害を「天災」というなら被災者に責任があるわけではないのだから、「天災」による被害を一方的に被災住民の責めに帰し、被災からの立ち直りを住民の「自助」にまかせておいてよいのか、ということが厳しく問われているわけである。

右のような悲痛な陳情がなされること自体、我が国の災害救助法制がいかに不十分なものであるかを示しているといえよう(2)。現在の災害救助制度の主なもの、表1の通りであるが、一見多様で充実しているように見えても、その実態は被災者の切実な要求に応えるものにはほど遠いといわざるをえないように思われる。本稿では、この点を、被災住宅の復興援助制度を具体的素材として検討してみたい。

〔表1〕 主な災害救済制度

救済制度	救済制度の内容	窓口等
国税の免税及び徴収猶予等	被災者に、①所得税の免税、②源泉徴収所得税の徴収猶予、③相続税や贈与税の免除などを行っている。	税務署
地方税の減税及び徴収猶予等	被災者に、①地方税（都道府県民税、市町村民税、個人事業税、自動車税、固定資産税）の減免、②地方税の徴収猶予、③地方税の納付期限の延長などを行っている。	都道府県庁、市役所、町村役場
預貯金等の非常取扱い	被災者に、①預貯金払戻手続の簡略化、②定期預金等の中途解約や定期預金を担保とする貸出し、③特別融資、④保険金の簡易迅速払いなどを行っている。	銀行等金融機関
郵便貯金等の非常取扱い	被災者に、①郵便貯金、郵便為替の非常即時払い、②簡易保険金の非常即時払い、③特別払込猶予などを行っている。	郵便局
世帯更生資金の貸付け	災害により死亡した方の遺族に災害用慰金の支給を行っています。また、災害により被害を受けた世帯主に低利の災害援護資金の貸付も行っていきます。	市役所、町村役場

救済制度	救済制度の内容	窓口等
世帯主更生資金の貸付け	災害救助法の適用を受けた以外の地域の低額所得者に被害を受けたことによる困窮から自立更生するのに必要な経費として貸付けも行っています。	市役所、町村役場
国民健康保険料の減免等	被災者に保険料の減免や徴収猶予を行っています。	市役所、町村役場
災害復旧住宅融資	被災家屋所有者などに低利の災害復旧住宅資金の貸付けを行っています。	住宅金融公庫取扱銀行等金融機関
農林漁業金融公庫による災害復旧資金の融通	被災農林漁業者に農林漁業の生産力の増進などに必要な低利の資金の貸付けを行っています。	農協等農林漁業金融公庫取扱金融機関
天災融資法による経営資金の融通	被災農林漁業者に農林漁業の経営などに必要な低利の資金の貸付けを行っています。	農協・漁協等
中小企業信用保証関係による災害特例	激甚災害の時、被災中小企業者の事業の再建に必要な資金の調達に円滑に行えるよう災害関係保証料を設けるなどの特例があります。	信用保証協会
中小企業近代化資金等助成法による貸付金の償還期間の延長	激甚災害の時、中小企業近代化資金等助成法による設問近代化資金の融資を受けている中小企業者で被害を受けた方に償還期間の延長を行っています。	都道府県庁

被災者に対する財政援助法制とその問題点

救済制度	救済制度の内容	窓口等
失業保険金の支給特別措置	激甚災害の時、被災被保険者に失業保険金の支給を行っています。	職業安定所
授業料の減免	国立学校、公立学校等の児童、生徒に授業料その他の費用の免除や徴収の猶予を行っています。	学校
日本育英会の特別措置	被災学生の採用には、採用基準をゆるやかにしています。	学校
日本国有鉄道の運賃減免	被災者に救援物資などの運賃の割引を行っています。	日本国有鉄道各駅

出典) 震災防災研究会編『災害相談ハンドブック』二九五頁  
以下より引用

一、災害救助法上の救済措置とその問題点

多額のローンを背負いようやく購入した住宅が「天災」によって被害を受けた場合、被災者は一体どのような救済措置を受けることができるのだろうか。

この点でまず問題となるのが災害救助法上の救済措置である。災害救助法は災害に際しての応急措置を定めたものであるので、被災住宅に対する救済措置も応急的なものであるが、現行法上①

被災住宅の応急修理（災害救助法二三条一項六号）と②障害物の除去（同一〇号令九条二号）、及び③応急仮設住宅の供与（同一三条一項一号）の三つの制度がある。

しかし、これらの救済措置はその内容を詳細に見れば、救済措置としてはきわめて不十分なものであるといわざるをえない。

まず、応急修理は住居が「半焼又は半壊」した場合で、「自らの資力では応急修理できない者」に限定されており、しかも、「居室、炊事場及び便所等日常生活に欠くことのできない部分」のみが対象となり、金額も昭和五九年七月現在一九六、〇〇〇円が最高限度とされている（災害救助法二三条、静岡県災害救助法施行規則別表一の六）。対象が限定されているうえに、その金額の低さからみてもまさしく「応急」的なものであり、被災住宅の復興に資するものとはいいがたいものである。

また、障害物の除去も「居室、炊事場等生活に欠くことのできない部分又は玄関等に」障害物があるため居住できないときで、「みずからの資力では当該障害物を除去できない者」に一世帯当たり六四、四〇〇円を限度として認められるにすぎない（前掲別表一の二一）。

つぎに、応急仮設住宅を見てみよう。これは、住宅が「全壊、全壊又は流失し居住する住家がない」者で、しかも「みずからの資力では住宅を得ることができない者」に対して、二年以内に限って、二三・一平方メートルを基準とする九二、〇〇〇円以内の仮設住宅を供与しようというものである（前掲別表一の二二）。

住宅の規模が二三・一平方メートルであることから「応急」的なものであることがわかるが、それでも昭和五七年の長崎豪雨災害に際しては一一七件の申込があった。ところが、実際に申請が認められたのはわずかに八件にすぎなかった<sup>(3)</sup>。その原因の一つは、「みずからの資力では住宅を得ることができない者」の判断基準にある。現行法には明確な判断基準が定められていないため、長崎豪雨災害の場合には長崎県の指導によりつぎのような判断基準が用いられた。

仮設住宅の設置、住宅の応急修理、障害物の除去について  
一、自らの資力で行うことができない者の考え方

(1) 市町単位又は全市町合計で

応急仮設住宅 全壊又は流失戸数の三〇%以内（一

二五戸）

住宅の応急修理 半壊戸数の三〇%以内（二七一戸）

障害物の除去 半壊又は床上浸水戸数の一五%以内

（二六五五戸）

(2) しかし、全体が出揃うのは待てないので、一応希望を受け付け、所得税非課税限度の所得の一・五倍の額を用途に、家庭状況（老人、障害、母子世帯等）を勘案し決定する（別表）。

二、実施方法

仮設住宅を除き原則として、市町に包括的に委任する。

【別表】

世帯人員	所得税非課税限度額	左×1.5
1	316,200円	475,000
2	634,500	952,000
3	939,600	1,410,000
4	1,244,700	1,867,000
5	1,549,800	2,325,000
6	1,854,900	2,783,000
7	2,160,000	3,240,000

被災者に対する財政援助法制とその問題点

ただし、一般基準を越える場合は県に協議する。

三、県で実施する場合の手続き

市町において、申込書を取りまとめ県に提出する。県は、書類審査のうえ救助を必要と認めるときは、同一地域ごとにとまとめ、応急修理については建築課、障害物の除去については技術管理室に依頼し、建設業者に発注してもらう。  
……以下略

この基準によると、例えば四人家族の給与所得者の場合年収が三〇〇万円位になるともう適用を受けることができなくなる。このように、所得制限が著しく低いため、仮設住宅の供与を希望しても実際には適用されない人が多くなってしまうのである。長崎豪雨災害の場合には、前述の一一七件の申請のうち五四件がこの所得制限に引っ掛かってハネられている。

それに加えて、応急仮設住宅の供与期間は最高二年に限定されており、さらには仮設する場所についての配慮が欠如しているのである。すなわち、被災者の住んでいた土地は通常災害による打撃により再び住むには危険すぎる場合が多い。したがって、仮設住宅を設置するためには、設置する場所を自己の土地以外に確保しなければならないが、公有地を自治体が提供するわけではないので、結局土地を二年間貸してくれる民間人を探さねばならないことになる。このことがいかに困難かはいうまでもないであろう。

以上のように、災害救助法上の救済措置はその内容がまさしく「応急」的なものであることに加えて、厳しすぎる所得制限や設置する土地への配慮が欠如しているためほとんど実効性のないものとなっているといつてよいであろう。

なお、右のように実効性のあまりない災害救助法の救済措置ですらすべての災害に適用されるのではなく、一定規模以上の災害に限定されている（同令一条）ことにも留意しておく必要がある。現行の適用基準の一つは表二のとおりであるが、それによれ

ば前述のような不十分な救済措置でさえ、一市町村内で四〇五世帯しか滅失しなかった場合には適用されないものである。

〔表2〕 災害救助法適用基準の一例（同法施行令別表1）

市町村の区域内の人口		住家が滅失した世帯の数
5,000人未満		30
5,000人以上	15,000人未満	40
15,000人以上	30,000人未満	50
30,000人以上	50,000人未満	60
50,000人以上	100,000人未満	80
100,000人以上	300,000人未満	100
300,000人以上		150

二、災害援護資金とその問題点

災害援護資金は第七一回国会において議員立法として成立した「災害弔慰金の支給等に関する法律」<sup>①</sup>（昭和四八年法律八二）に基づく制度である。同法は被災者個人に対する公的な救済措置を定めたものであり、同法に基づく援護資金は据置期間三年を含む一〇年間借りることができ、利子も据置期間中は無利子、それ以後も市町村事務費相当分の年三％に限定されているのである（同法一〇条三項、四項）、救済資金としての実質を一応有しているといえよう。しかし、この援護資金にも種々の問題があり、住宅復興という点からはその実効性をあまり期待できないのである。

まず第一の問題点は、貸付額のあまりの低さである。現行法の貸し付け限度額は表三のとおりであるが、これによれば最高でも一八〇万円であり、被害状況に応じて一四〇万、一二〇万等に減額されている（同令七条）。この金額では住宅復興資金の一部にはなるといえても、この資金だけで住宅を復興するのは無理であり、結局他の資金がない限り住宅の復興は望めないこととなる<sup>②</sup>。

第二の問題点はこの援護資金についても所得制限があり、昭和六〇年度では地方税法上の総所得金額等の合計額が下記の基準額以上になると適用を受けることができなくなることである（同令五条）。

[表3 災害援護資金の推移]

貸付区分	年度	48	49	51	52	56
① 世帯主の1ヶ月以上の負傷のある場合		万円	万円	万円	万円	万円
ア 家財等の損害がない場合		30	30	35	40	60
イ 家財の1/3以上の損害		50	60	70	80	120
ウ 住居の半壊		50	70	85	100	140
エ 住居の全壊		50	100	120	130	180
② 世帯主の1ヶ月以上の負傷のない場合						
ア 家財の1/3以上の損害		20	30	35	40	60
イ 住居の半壊		30	40	50	55	80
ウ 住居の全壊(エの場合を除く)		50	70	85	90	120
エ 住居の全壊(ウの場合を除く)		50	100	120	130	180
③ 次のいずれかの事由で、住居の損傷等がある場合						
1. 被災した住居の損傷が、①②③のいずれかに該当するもの						180
2. 被災した住居の損傷が、①②③のいずれかに該当するもの						120
3. 被災した住居の損傷が、①②③のいずれかに該当するもの						180

世帯員一名 一三二〇万円  
世帯員二名 二九〇万円

被災者に対する財政援助法制とその問題点

を抱えることにはかわりなく、したがって、損壊した住宅のローンの支払が残っているような場合には実際上あまり利用できない

世帯員三名 三五〇万円  
世帯員四名 三九〇万円  
世帯員五名以上 一名増えるごとに三九〇万円に三〇万円加算

この数年、この基準額がかなり引き上げられてきたとはいえず、これまた厳しい所得制限であり、被災者の大部分がこれにより援護資金制度の適用を拒否されてしまうのである。

なお、この災害援護資金も災害救助法の適用される災害についてしか適用されないもので、この援護資金も一市町村内で四〜五世帯しか被災しなかったような場合には受けられないという矛盾がある。

こうしてみると、住宅を復興するためには結局住宅金融公庫の災害復興住宅資金(住宅金融公庫法一七条Ⅵ、同規則一の三)に頼らざるをえないことになる。同制度の貸し付け限度額、償還期間等は表四のとおりである。貸付利率が五・〇五多と一般の場合に比べればかなり低くなっているものの、新たな借金を



〔表4〕

(ア) 融資限度額 (住宅金融公庫法17, 同法施行令10)

	災害復興住宅建設資金		建設に付随する土地取得費	建設に付随する整地費
	融資限度額	1戸当たりの限度額		
木造住宅	800万円	92,000円	500万円	250万円
耐火構造住宅又は簡易耐火構造住宅	910万円	105,000円		

(イ) 償還期間

耐火構造	簡易耐火構造	木造・不燃構造	備考
35年以内	30年以内	25年以内	融資の日から3年以内の据置期間を設けることができ、その期間、償還期間を延長できる

法経研究三六卷一号(一九八七)

いであらう。

四、災害と住宅復興の实例

災害で住宅を奪われても、その翌日からの生活のための場が必要になる。実際に災害に遭遇した人たちはどう過ごすのだろうか。つぎの表は昭和六〇年七月の長野市の地滑り災害で、家を奪われた人たちへの被災直後のインタビューに基づいて毎日新聞が「マイホーム消え、ロトンだけ残った」と題して報道したものである(3)。被災者の気持が痛いほど伝わってくるが、社宅等がある人を除いてはほとんどの人が公営住宅への入居を望んでいることがわかる。しかし、公営住宅への特定入居も三カ月という期間制限があり、その後の生活の場が問題とならう。そこで、被災者の住宅復興への関わりを具体的にみる手掛かりとして、ここでは昭和五七年七月二三日の長崎大水害での被災者のその後の動向を探ってみよう。

長崎大水害による住宅被害は、全壊四四七戸、四六三世帯、半壊七四六戸、八二〇世帯、一部損壊三三五戸、三六八世帯、床上浸水一四七〇四戸、一六一七四世帯、床下浸水八六四二戸、九五〇六世帯の合計二四八七四戸、二七三三一世帯であるが(4)、このうちの全壊世帯について約一年後の復興状況が表六である。災害から一年たつて住宅復興のめどがたった人は約三割程度である。約四割の被災者は公営や民間の借家すまいである。全壊した住居を補修して住む人たちが約一割もいる。それからさらに一年

〔表5〕長野市地滑り災害の被災者へのインタビュー

氏名 (敬称略)	年齢	職業	入居 年 月 日	家族 員 数	被災時、どこで何を したか	何を 持 つ た	一番 持 ち 出 し た の は	今一 番 欲 し い 物	今 の 心 境	これ から ど う す る
藤 一太	39	会社員	昭和47年	5	会社。すぐ自宅へ帰った	アルバム	本	現金	行政への怒り	借家へ
山口 文江	59	主婦	46年	4	家。すぐ飛び出した	小銭入れ	着替え	落ちて住める所	補償を考えてもらいたい	嫁いだ娘の家へ
松枝 コエ	70	無職	48年	2	家。すぐに外へ出た	少しの金と着替え	金の指輪、仏壇	のんびりした暮らし	死にたいくらい	近くの娘の嫁ぎ先へ
大木 巖	41	会社員	48年	10	集会所。避難連絡に回った	アルバムと通帳	植木のラン	住める所	残念	市営アパートへ
野々村博美	39	団体職員	57年	16	車。子供の保育園へ	子供の着替え、フトン	アルバム、犬(死亡)	洗濯機、ものほし	県は全額補償を	夫の会社が用意した家へ
飯島 啓紀	57	社会社長	46年	12	取引先。家族が避難した湯谷小へ	妻が枕と毛布	三〇〇万円のドイッ製カメラ類	県や市の「一心」	子を失った氣持ち。一生立ち直れない	見当がつかない
荒井伊佐男	53	公務員	55年	20	役所。母を助けた家	母がメガネと心臓病のクスリ	家ごと全部	下着類	夢を壊された人災だ	市営住宅へ。狭く親子別々の生活
浜 昭臣	53	会社員	54年	14	会社。急いで家へ	妻が何も持たなかった	父の遺品	何も考えられない	悲しいが前向きに生きる	市営住宅へ。1年までアパート暮らし
依田 高彬	41	会社員	49年	8	会社。自宅へ電話、不通	貯金通帳	家族の日記、アルバムなど	代替資産	子供たちとくつろいできた歴史をこわされてくやしい	親せきの家に入る
筒井 健雄	49	大学教授	46年	3	大学。自宅に行けなかった	何もなし	人格形成関係の研究資料	上に同じ	あ然としてい	大学宿舎へ
辻本 智子	43	会社員	47年	5	自宅。すぐに外に飛び出した	現金、預金通帳	子供たちのアルバム	失った子供たちの写真	残念だが、楽天的に考えた	親類の持ち家に入居

被災者に対する財政援助法制とその問題点

沢田 卓司	50	銀行員	53年	有・8年	2	バスの中。降りて家まで走った	妻が現金や預金通帳など	三年前に買ったパイオリン	新しいマイホーム	悔しさを通り越した	社宅に
萩本 保子	55	主婦	49年	無	2	自宅。預金通帳を持って逃げた	預金通帳	娘につくった着物	あきらめるしかない	転居先を探している	
袖山 友子	30	主婦	55年	無	5	自宅。荷物をまとめようとしました	子供の衣類	子供たちのアルバム	子供の身の回り品	残念と言うほかない	祖父母の持ち家へ
小林みよ子	33	主婦	47年	無	5	貴重品をまとめた	実印などの貴重品	母の位はい	補償金	もつと早く対策はなかった	公営住宅を申し込んだ
矢島 健	38	会社員	50年	有・8年	5	団地集会議場で地滑り対策会議中。自宅にかけつけた	着のみ着のみ	アルバムと子供のもの	安全と補償	悪夢のよう	公営住宅を申し込んだ
小坂 要治	55	会社員	60年	有	5	会社。テレビをつけた	家財道具すべて	家	自分の子供が死んだ時のよう	社宅に戻るしかない	
矢川 三男	64	会社員	47年	有	3	会社。駆けつけたが家に近づけなかった	妻が貴重品を	貴重品と衣類	家、財産の完全な賠償	土砂の山をみてあきらめた	公営住宅を申し込んだ
島 英子	52	主婦	47年	有・13年	3	自宅。貴重品を集めた	貴重品類	すべて	安息できる家	考えつかない	公務員住宅に入る
原山 耕助	46	サービ	57年	有・17年	4	自宅に駆けつけた	着のみ着のみ	親の位はい、子供のもの	かわりの家	なくなるなんて信じられない	まだあてがない
清水 幸美	30	主婦	58年	借家	4	自宅。外へ逃げた	貴重品	アルバム	着替えの衣類	人災を認めてほしい	中野市の主人の実家へ
中野 友貴	35	医師	55年	借家	5	自宅。外へ逃げた	フトン五枚	アルバムと子供の本	財産の補償	家を貸してくで胸が詰まる	家を新築中
長谷川 清	51	中学	46年	有・14年	4	学校。家にかけてつきた	家族は着のみ着のまま	すべて	家をもとにして	考えられない	現任地に住みたい

〔表6〕 昭和58年8月31日現在の復興状況

地区別	全壊数	① 確認済建物		② 県市住宅 公営住宅	③ 民間 借屋等	④ 補修 入居	⑤ 市外 転居	⑥ 世帯全 員死亡	⑦ その他	⑧ ①～⑦ 計	防災工事未 完成による 建築保留	備考
		公的資金 (災住資金)	公的資金 金以外									
東部地区	269	59	6	30	67	47	5	15	40	269	21	
西部地区	40	13	6	8	5	1	1	2	4	40		
南部地区	53	16	1	6	15	10	1	1	8	58	2	
北部地区	96	28	11	20	17	2	7	2	9	96	12	
計	463	116 (25.1%)	24 (5.1%)	64 (13.8%)	104 (22.5%)	60 (13.0%)	14 (3.0%)	20 (4.3%)	61 (13.2%)	463 (100%)	38 (7.6%)	
		140 (30.2%)										

〔表7〕 昭和59年12月末日現在の復興状況

地区別	全壊数	① 確認済建物		② 県市住宅 公営住宅	③ 民間 借屋等	④ 補修 入居	⑤ 市外 転居	⑥ 世帯全 員死亡	⑦ その他	⑧ ①～⑦ 計	防災工事未 完成による 建築保留	備考
		公的資金 (災住資金)	公的資金 金以外									
東部地区	269	84	10	25	61	64	9	15	1	269		
西部地区	40	17	8	6	4	2	1	2	0	40		
南部地区	53	30	1	4	9	11	1	1	1	58		
北部地区	96	32	13	18	16	5	9	2	1	96		
計	463	163 (35.2%)	32 (6.9%)	53 (11.4%)	90 (19.4%)	82 (17.7%)	20 (4.3%)	20 (4.3%)	3 (0.6%)	463 (100%)	35 (7.6%)	
		195 (42.1%)										

被災者に対する財政援助法制とその問題点

四カ月経過後の状況が表七である。それほど大きな変化は見られない。住宅復興のめどがたった人が約一割増え、借家すまいの人が逆に約一割減っている。いずれにせよ、被災後約一年半経過し、一段落した段階で住宅を復興しえた人は被災者に約四割ということになる。これらの人の被災住宅についてのローン残金の有無等については資料がないので正確には断言できないが、住宅金融公庫の復興資金が比較的活用されているとはいえるもの、すでにローンのある人にはやはり重い新たな負担であり、それが約四割の人が住宅復興しえない原因といつてよいであろう。

#### 四、宅地援助と農地援助の不均衡

個人の住宅の場合にはこれまで述べてきたように、国の補助というのはほとんどなく、いわば「自分で立ち直れ」と放置されているが、個人のもので国がその費用の大部分を補助しているものがある。農地や農業用施設がそれである。細かい内容は省略するが<sup>(9)</sup>、例えば被災農家戸数五〇戸、災害復旧事業費二〇〇〇万円（農地四〇〇万円、農業用施設一六〇〇万円）の場合、一般災害でも八九・一％の国庫補助がなされるが、激甚災害法の適用を受けるとこれがさらにアップし、農地について三六八万円、費用の九二％、農業用施設については一五四三・二万円、費用の九六・五％もの国庫補助がなされるのである。

したがって、個人の所有物については災害復旧も自分の力で行うのが原則であるとしながらも、特定の物についてはほぼ全額国

が肩代わりしているのである。農地というのは確かに国民経済上重要な生産基盤であるという特殊性を有しており、その意味ではかかる高率の補助も理解しうるが、その所有は個人のものであり、その生産物も個人に帰属していることからすれば、個人の農地についてこれだけの補助をしうるのなら個人の宅地・住宅についてももっと高率の補助をなすべきであろう。

長崎市も先の水害後の住宅復興の調査に基づき、次のような指摘をしている。「今次大水害のような災害は公共物以外の個人被害に対して、わずかに低利融資制度があるのみで、復旧はすべて自助にまかせられているという厳しい現実があり、なんらかの救済措置が望まれるところである。そこで、国の施策として、個人住宅災害の救済制度を農地並にレベルアップするか、低額の保険料による住宅災害保険制度の新設など、今後積極的に検討を行う必要があると考えられる<sup>(10)</sup>。」

#### 五、義援金配分と被災者の権利

最後に、被災者に対しいわゆる義援金が多く国民から当該自治体に寄せられるが、その義援金の配分方法・基準については現行法上何らの定めがないことも問題であろう。義援金を拠出する者は当然それが適切に被災により困窮している人々に配分されることを望んでおり、他方被災者も適切な基準で義援金を受ける権利を有していると考えられるからである。

その意味で、長崎水害の義援金の一部が罹災の有無にかかわら

ず長崎市内の全自治会に配分したことの違法性を争った水害義援金配分処分取消訴訟が注目されたが、長崎地裁（昭和五九年六月六日判決、判例地方自治昭和五九年五月一頁①）および福岡高裁（昭和六〇年四月二四日判決、行集三六卷四号五三六頁）は義援金の贈り主と自治体との関係を民法上の委任あるいは準委任契約であるとし、義援金配分行為は委任あるいは準委任契約の債務の履行であり、「私法上の行為」であって行政処分とはいえないとし、訴えそのものをいわずに門前払いしてしまつた②。

しかし、これでは義援金の贈り主である者がその配分方法を争うというおよそ非現実的なことがない限り、義援金の配分についてはチェックしえないということになつてしまふ。義援金も「公益」として扱われている点を重視し、その配分の是非を争う余地を解釈論として認めるべきように思われるが、同時に立法論としても義援金の適切な配分方法を明確化し、贈り主、罹災者双方にその配分方法を事前に明らかにしておく必要がある。

おわりに

以上、我が国の被災者救済制度の実態を被災住宅の復興という側面から眺めてみた。その結果、我が国の災害救助法制はいまなお「自助の原則」に立っており、被災者は結局のところ自分で立ち直るしかないことを改めて確認せざるをえなかつた。被災者救済の必要は被災者を出した自治体からも強く要望されてきているのに、国の制度としては遅々として進んでいないというのが実状

被災者に対する財政援助法制とその問題点

である。

いうまでもなく、天災といわれているものの中には実質的に人災といえるものが少なくない。先の長崎豪雨も、昭和四二年の佐世保豪雨に際して、同じような豪雨が長崎を襲つた場合には佐世保を上回る惨事の恐れがあることがかなり前から予測されていたこと③等からすれば、災害については天災ではなく人災としてその責任のあり方を検討することも必要であらう。他方、天災であるとして行政がその責任を回避する場合であっても、「天災」であるならば被災者個人にも責任はないのであるから、なんらかの実効性のある救済措置を講じるべきであらう。そのためにも現行制度が前提としている「自助の原則」を根本的に改める必要があるように思われてならない。

(1) 渡辺良智「有珠山噴火」(広瀬弘忠編『災害への社会科学のアプローチ』、新隆社、所収) 二三八頁以下。

(2) この点については、渡辺洋三「災害の法律問題」(『東京大学公開講座・天災と人災』所収) 二五二頁以下でも、堤防の決壊による災害がとりあげられ、国の災害復旧は堤防の復旧と土地の現状回復にとどまつており、水に流された住宅(マイホーム)の損失保障は考えられていない。……住宅を流された人は、かくて、現行法のわくのなかでは、ほとんど救済される見込がない」と指摘されている。

(3) 日本科学者会議長崎支部災害調査委員会「長崎豪雨災害

の実態と今後の課題」日本の科学者一八巻二号二八頁。

- (4) 宮入興一「長崎豪雨禍、その政治経済学」エコノミスト一九八二年一月二日号三三頁。なお、住宅が全壊した四六三世帯に対する緊急措置としては仮設住宅のほか、公営住宅への特定入居もあり、長崎市の場合は市営住宅一七〇戸、県営住宅四〇戸、雇傭促進住宅一六戸の合計二二六戸の入居があった（昭和六〇年三月長崎市議会事務局『災害対策特別委員会調査報告書』一〇頁）。しかし、これも三カ月という期間制限がある。宮入・前掲論文はこうした状況について「ここにあるのは、階層構造をなす日本の住宅問題の縮図であり、基本的に自助と自力救済に任せられた庶民生活の縮図ではないのか。社会的・経済的弱者は災害によって弱者たることをますます増幅され、社会の底辺から再び浮びあがることは困難となる」と厳しく指摘している。

- (5) この法律は昭和四七年の豪雨災害を契機に制定された災害甲庫金補助制度を発展させるものとして昭和四八年に「災害甲庫金の支給及び災害援護資金の貸付に関する法律」として制定され、昭和五七年に現行の名称に変えられた。

なお、この法律が制定される以前から国会で個人災害救済問題が何度となく議論されており、昭和四六年には「個人災害共済制度要綱案」が総理府で取まとめられている

が、種々の難点から実現しなかった。この点については、伊藤廉「災害対策」地方財務昭和五六年一月号二六九頁以下を参照。

- (6) 国の貸付額がこのように不十分なので、自治体が独自に実効性ある貸付を行う必要があるといえよう。自治体が独自に貸付制度等を設けることは災害甲庫金の支給などの関する法律に反することにはならない。この点については、厚生省社会局施設課編『災害甲庫金等関係法令通知集』（昭和五八年版、第一法規）二四五頁以下参照。

- (7) 災害援護資金の所得制限は昭和四八年では世帯員一人一五〇万円で加算額一人につき三〇万円という基準から始まり、毎年のように少しづつ引き上げられてきている。

- (8) 毎日新聞昭和六〇年七月二十九日朝刊

- (9) この点についての詳細は、災害対策制度研究会編『日本の災害対策』（昭和六一年、ぎょうせい）三三〇頁以下参照。

- (10) 前掲『災害対策特別委員会調査報告書』一一頁。

- (11) 評訳として、福家俊明・判例研究（日本財政法学会編『地方財政の諸問題』）一七六頁以下参照。

- (12) この他に、義援金の配分が市に損害を与えたことになるか否かも争われたが、長崎地裁昭和五九年九月五日判決（判例地方自治八号七頁）は、義援金を民法上の委任もしくは準委任と解する立場から、地方公共団体は贈り主と配

分を受ける者との仲介をするにすぎず、配分それ自体により、地方公共団体が損害を受けることはない、として訴えを退けている。

(13)

例えば、読売新聞昭和四二年七月一三日の長崎版では「豪雨長崎を襲ったら・・・」という記事の中で、佐世保の豪雨視察後の同月二日に行われた長崎市の緊急部課長会議で、消防局長が「佐世保市と同じような豪雨が長崎市を襲った場合、河川や高台の宅地条件等からみて佐世保市よりもひどい被害が予想される。」と発言していることが報じられている。

(一九八六年一月三〇日 脱稿)

(本稿は、昭和五八年度科学研究費補助金一般研究A「災害をめぐる法的諸問題の総合的研究」による研究の一部である)