

### 3.3.11 大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築

#### 目 次

##### (1) 業務の内容

- (a) 業務題目
- (b) 担当者
- (c) 業務の目的
- (d) 3カ年の年次実施計画
- (e) 平成15年度業務目的

##### (2) 平成15年度の成果

###### (2)-1 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の成果
- (c) 結論ならびに今後の課題
- (d) 引用文献
- (e) 成果の論文発表・口頭発表等
- (f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

###### (2)-2 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の実施方法
- (c) 業務の成果
- (d) 結論ならびに今後の課題
- (e) 引用文献
- (f) 成果の論文発表・口頭発表等
- (g) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

###### (2)-3 マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築

- (a) 業務の要約
- (b) 業務の成果
- (c) 結論ならびに今後の課題
- (d) 引用文献
- (e) 成果の論文発表・口頭発表等
- (f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

##### (3) 平成16年度業務計画案

## (1) 業務の内容

### (a) 業務題目

大都市大震災における復興政策総合評価システムの構築

### (b) 担当者

所属機関	役職	氏名	メールアドレス
人と防災未来センター	上級研究員	林敏彦	office@hayashiland.com
		永松伸吾	nagamatsus@dri.ne.jp
京都大学大学院工学研究科	専任研究員	柄谷友香	karatani@utel.kuciv.kyoto-u.ac.jp
名古屋大学大学院法学研究科	助手	千葉恵美子	chiba@nomolog.nagoya-u.ac.jp
成城大学法学部	教授	棟居快行	munesue@seijo.ac.jp
東京大学大学院新領域創造研究科	教授	岩橋健定	iwashashi@k.u-tokyo.ac.jp
西九州大学健康福祉学部	助教授	山崎栄一	gs8e_ymsk@ybb.ne.jp
大阪国際大学法政経学部	講師	堀要	khori@seagreen.ocn.ne.jp
	教授	東野裕人	h.higashino@deluxe.ocn.ne.jp
	助教授		

### (c) 業務の目的

本研究では、社会科学と工学の知見から、災害復興政策について様々な評価手法を開発し、制度評価モジュール、進捗度評価モジュール、政策効果モジュール、の3つについて再構築する。それによって異なる学識から復興哲学・復興原理に照らした定量的・定性的・総合的評価を可能にする復興政策総合評価システムを開発する。

### (d) 3カ年の年次実施計画（過去年度は、実施業務の要約）

1) 平成14年度：各サブテーマごとに課題を明らかにする。サブテーマとして、政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力に関する研究(行政分野)、災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究(法学分野)、マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築(経済学分野)、を設定し、評価基準の哲学的課題や各分野からの評価基準の妥当性などに関して議論する。

2) 平成15年度：各サブテーマごとの具体的評価システム構築作業が中心になる。ここにおいて行われる評価は、まだモジュールに再構成されないが、それぞれの学問分野の評価軸による評価のギャップや、直感的評価のギャップを意識する。

3) 平成16年度：評価モジュールへの再構成作業が中心となる。再構成の作業は最終的に

評価哲学として結実する。

(e) 平成 15 年度業務目的

1) 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究（行政分野）

阪神・淡路の震災復興で採られた枠組みについては、復興対策本部があくまで調整機関にすぎなかった点、省庁の縦割りが残った点、国と地方の関係が従来どおりで、国との協議や陳情がさまざまな局面で必要となった点などが、その問題点として指摘されている（読売新聞 2000 年 2 月 28 日朝刊）。この枠組みの評価、ならびに、他の枠組みの評価を今後の研究課題としたい。

2) 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究（法学分野）

平成 15 年度については、平成 14 年度の研究成果を踏まえて、区分所有建物の取壊し・建替えを中心に、多数決原理の理論的正当化の根拠とその限界を関連立法にあたりながら、私人間の調整原理をさらに探って見たいと考えている。

3) マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築（経済学分野）

災害復興評価指標の現実への適用可能性を探る研究が主となる。そのために、理論の精緻化を行いつつも、いくつかの災害事例において、どのように間接被害を求めるのかなど、その具体的推計手法について試行する。

これとは別途、研究チーム全体で復興哲学に関して問題意識を共有し深めるために、年四回の全体研究会ならびに研究報告会を開催する。

(2) 平成 15 年度の成果

(2)-1 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究

(a) 業務の要約

各種文献や資料の分析とともに関係者へのインタビューによって、阪神・淡路大震災時の応急対応、復旧、復興の各段階における中央・地方の政治・行政の行動を明らかにし、その問題点を洗い出すとともに、震災に対する政治・行政の体制として、どのようなものが望ましいかを検討する。現時点の結論として、大規模な震災が発生した場合には、少なくとも復旧にメドが立つまで、権限と予算の面で「現場即決」ができる組織を現地に置くことを提言する。

(b) 業務の成果

政治・行政チームの研究目的を具体的に述べると次の 4 点になる。

震災発生当日の各所（首相官邸、各中央省庁、兵庫県庁、同出先機関、被災市町村）での対応の実情と問題点を明らかにすること。この際、特に情報の収集・伝達に注目している。

復旧・復興に関わる政策過程・政治過程における政府間関係、政官関係に注目しつつ、復旧・復興過程の問題点を明らかにすること。

復興対策本部・復興委員会を中心とした阪神・淡路大震災の際に実際にとられた体制の評価、問題点を明らかにすること。応急対応、復旧、復興を含めてどのような体制が好ましいかを考える場合、今回とられた体制以外に、米国の FEMA のような常設の行政組織を持つことや、(応急対応には間に合わないが)「復興院」のような臨時の一元的組織をつくることが考えられる。なお、将来の東海、東南海、南海等の大地震を考えると、複数の都道府県にまたがって大規模な被害が発生する場合にも機能する応急対応・復旧・復興の体制であるかどうか評価の基準となるべきであろう。

他の研究にも資するよう御厨教授らのオーラルヒストリーにならい「証言集」を作成し、公刊すること。

これらの目的を達成するため、各種文献や資料の分析とともに、阪神・淡路大震災時の関係者に対するインタビューを行っている。

平成 15 年度は、政治・行政チームとして、芦尾長司氏(震災当時の兵庫県副知事)、小久保正雄氏(同・北淡町長)、鈴木和夫氏(同・兵庫県東京事務所次長)ほか兵庫県幹部職員に対するヒヤリング調査を行い、貴重な証言を多数収集した。

阪神・淡路大震災は直下型地震で、被災地が限定されている方とはいえ、震災直後のみならず復旧や復興の過程でも、やはりそれぞれの場所でさまざまな問題が発生しており、それらを総括的に把握している人物や資料は存在しないように思われる。また、われわれがヒヤリングを行ったのは県の関係者と市・町の関係者のみであり、中央の関係者は今後の課題であるが、同じ「地方」「地元」の側にしても、県と市・町では同一のものに対する評価も異なるし、対中央の行動も異なることがわかった。

インタビューでの証言から明らかになったものを中心に、いくつかの点について報告することにする。

#### 1) 応急対応・復旧時の体制について

まず、地震発生後の比較的早い時期についての行政側の体制について述べることにする。

芦尾元兵庫県副知事のインタビューの中に、政府の現地対策本部について高い評価をしている旨の発言がある。今回の震災で現地対策本部の設置が決まったのは、1月21日午後に関われた全閣僚による兵庫県南部地震緊急対策本部(本部長・村山首相)の2回目の会合においてである。これは、1月19日に村山首相(当時)が被災地を訪れた際、貝原兵庫県知事(同)などからその設置を要請されたものを受けたものである。この現地対策本部、正確には、非常災害対策本部現地対策本部は、久野統一郎・国土政務次官(同)を本部長、内仲康夫・国土庁審議官(同)を副本部長として、各省庁の課長クラス、出先機関の幹部クラスを中心としたもので、神戸市にある兵庫県公館に陣取った。

芦尾氏はこの現地対策本部を非常に高く評価している。東京まで行かずに、かなりのことがここで決められたという理由である。ただ、鈴木氏のインタビューの中に、この現地対策本部について、現地解決型といってもなかなかそうはいかず、各省から来ている人間がその場で決定できずに東京の本省に連絡するという貝原知事の感想が述べられている。

本部員の省庁での地位を考えると当然のことであろう。

これと対照的な例として、時代は遡るが、1959年9月の伊勢湾台風の折の災害対策本部がある。当時の岸内閣の副総理・益谷秀次を本部長に、自治庁長官・石原幹市郎を本部長代理とし、各省局長クラスをメンバーとする災害対策本部が設置され、石原本部長代理以下が名古屋に駐在し、昼夜兼行で対策に当たったという記録が、当時内閣審議室長で災害対策本部の事務局長的立場にあった大島寛一氏の著書にある<sup>1)</sup>。大島氏によると、この対策本部は「現場即決」ということで非常に評判がよかったそうである。益谷は吉田側近で長らく党総務会長を務めた人物で、当時は池田派の重鎮であった。当時既に高齢であったため、本部長代理として動ける人間を立てたのであろう。石原は内務官僚出身で福島県の初代民選知事を務めた後参議院議員となり、自治庁が自治省となったのにもなって初代自治大臣となった人物である。本部員も、各省庁から出してきたのではなく、官房長官と自治庁長官（石原）、同事務次官（小林与三次）による人選であったという。

阪神・淡路大震災時に現場に設置された「現地対策本部」は、各省庁から派遣されてきた人たちの地位の関係で「現場即決」とは行かなかった。これに対し、伊勢湾台風のとときには、阪神・淡路大震災の「現地対策本部」よりひとつ上位の対策本部が現地に駐在し、「現場即決」で対応したのである。この両者を比べると、少なくとも災害発生後から復旧にメドが立つまでは、政治力と能力のあるリーダーに率いられ、権限を持つ本部員により構成された対策本部を現地、あるいは、現地のすぐ近くに置くということの効果、重要性を認識させられる。

この点については、米国の連邦危機管理庁（FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY FEMA）のような常設の組織を設置するという方法もある。この場合は、この組織の長官（大臣）が伊勢湾台風のときの石原の役割を演じ、自らの組織を動かすとともに、中央の各省庁、現場自治体の各組織を連携させる司令塔なり調整役として働くことになる。

今後、必要であれば法改正も含めて、この点は検討する必要があると考える。

## 2) 中央の復興対策本部と復興委員会を中心とする復旧・復興の体制について

震災後、自民党内の小淵派を中心に関東大震災、あるいは、戦災復興時にならい「復興院」あるいは「復興庁」をつくって復興に当たるべしという動きがあり、官邸サイドにも働きかけがあったようである。しかし、首相・官房長官から意見を求められた下河辺淳氏（元国土庁事務次官、後の復興委員会委員長）のアドバイス<sup>1)</sup>や、貝原兵庫県知事（当時）の拒否<sup>2)</sup>もあり、復興対策本部と復興委員会という体制になったという経緯がある。この結果、予算は各省庁別に計上・管理されることになり、何か事業をする場合には従来通り所管の省庁のメニューに従って、予算（補助金）をもらってということになった。

これに対する評価として、前項の問題でもあるのであるが、前北淡町長・小久保氏は権限と予算を集中して握っている組織が必要であると力説する。応急対応・復旧については各省集まってその都度協議するなどということでは、時間がかかるばかりだという理由である。また、被災自治体としては、財政的な理由から、復旧・復興のために国の補助を求めなければならない。そのときに、今回のような枠組みの場合、結局、所管の各省庁と予算を握る大蔵省に陳情しないといけないのである。小久保氏自身も、県会議員時代からの知己である谷洋一自民党代議士（当時）と各省庁を陳情に飛び回ったとのことであった。

財政規模の小さな自治体の場合、震災による被害により復旧・復興のための行政需要が、通常時と比べ巨大なものになるため、陳情活動も通常のものとは比べものにならない回数と範囲の広さを持ったものとならざるを得ない。北淡町の場合、予算規模は震災前の約 60 億円から震災後は 200 億円にもなったという。

この各省庁への陳情の必要というのは、当時の兵庫県東京事務所の職員も認めており、「基本はその復興対策本部に要望し、説明をすると。そちらのほうで対策を練るために各省庁との調整をしてくれるという話で基本的には進んでおります。ただ、どうしても国の制度ですから、復興対策本部だけの説明では各省庁もなかなか動きが鈍いときもありますから、並行して話はするというようなことはやっておりました」と述べている。

さらに、今回のように各省庁が予算を配分する場合、各省庁としては、被災地の事情はわかってくれても、他とのバランスを考慮して、なかなかひとつの施策として実現しない、つまり予算をくれないと、小久保氏は語っている。

なお、復興院構想については、知事より当時の東京事務所長に、北海道と沖縄の開発庁についてどういうやり方をしているのかを調べるようにとの指示があったということである。鈴木氏によれば、国で計画をつくる場合の手続きが地方でつくる場合に比べて時間がかかるということが、計画を国でつくる場合の問題点であるという。

### 3) 政府間関係について

政府間関係とは、中央 - 都道府県 - 市町村の間関係を指す。現在のところわれわれのヒヤリングは、兵庫県と北淡町の関係者のみであり、いまだし多くの市町村を調査する必要があるが、現在までに得られた証言で興味深いものを紹介する。

県と市町村の関係について、小久保氏は「県は諸刃の剣」、「時には邪魔な存在であり、時には頼もしい兄貴分である」という言葉で、その微妙な関係を表現している。予算の獲得という面而言えば、市町村が県に話を通さず、政治家などを使って中央省庁に直接陳情して獲得した場合、後で必ずしっぺ返しがあるのだそうである。したがって、直接陳情する場合でも、県に話だけは通しておくということであった。

震災後は県とタッグを組んで国に陳情することが多くなったそうであるが、直接中央へ行く、県の案内で行く、代議士の筋から行くと、「あの手この手で」陳情に努めたということである。

一方、県の方は震災復興に限らず、一市町村内で完結する個別具体的な事業の予算は、県に相談なしでは困るが、基本的にはそれぞれの市町村の“努力”でとってくるもの、あるいは、とってきているものだという意識が、県関係者のインタビューから窺える。

その他、興味深いものもあるが、さらに調査を進めた上で発表することにしたい。

### 4) 既存の補助事業としての復旧・復興事業の実施について

北淡町では、北淡町役場のある豊島という集落については、被害が大きく、学識経験者等のアドバイスもあって、区画整理事業で復興することを決めたということである。その件について憤慨に堪えなかったこととして、小久保氏は補助対象になる道路の幅をあげている。道路幅が 8 メートル以上でないと補助対象にはならない。しかし、集落の実情としてそんな大きな道路は要らない。ほしいのは 4 メートルの道路だと言ったら、それなら町

の単独事業でやれと言われたというのである。これなど、「地方の実情に合わない国の基準を押し付ける」という、補助金行政の欠点としてよく言われることの典型的な例といえよう。交渉の結果、6メートルということにしてもらったが、随分恩に着せられたということであった。

こういうことがあらゆる場面で起こることが予想され、既成の法律の拡大解釈では限界があるということで、知事以下地方側は復旧・復興に対しての特別立法を求めたのである。すなわち、知事はじめ県側としては、計画は自分たちで立て、その実施に際しては国から柔軟にカネを引き出そうとしたということであろう。しかし、国（省庁）側はそれを認めず、従来 of 法律でやることになった。すなわち、各省庁の補助事業のメニューに合わせて復旧・復興のための事業を行わなければならなくなったのである。その弊害の一例が先の北淡町豊島地区の区画整理事業である。

この点も、復旧・復興の体制の問題と関係するものであり、将来に備えるという意味では、合わせて検討すべき課題であろう。

#### 5) 震災当日の情報収集・伝達について

震災当日の情報収集・伝達については、さまざまな部分で極めて大きな問題があったことは明らかである。この点については、既存の資料に基づいて、平成14年度の報告書にも記したところであり、平成15年度のヒヤリング調査においても必ず聞く項目のひとつであって、新しい興味深い証言も得ている。しかし、この点については、さらなる調査を行った上で、最終報告書および政治・行政チーム独自の報告書で発表することにする。

#### (d) 結論ならびに今後の課題

現段階での結論のひとつは、震災発生後から少なくとも復旧のメドが立つまでは、その場で即決できる組織を現場、あるいは、その近くに置く必要があるということである。それは、必要な予算を引き出せ、関係各省庁や地方の諸行政組織間の連携の司令塔となるひとつの省庁でもよいし、伊勢湾台風のときに設置され名古屋に駐在した災害対策本部のように、各省庁からの寄せ集めであっても自分で決定できる地位（局長クラスなど）にあるメンバーによって構成される対策本部でもよい。「現場即決」ができる組織を現地に置くことが、きわめて重要であると考えられる。

今後引き続き兵庫県内の市や町、官邸や中央省庁の関係者、当時の与党関係者などに対するヒヤリング調査を進め、参考資料の収集に努めていく予定である。また、平成15年度中の早い時期に、「証言集」の第一弾を出せればと考えている

#### (e) 引用文献

- 1) 大島寛一：ある大蔵官僚の回想，図書出版社，pp.258-261，1991．
- 2) C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト：「阪神・淡路震災復興委員会」（1995-1996）委員長下河辺淳「同時進行」オーラルヒストリー＜上巻＞，pp.9-10，2002．
- 3) 貝原俊民：大震災100日の記録，ぎょうせい，pp.144-147，1995．

(f) 成果の論文発表・口頭発表等  
なし

(g) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

1)特許出願  
なし

2)ソフトウェア開発  
なし

3) 仕様・標準等の策定  
なし

(2)-2 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究

(a) 業務の要約

平成 15 年度は、災害復興制度・政策のうち、被災マンションの再建の問題ならびに被災者支援法制にまつわる問題に焦点を当て、現状の諸制度が、立法目的に対して適合的といえるかどうか、また、選択された制度が、効率的で、かつ国民・市民にとって公正な政策選択といえるかについて公法学及び私法学の立場から検証を行った。

(b) 業務の実施方法

基本的に研究担当者の所属先研究室において行った。

平成 15 年 7 月 29 日に人と防災未来センターにおいて、被災者支援法制の基本理念・設計・評価に関するレビューを行った。

平成 16 年 3 月 2 日に分科会を成城大学において開催し、被災者支援制度ならびに被災マンションの再建をめぐる法的問題についてレビューを行った。

平成 16 年 3 月 30 日に人と防災未来センターにおいて、今後、マンション再建の基本法となる改正区分所有法・マンション建替え円滑化法の内容と問題点についてレビューを行った。

(c) 業務の成果

1) 被災マンションの再建にまつわる法的諸問題

a) はじめに

大都市において大震災が発生すると多くの建物が損壊する。中でも、区分所有建物（マンション）などの集合住宅は、多くの居住者が存在し法律関係が複雑であることから、一戸建て住宅とは異なるさまざまな法的問題が生じる。

1995年の阪神・淡路大震災によって、2,500棟を超えるマンションが損壊し、これら被災マンションの修繕や復旧、建替えを行う過程でさまざまな問題が明らかになった。このため、大震災直後に再建特別措置法が、そして2002年6月にマンション建替え円滑化法が制定され、同年12月には建物区分所有法の改正が行われた。しかし、これらの立法によって解決されなかった問題点も存在する。また、これらの立法によって新たに生じた問題もある。そこで、以下では、被災マンションの建替えについて立法・改正法を時系列に沿って概観し、残されている問題点を指摘する。

## b) 被災マンション再建にかかわる問題点と立法による解決

### 1) 滅失マンションの建替え

被災マンションの再建に関連して、最初に立法的解決がなされたのは、マンションが滅失した場合の法的処理である。災害等により区分所有建物が全部滅失した場合、区分所有権が消滅することから、建物区分所有の法律関係は終了し、敷地等を目的とする民法上の共有（準共有）関係だけが残る。その結果、その敷地にマンションを再建するかあるいは敷地を処分するかの決定は、全員一致によらなければならないことになる（民法251条）。しかし、全員一致でなければマンションの再建ができないとすれば、再建についての合意形成をすることは難しい。阪神・淡路大震災後の復興過程において、区分所有法の建替えに関する規定に準じて、全部滅失した建物の再建が望まれた。そこで、1995年3月24日に「被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法」が制定され、大規模な災害で政令で定めるものに限っては、建物の全部が滅失したときにも、区分所有法の建替えに関する規定に準じて特別多数決議により再建が可能となった。すなわち、敷地共有者の議決権の5分の4以上の多数決議により、マンションの再建ができることとなった。

### 2) マンション再建事業の円滑化

阪神・淡路大震災後の復興過程で、建物区分所有法上の建替え決議が成立したが、その後、建物を取り壊し新たな建物を建築するまでも、さまざまな法的問題が生じた。とりわけ、建替えに参加した区分所有者の団体の法的位置づけが不安定であること、また、従前の建物の専有部分に抵当権・賃借権などが存在する場合の権利調整の必要性があることにより、建替えが円滑に進まなかった。この種の問題は、大規模災害に伴う被災マンションの再建だけではなく、一般にマンションを建替える際にも問題となることから、建替え決議後の建替え事業を円滑に行うために、2002年6月「マンション建替え円滑化法」が制定された。同法は、この問題については、法人格を有するマンション建替え組合を設立できるものとし、この問題については、権利変換手法により、関係権利の円滑な移行ができるものとした。

### 3) マンション建替え要件の緩和・団地の建替え

築年数が30年を超えるような老朽化したマンションの建替えの経験、また、阪神・淡路大震災における被災マンションの復興の経験から、建物区分所有法の建替え規定には多くの問題点が存在することが指摘されるようになった。そこで、2001年から、法制審議会

区分所有法部会が開催され、建替えの実施の円滑化などが検討され、2002年12月に建物区分所有法が改正された。改正法は、従来、建替え決議に際して特別多数決以外に必要とされていた客観的要件（「老朽、損傷、一部の滅失その他の事由により、建物の価額その他の事情に照らし、建物がその効用を維持し、又は回復するのに過分の費用を要するに至ったとき」）を、不明確であり紛争を招くことになっているという理由で削除し、区分所有者および議決権の各5分の4以上の特別多数決のみにより、建替え決議を行えることとした（建物区分所有法62条）。今後は、建替え決議の要件充足性の判断は容易になると考えられている。

また、団地内に数棟の建物があり、敷地が全区分所有者の共有とされている場合について、従来、建替え規定が存在しなかった。そこで、2002年改正法は、団地内建物の建替え制度を新設した。まず、団地内のある棟が建替えを行う場合、当該棟の区分所有者および議決権の各5分の4以上の決議と、他の団地建物所有者で構成される団地管理組合の集会における議決権の4分の3以上の多数による承認の決議が必要である（建物区分所有法69条）。また、団地内の全棟が区分所有建物であり、かつそれらの敷地が全区分所有者の共有である場合、全棟の区分所有者および議決権の5分の4以上の多数による決議と、各棟の区分所有者および議決権の各3分の2以上の賛成により、全棟の一括建替え決議が認められることとなった（建物区分所有法70条）。

#### c) 残されている問題点

以上のように、被災マンション問題については、多くの立法的解決がなされている。しかしながら、解決がなされなかった問題や、立法により生じた問題なども数多く存在する。以下、問題点を指摘する。

##### ）再建特別措置法

再建特別措置法は、建物全部滅失の場合に多数決による再建を認めたが、実際にどのような場合が「全部滅失」にあたるのかの判断が困難である。たとえば、周囲に危険を及ぼすおそれがあるために早々に人為的に取り壊したマンションがこれに該当するのか、問題となる。阪神・淡路大震災の復興過程では、本法の適用を受けるために、被災マンションを取り壊したケースがあるともいわれている。

##### ）建替え円滑化法

建替え事業において組合を設立するためには、定款および事業計画を定め、都道府県知事の認可を受ける必要がある（建替え円滑化法9条）。また、建替え事業において権利変換計画を決定するためには、再建組合の議決権および持分割合の各5分の4以上の多数による総会の議決を経るとともに、組合員以外の関係権利者の同意を得て、都道府県知事の認可を受けなければならないとされている（建替え円滑化法30条、57条）。ところが、組合が設立できなかった場合、また、権利変換計画が決定できなかった場合のための規定は存在していない。

また、建替え決議に反対した者に対して、建替え参加者および再建組合のいずれからも売渡請求が可能であるが（建物区分所有法63条、建替え円滑化法15条）、この両請求権の

どちらが優先するかは明かではない。

加えて、売渡請求における売買代金は「時価」とされているが、建替え反対者と建替え決議には賛成したが権利変換手続に反対した者で、売買の時期が異なるため、価額をどのように考えるべきかという問題もある。

#### ）建物区分所有法

建物が全部滅失しないかぎり、建替え決議がなされただけではマンションを再建することはできない。マンションの建替えを実現するためには建物を取り壊すことがまず必要になる。そこで、建替え決議に参加しない区分所有者の所有権を喪失させること、すなわち、建替え参加者が、建替えに不参加の者に対して売渡請求権を行使し、建替え不参加者の区分所有権を強制的に買い取ることが必要になる。

2002年の建物区分所有法の改正によって、建替え決議を特別多数決議のみによって行えることとなったが、この売渡請求権の行使をしやすくした点に改正法の意義があることになる。しかし、このことは、マンションの建替えに参加しない少数者の区分所有権を容易に失わせるという強い効果をもつこととなった。すなわち、マンションの建替えに参加しない少数者が自己の区分所有権を濫用しているとはいえないような場合にも、マンションの建替えを可能しているからである。この点に関連して、実体法上、少数者の権利を保護する規定は存在しない。改正法は、建替え決議の合理性を担保するため、招集通知の時期、通知事項の拡充、説明会の開催などの手続規定を整備しているにとどまる。しかし、この点についても、手続に瑕疵があった場合に、どのような保護が図られるのか明らかでない。また、大震災後、建替えの費用を捻出できない少数者の利益をどのように保護すべきであるかは、大きな問題となる可能性がある。

加えて、団地の一括建替えについても問題がある。ある棟の区分所有者が、他の棟の建替え決議を行える、また、ある棟で、当該棟の建替え決議が否決されても、3分の2以上の多数が建替え決議に賛成していれば、団地全体の5分の4以上の賛成で一括建替えが可能となる。団地の建物区分所有権は、敷地の共有関係を通じ、他棟の区分所有権と影響を及ぼしあう関係になっており、一棟の区分所有権と異なる内容となっているともいえ、通常の建替えよりも重大な理論的問題が存在する。

## 2) 被災者生活再建支援法の現状と課題

### a) はじめに

被災者生活再建支援法は、1995年の阪神・淡路大震災を期に、1998年に成立した法律である。支援法は、被災者支援の法制度のあり方をめぐり2度にわたって継続審議が行われた中、短期間の審議で、駆け込み的に成立を見た妥協的な法律であった。そのため、法案成立以前からすでに様々な問題が指摘されている。また、法案成立当時には議論が成熟しきれていなかった住宅再建支援制度については、支援法の附帯決議において5年後の2003年に見直しが行われることになっている。

もともと、被災者支援法制は、ショッキングな災害をきっかけに制定されることが多く、常日頃から法制度のあり方が議論されているとしても、アジェンダ設定（議題設定）にま

ではなかなかたどりつかないという性質をもつ。ここにあげる附帯決議の見直し条項は、まさに被災者支援法制のあり方を問い直す絶好の機会である。本稿においては、被災者生活再建支援法の問題点を指摘しつつ、生活再建支援制度の将来的なビジョンを提示していきたい。

#### b) 被災者生活再建支援法の概要

支援法の目的は、「自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者であって経済的理由等によって自立して生活を再建することが困難なものに対し、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被災者生活再建支援金を支給するための措置を定めることにより、その自立した生活の開始を支援すること」にある（支援法第1条）。そして、ここにいう自然災害とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる災害をいう（支援法第2条第1項）。

支援金の支給要件と支援金額は表1の通りである。住居の全壊（焼）又は半壊（焼）で取り壊しをしたか、長期にわたり住宅が使用不能になることに加えて、右表のような収入・年齢制限がある。

表1 年齢・年収と支給上限額の関係

年収等	支給上限額 <合計>
年収が500万円以下の世帯	100万円 (75万円)
年収が500万円を超え、700万円以下である世帯で、世帯主が45歳以上または障害者世帯等	50万円 (37.5万円)
年収が700万円を超え、800万円以下である世帯で、世帯主が60歳以上または障害者世帯等	

（注）支給上限額の金額は複数世帯を、（ ）内の金額は単身世帯の支給上限額を示す。

#### c) 被災者生活再建支援法の問題点

##### ）発動要件

被災者支援法制は、自然災害に起因する身体あるいは財産の被害に対して支援を行う。しかし、自然災害が起これば当然に支援が行われるわけではないのである。被災者支援法制は、それぞれ支援が行われるに必要な災害の規模が定められている。災害救助法の発動要件は、たとえば、市町村で人口5,000人未満の場合、30件の全壊が必要とされ、都道府県レベルで1,000件（人口100万人未満）の全壊が生じた場合は、市町村で人口5,000人未満の場合、15件の全壊が必要とされている（施行令第1条）。

被災者生活再建支援法の発動要件は、災害救助法施行令第1条第1項第1号又は第2号の被害が発生した市町村における自然災害、10以上の世帯の住宅が全壊した市町村における自然災害、100以上の世帯の住宅が全壊した都道府県における自然災害（施行令第1条）となっている。同様に、災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律（以下、「災害弔意金等法」と略す）の発動要件は、災害救助法に準拠している（施行令第1条）。

被災者生活再建支援法・災害弔意金等法については、災害救助法が適用される程度の被害が生じた場合に限って発動されるようになっている。そのため、中小規模の災害が生じた場合には被災者支援がなされないという事態が生じている。

被災者支援法制を見てみると、原則としては、小規模な災害救済の場合、地方公共団体は独自の消防力で受け持つこととし、大規模な災害に関しては国が責任をもってこれにあたるという体裁をとっている。そして、災害救助法は、一定の災害規模での救援活動を前提としているので、ある程度の規模で自然災害が生じなければ法律が発動されないのは納得がいくところではある。

しかし、被災者生活再建支援法・災害弔意金等に関する法律は被災者個々人に向けられたものである。したがって、自然災害により被害が生じた場合は災害の規模の如何に関わらず、給付がなされなければならない。この問題の解決にあたっては、二つのバージョンが考えられる。一つは、個々人に向けられている被災者支援法制の発動要件と災害救助法の発動要件とのリンク付けをなくすことで、もう一つは、各地方公共団体の条例レベルで、災害が小規模で被災者支援法制が発動されない場合であっても、被災者支援法制と同様の給付を行うようにすることである。どちらを選択するかについては、被災者の生活保障に関する、国と自治体との間の守備範囲の問題とも関わり合いをもつことになるであろう。

#### ）支援対象の限定

支援法については、高齢者と低所得者に対象を限定した上で支援金を支給している。しかし、それが本当に「困っている人」に支援対象を限定しているのかといえは疑問がある。というのも、高齢者であるから当然に生活困窮度が高いとはいえないし、中年層の人たちの方が子供も養っているのもっと大変なのではないかという指摘がある。そもそも、年齢と過去の収入だけで生活の困窮度を測ろうということ自体無理があるといえる。少なくとも、収入以外にも、資産（マイナスの資産も含む）や将来必要とされる消費についても調査が必要であろう。

また、支援法の適用を受けるには、全壊（焼）又は半壊（焼）取り壊し、あるいは長期にわたって住宅の使用不能になることが必要である。半壊（焼）取り壊しという要件であるが、支援法の適用を受けるには、まず、家屋を取り壊さない限りは支援金は支給されない。ということは、家屋を取り壊すことが出来る資力がないと支援金が支給されないのである。生活に困っているゆえに支給されるはずなのに、支給されるためには費用を要するという逆転現象が起こっている。

#### ）支援対象の把握

支給要件を満たしている世帯であったとしても、世帯構成員のすべてに支援金が給付さ

れるわけではない。

支援金は、支給基準日を被災時としており、被災時における世帯主に支給されることになっている。そして、支援金の申請期間は13ヶ月（やむを得ない場合は最大29ヶ月）となっている。そうすると、被災時と申請時との間には時間差が生じるわけで、その間に世帯構成に変化が起きた場合には不都合が起きる。たとえば、夫婦が離婚したとか、子供が結婚するとか独立するとかした場合、世帯の分離が行われるわけであるが、その場合一方の世帯にしか支援金が給付されないという事態が生じてしまう。

この問題につき参考になるのが、自立支援金訴訟控訴審判決（大阪高裁 2002年7月3日判決、判時1801号38頁）である。判決の概要は以下の通りである。被災者生活再建支援法を阪神・淡路大震災の被災者に対しても同等の支援を行うべく、自立支援金制度が阪神・淡路大震災復興基金によって設立された。自立支援金の支給要件として、1998年7月1日の時点において、世帯主が被災していることが要件とされており、震災当時、世帯主であった女性が後に結婚し世帯主ではなくなったため、自立支援金を支給されないという事態が生じた。そこで、自立支援金の支給を求めて阪神・淡路大震災復興基金に対し、訴えを起こしたわけであるが、この世帯主被災要件が公序良俗違反になり無効であると判断された（結果、女性側の勝訴）。これも、被災時と申請時との間には時間差があり、その間の世帯構成の変化（ここでは世帯の合併）に対応が出来なかったケースである。

今後、支援金制度を設計するにあたっては、このような世帯主被災条項の是非を含め、世帯単位で捉えるという視点から個人単位で捉えるという視点への転換が検討されてしかるべきである。

#### ）制度の不便さ

使用用途の限定と手続の煩雑さが制度を利用しにくくしている。支援金の使用用途は、通常経費と特別経費に分かれている。通常経費としては、被災世帯の生活に通常必要な物品（内容は総理府令で定める）の購入費又は修理費、住居の移転に通常必要な移転費（ただし を除く）がある。特別経費としては、被災世帯の居住する地域又は被災世帯に属する者の特別な事情により当該世帯の生活に必要な物品（内容は総理府令で定める）の購入費又は修理費、被災世帯に属する者の住居の移転のための交通費、住居を賃借する場合における当該住宅の借家権の設定の対価、その自然災害によって負傷し、又は疾病にかかった者の医療費に限定されている。

また、支援金を交付してもらうには、実際に支援金が法の予定している使用用途通りに使われているかをチェックするために、「通常経費支給申請内訳書」「特別経費支給申請内訳書（この場合は領収書等の添付が必要）」の提出が必要で（実際に物品等を購入した後は、それぞれの経費について「使途実績報告書」の提出が必要となる）、それが手続の煩雑さの一因になっている。

#### d) 被災者生活再建支援法の将来的なあり方

##### ）法制度の普遍化

支援法に不満のある人は、上記のような、支援金の適用対象の狭さと制度の不便さを指

摘している。そのため、2003年7月末までに支援法の適用を受けたのは、東海豪雨（2000年）や2003年7月に起こった熊本県水俣市での土石流災害など12件で、このうち、自宅が全半壊した世帯の約4分の1しか支援金を受け取っていないという。そもそも、支援法はどのような法制度であるべきであったか。

当初、国民がイメージしていた生活再建支援の法制度は、資産や年齢に関わりなく支援金の支給がなされ、適用対象も包括的で、使用用途も特に限定されないという「普遍主義的な」法制度だったのではないか。被災者としては、イメージ的にはもっと包括的な支援がなされるものと期待していたが、余りにも支援対象・支援メニューが限定しすぎていたために、失望感を生み出すもととなってしまった。また、生活再建には、支援金給付の迅速性が求められ、そのためには支給要件の緩和や支給手続の簡易化が必要とされる。そうになると、これまでの「限定主義的な」支援法のあり方そのものから見直さなければならない。

#### ）長期的な避難生活について

長期的な避難生活といえば、2000年9月より避難生活が続いている三宅島の噴火災害が顕著な例である。確かに、支援金は支給されたものの、焼け石に水といった状態である。

支援法は、現行の条文を見る限り、「生活再建」のためにあるのであって、「所得保障」のためにあるのではない。支援金は、あくまでも、生活再建のために用いられるべきであるので、被災者生活再建支援金を長期的な避難生活のつなぎ資金に用いるのは間違った使用用途である。被災者生活再建支援法は、一時的な避難生活を終えて、これから生活再建だという時期、すなわち復興の最終段階に支給されることを想定している。

確かに、被災者の避難生活を支援する法制度として災害救助法がある。しかし、災害救助法はあくまでも災害初期における応急的な被災者支援しか想定していない。災害救助法では、衣・食・住に関して現物支給という形で全般的な生活保障が行われるが、金銭給付という形での所得保障は行われない。したがって、災害救助法では長期的な避難生活に対応しきれないでいる。このように、災害救助法と被災者生活再建支援法との間には、制度の狭間が生じている。

結局、支援法は適用対象と使用用途を限定されながらも、いざ運用という場面になると、過剰な期待がかかってしまい、本来的にカバーするはずではない領域まで負担をさせられているというのが現状である。

このような状況を受けて、「災害保護」という概念が提唱されている。災害保護というのは、生活保護と違い、災害によって収入の道を失った人が避難生活を続けている間だけ一定の継続的な金銭的支給を受けるといった制度である。また、2003年5月14日に、火山災害被災者の団体と超党派の議員が合同で衆議院に請願を提出している。その内容は、現行の支援金に加えて、避難期間中の支援金の継続支給、避難解除後の生活再建に必要な支援金の給付が必要だとしている。長期的な避難生活のあり方については、支援法の制度を拡張したり、新たな制度を創設するといった様々なバージョンが考えられる。

#### ）住宅再建支援について

被災者生活再建支援法の附帯決議において見直しを図られることになっている最大の議

題は住宅再建支援である。「自然災害から国民を守る国会議員の会」(以下、「災害議連」と略す)や「全国知事会」によって、提案がなされている。

全国知事会の案は、住宅再建のため都道府県が新たに300億円の基金を創設、国の補助と合わせ支援金を被災者に支給するものであり、今後議論が本格化する見込みの被災者生活再建支援法改正に合わせ、制度創設を国に要望するという。支給額は、最も高額な持ち家の全壊・新築の場合で国の補助と合わせ200万円、半壊・修理は100万円、賃貸へ入居する場合は50万円などとする案が浮上している。住宅所有・非所有に関わらず支給するという。厳しい都道府県の財政状況や運用利率が低いことを踏まえ、基金の元金は取り崩し可能にするとのことである。

災害議連の案は、全半壊した世帯に対して、最高500万円を支給する。支給額の算定については、床面積(100平方メートルを上限)に応じて支給がなされ、住宅を再建しない人にも、再建する人の2分の1は支給する。住宅の非所有者については、従前の被災者生活再建支援金を追加支給する方針である。

全国知事会・災害議連の両者とも、当初は全住宅所有者を対象にした強制加入の共済方式(=共助)をとっていたが、加入の強制について国民のコンセンサスが得られるのか、大規模災害の際にも制度を維持できるのか、負担金の徴収事務等を誰が行うのかといったハードルがあったため、結局のところ、100%の公費負担(=公助)による住宅再建支援に行き着いたようである。共助から公助への方向転換は妥当であると考えられる。

このような流れを受け、内閣府は、2003年8月28日、新制度を創設することを決めた(実際は、被災者生活再建支援法の改正案という形になっている)。具体的には、持ち家が全壊した場合に200万円、半壊は100万円、賃貸住宅の場合は50万円を上限に支給する制度を検討しており、全国知事会案を踏まえた内容になっている。支給額は年収、年齢などに応じて算定する。また、全国知事会が現行の生活再建支援金の支給要件と対象災害要件の緩和を求めていることを踏まえ、支給対象も拡充を図る。火山噴火災害などで長期避難を余儀なくされている世帯の特例についても検討する。

この新制度は、2004年4月より実施されることになった。この新制度の詳細・妥当性については、別稿にてとりあげたい。

#### (d) 結論ならびに今後の課題

##### 1) 被災マンション再建問題について

阪神・淡路大震災を契機に、多くの立法的解決がなされたが、残されている問題点や新しく生じた問題点も少なくない。とりわけ、建物区分所有法は2002年の改正により、さまざまな理論的問題を生み出している。

被災マンション再建にかかわる問題は、今後、マンション建替え円滑化法と改正区分所有法を一体的に運用する方法で法的処理がなされていくことになる。建築基準法などの行政法規等の問題も視野に入れ、私法上の財産法体系とこれの行政法規をどのように融合して現実の問題に対処していくのか、またそのための理論的基盤をどのような点に求めるのか、財産権の保障という憲法的観点も視野にいれながら検討する必要がある。

## 2) 被災者生活再建支援法の見直しについて

被災者支援法制というのは、ショッキングな災害事例をきっかけとして、いわば「場当たりの」制定された法制度の集まりに過ぎず、また、法改正の議論も全体的・包括的なビジョンを欠いた法制度に「対症療法的な」措置を施しているだけではないのかという悲観的な視点からの評価も可能ではある。

これからは、全体的・包括的なビジョンにたった制度設計が求められる。その準備作業として、フォーマルな制度からインフォーマルな施策に至る、被災者支援システムの総点検といった作業が不可欠となるが、それは今後の課題としたい。

## 3) 両者に共通している事柄について

平成 15 年度は、震災後の復興問題に対処してきたいくつかの法制度について公法学・私法学の視点から検証を試みた。これらの成果から明らかになったことは、震災後の復興問題を解決に導く法システムが、様々な法領域が複合的に入り組んだ複雑なシステムであるという点にある。したがって、従来の公法 私法という法分野の垣根を取り払った共同研究が必要不可欠であり、そこから生み出される分析手法・法設計手法を明らかにすることによって、復興システムを法的に評価する新たな基準を構築する糸口が得られるものと期待される。

### (e) 引用文献

- 1) 鎌野邦樹，山野目章夫：マンション法，有斐閣，2003.
- 2) 丸山英気：マンションの建替えと法，日本評論社，2000.
- 3) 山野目章夫：建物区分所有の構造と動態，日本評論社，1999.
- 4) 座談会「区分所有法等の改正と今後のマンション管理」ジュリスト 1249 号（2003 年）6 頁～43 頁
- 5) 山野目章夫：マンションの建替えをめぐる法律改正の評価，ジュリスト，No.1249，pp.44-50，2003.
- 6) 千葉恵美子：検証・新マンション建替え決議制度 理論的視点から，ジュリスト，No.1249，pp.51-60，2003.
- 7) 吉田徹編著：一問一答改正マンション法，商事法務，2003.
- 8) 青山正明編：注解不動産法 5 区分所有法，青林書院，1997.
- 9) 阿部泰隆：大震災の法と政策，日本評論社，1995.
- 10) 笹野健：被災者の生活再建支援，自治事務セミナー，Vol.38，No.2，pp.26-28，1999.
- 11) 山崎栄一，阿部泰隆：生活保護の憲法政策序説 - 阪神・淡路大震災における生活保護の運用実態調査を踏まえて - ，神戸法学雑誌，Vol.50，No.1，pp.93-174，2000.
- 12) 山崎栄一：被災者支援の憲法政策 - 憲法政策論のための予備的作業 - ，六甲台論集法学政治学篇，Vol.48，No.1，pp.97-169，2001.
- 13) 山崎栄一：公法判例研究 自立支援金の世帯主被災要件が公序良俗に反するとして無効とされた事例（被災者自立支援 金訴訟控訴審判決），法政研究 Vol.69，No.4，pp.171-183，2003.
- 14) 被災者生活再建支援制度 事務の手引き[平成 12 年 7 月改訂]，1998.

15) 災害救助の実務 平成 8 年版 , 1996.

16) 第 2 回兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会 資料 1「住宅再建制度の創設にかかる最近の動向について」, 2003.

(f) 成果の論文発表・口頭発表等

著者	題名	発表先	発表年月日
千葉恵美子	検証・新マンション建替え決議制度 理論的視点から	ジュリスト 1249 号	2003
山崎栄一	被災者生活再建支援法の見直し	地域安全学会梗概集第 13 号	2003.11

(g) 特許出願 , ソフトウェア開発 , 仕様・標準等の策定

1) 特許出願

なし

2) ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

(2)-3 マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築

(a) 業務の要約

これまで住宅被害を事後的に補償することは、耐震化など事前対策の意欲を阻害するという一方で、両者は対立的にとらえられてきた。本研究では、事前対策と事後補償は政策的に補完関係にあることを指摘した上で、両者の融合によってそれぞれの政策の抱える問題が解決できることを主張する。すなわち、住宅再建支援のための基金を創設し、その余剰金と運用益を住宅の耐震化へ投資する制度を提案する。これにより耐震化が進展することが期待され、一方で事前対策の促進は、災害被害の軽減化を通じて事後補償に必要な資金が減少するため、さらに事前対策に投資可能になる。

(b) 業務の成果

1) 背景

生活再建支援法が施行 5 年目の見直し時期に差し掛かったことを背景として、住宅再建支援制度をめぐる動きが激しくなってきた。平成 15 年 7 月 2 日には超党派で構成される「自然災害から国民を守る国会議員の会」(自然災害議連)が、生活再建支援法の枠内で、住宅

復旧補助金を支給することを含めた改正案をまとめた。7月17日には住宅再建支援制度の創設のために都道府県が拠出することについて、全国知事会で意見集約され、それを受けて鴻池防災担当大臣が22日「平成16年度予算の編成を通じて必要な措置を講じたい」と発言するなど、住宅再建支援制度の創設の動きは加速している。

しかし、これまで公費による住宅再建支援には国は否定的であった。そのことは、平成14年7月2日に発表された中央防災会議防災基本計画専門調査会（座長：伊藤滋（財）都市防災研究所理事長）による「防災体制の強化に関する提言」<sup>1)</sup>に見ることができる。この提言では、被災者の住宅再建に対しての公的資金投入について否定的な見解が示されている。その理由としてあげられたのは第一に、持ち家世帯と賃貸居住世帯との公平性が確保されないと言う点、第二に自助努力で財産の保全を図る意欲が阻害されるという点（いわゆるモラルハザード）であった。こうした指摘によって事実上住宅再建制度の創設は否定されたかのように思えた。

現在議論が再燃しているのは、この二つの問題の解決に道筋がついたからでは決してない。むしろ政治的な理由が大きいと考えられる。しかしながら、前者の公平性の問題は政治的な解決が可能であるとしても、後者のモラルハザードは我が国の防災対策上本質的な問題である。

## 2) 事前対策をめぐる動き

昭和56年に耐震基準が強化されたことに伴い、それ以前に建築された建築物は「既存不適格」として今後の防災対策の大きな課題となった。阪神・淡路大震災による倒壊家屋の多くが旧基準によるものであったこと、そして兵庫県内だけで見るとこの地震による死者の86.6%が自宅の崩壊によって亡くなったとされている<sup>3)</sup>。そのため、阪神・淡路大震災発生後の平成7年に「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が制定された。この法律では、国や地方自治体に耐震改修のための資金の融通やあっせんをするよう努力義務が課され、さらに耐震改修にあたって住宅金融公庫による低利融資制度などの助成制度の利用が可能となった。また耐震改修によって現行の建築基準法に適合しなくなる場合の例外措置も認められた。但し、耐震改修の努力義務が課されたのは多数の人々が利用する建築のうち政令で定められたものであり、例えば病院・劇場・百貨店・事務所などに限られている。

この制度を受けて地方自治体でも独自の動きがみられるようになった。特に住宅の耐震診断に対する助成制度は今日多くの自治体で行われるようになり、いくつかの自治体では、国の助成に自治体独自の助成を上乗せすることによって全額補助を実現している。しかしながら、国も自治体も耐震改修そのものに補助を行うことについては消極的であった。その背景には「個人資産である住宅の保全については自己責任で行うべき」との考えが根強かったと言えよう。

そのなかで例外的な試みを行ったのが横浜市である。同市では平成7年から耐震改修工事そのものにも、上限を超えない範囲で三分の一の助成を行うこととなった。平成12年以降はさらに補助率を嵩上げして、最高で9割540万円までの補助が行われている。静岡県では最大で30万円までの補助を平成14年度から開始しており、兵庫県や愛知県も平成15年度より助成制度を開始している。

また、国土交通省も平成 14 年度から「密集住宅市街地整備促進事業」の中で、耐震改修の補助制度をスタートさせている。対象となる住宅には後に述べるように多くの条件が付けられているが、平成 16 年度からは対象地域を拡大する方針である。

こうした個々の住宅の耐震改修と同時に、事前対策としては密集市街地の再開発といった都市計画の観点からも様々な取り組みが行われている。平成 9 年「密集市街地における防災街区の整備に関する法律」いわゆる密集法によって、老朽木造アパートなどの建て替え促進のための認定・補助制度や、防災街区整備組合の設置に関する制度が整備された。しかしながら、この制度による再開発も遅々として進まず、平成 15 年には一部改正が行われ、地権者の 2/3 の合意で再開発が行えるよう要件を緩和するなどの措置がとられた。

### 3) 事前対策の利点

これらの事前対策に共通して言える利点は次の 2 点である。第一に災害による被害そのものを軽減化することができるという点である。これにより災害発生後の行政課題も減少し、事後対応によって対処できる範囲が相対的に拡大するといえる。第二に、人命を守ることができるほとんど唯一の手段であるといえる。すでに述べたように、阪神・淡路大震災における兵庫県内の被害者の多くは自宅の崩壊によって亡くなっている。これらの命を救うためには、建物の強度を上げ避難のための空間や時間的余裕を確保することが必要条件となる。

ところで、事前対策は事後的な対応よりもコストが低いということが主張されることがある<sup>4)</sup>。これは、大地震の発生を必然とすれば正しい。しかしながら 30 年～50 年という住宅の寿命から考えると、その間に大地震が発生するかどうかは確率的であって必然ではない。そのために個人にとっては多くの場合耐震改修は収益的ではない可能性がある。

### 4) 事前対策への政策介入の根拠

耐震改修への公的補助のような政策介入を行う根拠については、次の 3 点が指摘される。第一に行政コストの削減が期待できること、第二に人命を守るというパターナリズム（温情主義）の立場からの正統性、第三に建物の倒壊は救命救助や消火活動などを困難にするといった意味で外部不経済が存在するということが挙げられる。国土交通省が行う耐震改修への助成は、こうした観点から、地震により倒壊の危険性があり、また倒壊によって道路閉塞を生じさせ、避難や消火活動等を困難にさせる可能性があるものに限定されている。

### 5) 事前対策の限界

一方で事前対策にも限界がある。第一にコストがかかるという点である。一件あたり数十万円～数百万円かかるコストを誰がどうやって捻出するのは大きな課題である。これを個人の責に帰すのみでは事前対策は進まないということは明らかであり、なんらかの制度的な仕組みが必要であることは疑いない。しかし、改修に対して直接的に公的な支援を行うことに関しては、その正当性について必ずしも国民の間でコンセンサスが得られているとは言い難い。制度の普及とともに、自治体にとって莫大な費用負担が発生することも、制度のサステナビリティを疑わしくしている。いわんや再開発となれば必要となる資金

は桁違いに大きくなる。個人も負担できないし、行政も負担できないとすれば、誰が負担するのか。

第二の限界として事前対策は時間がかかるという点である。現在地震による倒壊の危険のある住宅は、日本全国で2,122万戸であり、全住宅の48%に及ぶとされている<sup>6)</sup>。我が国全体で耐震改修の効果を実感できるようになるためには少なくとも数百万棟のレベルで耐震改修がなされる必要があると思われる。しかしこれは容易な作業ではない。横浜市は制度の対象となる木造住宅がおよそ24万戸あると想定しているが、現行の助成制度をもってすら314件の利用実績しかない(2002年11月末現在の値)。静岡県では耐震改修の目的を資産保全よりむしろ人的被害の軽減に置き、そのために最低限必要な耐震改修を推進する立場を取っている。耐震改修の費用を抑えることによって制度の普及を図ろうとしているが、それでも制度開始後一年間の利用実績はおよそ230件程度である。

耐震化が進まない理由は単に費用の問題だけではない。横浜市ではリフォームの機会に併せて耐震改修を行う世帯が多いなど、個人のライフスタイルとも密接に関わる問題であるように思われる。再開発ともなれば、住民の合意形成を行うだけで数年かかることは想像に難くない。結局事前対策とは本質的に時間のかかるものだと考えるべきだろう。

#### 6) 住宅再建に係る事後補償：制度と議論の沿革

災害の事後補償に関わる最も古い法律の一つであり、また現在もその根幹としての地位を占めるものに、昭和22年に制定された災害救助法がある。災害救助法では国が都道府県の協力を得つつ、避難所の設置や応急仮設住宅の設置など、被災者の生活を支援するための具体的施策について定められている。ただし、これら被災者の支援はすべて現物支給で行うこととされている。

1964年に発生した新潟地震では、死者26人、全壊家屋1,960の被害が生じ、被災者が生活再建を行う財源を制度的に保障する必要性が出てきた。この地震をきっかけとして民間損害保険会社が契約する地震保険について、国が再保険を行うことを定めた地震保険制度がスタートした。

地震保険の料率や支払額は保険会社にとってゼロ利益ベースで算定されているため、その意味では保険と言うよりは共済に近い性格を持っている。地震保険は火災保険の付帯契約として行われ、支払限度額は、主保険である火災保険金の1/3~1/2となっている。従って、一般的に地震保険のみで住宅再建に十分な資金が保障されるわけではない。これは、そもそもの制度創設経緯が、被災者の生活再建のための資金を確保する目的であるということと、そうでなければプレミアム(保険料)が高騰し、制度そのものの普及を妨げかねないという事情がある。なお保険料率は、過去500年の長期統計を用いて算出された居住地の地震リスクによって決定されている。

ところが、平成7年の阪神・淡路大震災の発生時、兵庫県の世帯加入率がわずか3.2%であったため、多くの被災者は資産を失い、生活再建の資金にも窮することとなった。住まいを失った被災者の多くは、すでに述べた災害救助法に従い、避難所から応急仮設住宅へとその生活の場を移し、自力による住宅復興が出来ない世帯については家賃補助を受けつつ復興公営住宅へと移行するといったパターンをたどることになった。しかし、このような現物支給のスキームに基づく住宅再建については、住宅の需要と供給に深刻なミスマ

ッチが生じる点<sup>7)</sup><sup>8)</sup>、いわゆるハウジング・トラップと呼ばれる、公営住宅から抜け出せなくなる被災者の存在<sup>8)</sup>など、多くの問題点が指摘されている。また自力で住宅再建を行った人々についても、いわゆる二重ローンなどが社会問題化したことによって、被災者の生活再建や住宅再建のための新しい制度的枠組みを作る動きが加速していった。

この流れを受けて、平成10年に被災者生活再建支援法が議員立法により制定され、住宅を喪失した世帯または長期避難を余儀なくされた被災者に対し、生活再建のための資金として最高100万円までの現金支給を行うことが可能となった。また同時期に、住宅再建支援のための制度創設をめぐる議論が活発化した。平成12年10月には自然災害議連が、掛金を住宅所有者と国とで折半する住宅共済案をまとめた。

折しもこの頃、鳥取県西部をおそうマグニチュード7.3の地震が発生し、431棟の住宅に全壊の被害が発生した。片山鳥取県知事はこれらについて、一律300万円の補償を公費によって行う決断を行った。当然のことながら、私有財産である住宅の再建を公費で補償することに対して大きな批判の声があったが、一方で公費による補償が既成事実化したことによって、住宅再建支援制度の実現を目指す動きは一気に加速するかに見えた。国土庁（当時）の「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会（座長：廣井脩東京大学教授）」による報告書の中でも、全員強制加入方式の共済の創設について「検討する余地がある」としつつ、一方で国民のコンセンサスが得られるか、大規模大地震の場合をどのように扱うのか、また徴収事務を誰が行うのかなどについての問題点が提起された<sup>9)</sup>。検討委員会の指摘通り、自然災害議連による共済案は全国市長会ならびに全国町村長会による掛金の徴収事務の問題点について指摘があり<sup>10)</sup>、見直しを余儀なくされることとなった。しかし冒頭で述べた通り、平成15年における被災者支援法の見直しに伴い、住宅再建支援制度の創設の議論が盛んに行われている。災害議連の案も全国知事会の案も、掛金徴収事務を発生させないように、公費による助成を前提としている。また、兵庫県は加入者間の相互扶助にもとづく共済制度の創設へ向けて検討を行っている。それによると、この共済制度は加入者の掛金であり、災害議連や全国知事会などの公費による制度に上乘せし、補償額を充実させる方向である<sup>11)</sup>。

## 7) 住宅再建支援策の利点

事後的に住宅再建資金を補償することには、一般的に次に述べるような利点がある。第一に言うまでもなく個人の生活再建が容易になるということである。特に住宅という生活の基本的財産を失った被災者にとって、全額ではないとしても住宅再建のための資金が確保されるということが与える安心感は大きい。

また、このことによって仮設住宅や公営住宅の必要供給量が減ることも期待される。住宅再建の資金を手にした被災者は、自分の望む場所へできる限り早く住宅を再建し生活を立て直そうとするはずであるから、結果として行政のコストの削減が期待される。

また、地域経済の復興に与える影響も無視できない。鳥取県西部地震における300万円の建て替え補助金の給付は、災害によって人口流出が加速し、地域が衰退することを防ぐために公益性があると判断された結果であった。大西によれば過疎地域のコミュニティー崩壊を防ぐという当初の目的は達成されたという<sup>12)</sup>。

過疎地と都市部という違いはあるが、阪神・淡路大震災においてもいわゆるインナーシ

ティールにおける人口減少が目立った。特に人口減の著しい長田区や中央区では、震災後の小売業売上高も震災以前と比べて激減しており、特に人口減をもたらした地域において経済復興が立ち遅れている傾向が認められた<sup>13)</sup>。その人口減の理由の一つが、郊外に設置された仮設住宅や復興公営住宅への入居、また神戸での住宅再建をあきらめた人々の転出であったとすれば、住宅再建のための資金がもとの地域において経済活動を復興させるための一助となることは十分期待される。

#### 8) 住宅再建支援策の限界

もちろん、住宅再建支援策には限界もある。第一に当然のことではあるが被害そのものの軽減化には全く貢献しない。経済的被害はこの制度によって回復させることが出来たとしても、人的被害はどうすることも出来ない。

第二に、任意加入による保険や共済の場合は、「逆選択」の問題や「大数の法則」が機能しない、といった問題がある。

また第三に、こうした事後的な補償制度は事前対策の意欲を阻害する「モラルハザード」の可能性が高いということである。

これまでの議論をまとめたのが表2である。事前対策は被害そのものの軽減化につながるため、もっとも抜本的な対策だと見られがちであるが、すでにみたように一朝一夕に進むものではなく、本質的に時間のかかるものである。ならば、十分な事前対策が行われるまではセーフティネットとして被災者を救済する制度を整えておく必要がある。つまりこの二つの制度は、併存することによって相互の政策的弱点を補うことができるのである。

しかしながら、任意加入の制度では、そもそも「保険」の機能を十分に果たすことはできない。さらに事後補償の充実はモラルハザードによって事前対策を阻害する。つまりこの二つの制度は併存することが困難である。これが本論文で「ジレンマ」と呼ぶ基本的な問題意識である。

表2 事前対策と事後補償の比較

	住宅の耐震化（事前対策）	住宅再建支援（事後補償）
長所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被害そのものを軽減化する。</li> <li>・人的被害を減らせる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個人の生活復興を容易にする。</li> <li>・地域経済の復興を容易にする。</li> </ul>
短所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・時間がかかる</li> <li>・費用がかかる</li> <li>・被災者の救済には役立たない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被害そのものを軽減化できない。</li> <li>・任意加入では逆選択の問題が発生し、大数の法則も機能しない。</li> <li>・事前対策のインセンティブを阻害する。</li> </ul>

住宅再建支援制度とは、広い意味での「保険」である。公費による住宅再建支援も、共済制度も、地震保険もその「保険」の掛金や加入の対象などが異なるだけであり、リスクを加入者間で分散するという本質的なしくみに違いはない。

しかし、本研究がここで提案するのは、その中でも国民全員が加入し、一定の掛金を支

払い、災害時に補償を受けるタイプの支援制度である。

公費による制度を考察の対象としないのは、単に便宜上の問題であり、後に述べるように提案制度は公費支援の議論にも拡張可能である。また強制加入の制度を前提とするのは、そもそも本論文で提案しようとする制度は一定の加入の強制力がなければ成立が困難であるという基本認識によるものである。

経済学者の岩田喜久夫と八代尚宏によれば、「保険」の強制は 政府が家父長的な立場から強制すべき「価値財」であること、 保険の設計者が加入者のリスクについて知ることが出来ず、一律の掛金を設定してしまうがために、リスクの高い主体から制度に加入するという「逆選択」が発生すること、さらに 自賠責保険のように第三者の被害という外部不経済の存在、といった理由によって正当化されるが、地震保険についてはいずれも当てはまらないとする<sup>14)</sup>。

しかし、 の逆選択の問題については十分な注意が必要である。現行の地震保険では、過去 500 年のデータを元に、我が国の地域毎の地震リスクを 4 分割しているが、最も地震リスクが小さいとされる 1 等地においては加入率が平均 13.5% であるのに対して、最も高い 4 等地では 23.6% と格段の差が生じているからである。また地震のように分散の大きなリスクに対しては加入者を増やすことによって大数の法則が働くことが期待される<sup>15)</sup>。このような理由から、強制加入を正当化する経済学的な理由は存在する。

一方、法的には必ずしも通説があるわけではない。山崎によれば地震保険の強制については違憲説と合憲説があるとしながらも、地震保険の現状を見ると、国民は大きなリスクを背負わされており、 のような立場からの強制は必ずしも違憲とは言えないとする<sup>16)</sup>。

以上のように、強制加入にはそれなりに正当な根拠があり、またそうでなければ逆選択や大数の法則により、そもそも制度は十分に機能しないことが予想されるのである。

## 9) モラルハザードの解決策

ある住宅所有者の満足度を  $u$  で表すことにする。ここで  $u$  は次のような関数で定義されると考える。すなわち

$$u = U(H, I) \quad (1)$$

但し、 $H$  は住宅の状態を表す ( $1 =$  被害なし、 $0 =$  全壊あるいは解体によって失った状態)。 $I$  は彼が保有している利用可能な貨幣であるとする。当然のことながらこの関数は  $H$  についても  $I$  についても、増加関数である。

議論を単純化するために、大地震は必ず発生するものとする。しかし事前に  $c$  のコストを支払って耐震補強を行えば住宅被害からは免れるとする。しかし、一方で彼は住宅が被災したときには  $y$  の金額だけ補償が得られる保険ないしは共済にすでに加入しているものとする。

保険料を  $\rho$  で表すとすると、モラルハザードが生じるとは、次の式が成立する状態であると定義される。

$$U(1, I - c - \rho) < U(0, I + y - \rho) \quad (2)$$

左辺は耐震化を事前に行ったことによって住宅被害を免れた状態の彼の満足度であり、右辺は災害が発生して住宅を失い、補償を得た状態である。上式は右辺が大きいので、この個人にとって事前の耐震補強を行う意欲がない状態である。

それでは、モラルハザードを解消するためにはどうすれば良いか。このモデルによれば二つの方法がある。一つは補償額  $y$  を引き下げることである。もう一つは耐震補強のコスト  $c$  を引き下げるということである。

補償額が一定だとすれば、モラルハザードを防ぐためには耐震補強のコストを引き下げることが必要である。言い換えれば、事後事後補償制度の導入によって生じるモラルハザードも、それを上回る事前対策のインセンティブを付与することが出来れば、両者の併存は可能なのである。

#### 10) 資金需要のトレードオフ

もう一つの解決への視点は、事前対策と事後補償のために必要な資金はトレードオフの関係にあるということである。具体的には、耐震改修が進めば再建が必要な住宅は減少するために、事後補償に必要な資金が減少することになる。すると、それによって生じる事後補償のための資金余剰は事前対策に追加投資することができることになる。

現行の地震保険制度では、現在損害保険会社が 6,561 億円、国が 8,455 億円の積立を行っているが、運用委託先である日本地震再保険株式会社で、円建債を中心とした比較的 안전한資産で運用されている<sup>17)</sup>。ここには、その資金を用いて事前対策を進めてゆくというしくみは存在しない。

#### 11) 事前対策と事後補償の補完的連携

そこで次のような事前対策と事後補償の制度が相互補完的に連携した制度の創設を提案する。具体的には、事後補償のための基金を創設し、その基金の一部を事前対策のために投資できるような制度である。

これによって、事後補償の制度を整備しつつ、事前対策の財源を確保することによってモラルハザードを相殺するインセンティブを与えることができるうえに、事後補償の必要額を減少させることが可能となる。すなわち事前対策と事後補償の制度の両立だけでなく、それぞれが互いの制度の短所を補完しあうのである。しかも、この制度は最終的に、わが国全体の災害被害を軽減させることに繋がる。いわば「被災者に優しい社会」と「災害に強い社会」の二兎を得ることが出来るのである。

#### (c) 結論ならびに今後の課題

紙面の都合でシミュレーションの詳細は割愛するが(詳細は(f)における永松・秦(2003)論文を参照のこと)、シミュレーションの結果補償額と金利の組み合わせによっては、50年間で耐震補強が必要な家屋の4割程度を補強できるということが明らかになった。利用可能な情報や分析技術に制約があったことを考慮しても、十分検討に値する制度であることが示されたと評価できる。本提案制度の利点をまとめると次の通りである。

事後補償制度を充実させることが事前対策を阻害することなく、むしろ事前対策の財源となることによってより被害の軽減が進展することが期待される。

事前対策が十分推進される前に大地震が発生したとしても、被災者の被害の一部が補償され、生活復興が容易になる。

さらに、付加価値として、次のような効果も期待される。

本制度によってすべての被災世帯に最低限の生活資金が保障されることによって、地震保険市場が活性化し、多様な商品が供給されることが期待される。例えばこれまで地震保険では住宅再建資金すべてをカバーすることができなかったが、提案制度があれば、それに上乘せする形で、リスクの保障範囲が全体として拡大する。

最後に本稿の限界と課題について論じる。本論文は政策提言を目的としたものであり、いくつかの未解決な課題についてほとんど考察を加えていない。以下にそれらを列挙する。

第一に全員加入の正当性である。本制度に参加することがすべての世帯にとって合理的な選択と見なされるかどうか。もしそうであれば、提案制度は全国民の厚生を高めることとなり、制度自体が自己拘束性を有することになる。このような場合、加入の強制はそもそも必要ない。しかし地震のようにめったに発生しないがいったん発生すると大きな被害を伴うようなリスクについては、多くの人々にとって「自分には関係ない」と考えるため<sup>22)</sup>、そうした自己拘束力のある制度を創設することは極めて困難である。本制度は従来の地震保険と比較しても、個人にとっても魅力は遜色なく、むしろ耐震化を希望する個人にとっては補助と保障のどちらも受けられるという点で優れた制度であるといえよう。しかしそのことは、必ずしもすべての国民にとって「加入することが望ましい」ものであることを意味しない。そのような場合、どのような理由によって加入を義務づけることができるのか、また実際にそれをどう担保するのか。これらは最も重要な検討課題である。

第二に実務的課題である。誰がどのようにして掛金を徴収するのかについて、固定資産税と同時に徴収するとした自然災害議連案はすでにみたように全国市長会ならびに町村長会の反対に会い挫折した経緯があるため、無視できない問題である。

第三は学術的課題である。本制度をより魅力あるものに改善することと、その制度の実現可能性を検証するためには、現在利用可能でない多くの情報が必要となる。例えば今回は便宜的に1であると仮定した補助率について、最適な値を決定するためにはどの程度の補助率を与えればどれだけ耐震補強が推進されるのかという耐震補強の需要関数に関する情報が必要であり、また耐震補強の投資効果を正確に測定するためには補強済み建物が有する耐震強度の定量的な評価方法が必要となる。さらに制度の合理性を高めるためには住宅や居住地域の災害リスクの定量的な評価とリスクに応じた掛金の合理的な設定手法、などが明らかにならねばならない。

#### (d) 引用文献

- 1) 中央防災会議防災基本計画専門調査会：防災対策の強化に関する提言，2002.
- 2) 東南海・南海地震等に関する専門調査会：東南海、南海地震の被害想定結果について，中央防災会議，2003.
- 3) 西村明儒・他：集団災害救急 1995 - 死体検案より - ，救急医学別冊，Vol.19，No.12，へるす出版，pp.144-148，1995.
- 4) 目黒公郎，高橋健：既存不適格建物の耐震補強推進策に関する基礎的研究，地域安全学会論文集，No.3，2001.
- 5) 山鹿久木，中川雅之，斉藤誠：地震危険度と家賃：耐震対策のための政策的インプリケ

- ーション, 日本経済研究, No.46, 2002.
- 6) 防災白書 平成 14 年度版, 2003.
  - 7) 阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会(編): 提言 震災に学ぶ住宅とまちづくり, 東方出版, 1999.
  - 8) 平山洋介: 住宅復興の軌跡とその意味, 建築経済委員会住宅の地方性小委員会, 大震災 4 年半・住宅復興の軌跡と展望, 日本建築学会, 1999.
  - 9) 国土庁: 被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会報告書, 2000.  
([http://www.bousai.go.jp/oshirase/h13/130126chubo/shiryo5\\_mokuji.html](http://www.bousai.go.jp/oshirase/h13/130126chubo/shiryo5_mokuji.html))
  - 10) 全国町村長会: 被災者住宅再建支援制度(案)における「負担金」徴収に関する意見, 2000.  
(<http://www.zck.or.jp/resolution/youbou/h121025/>)
  - 11) 第 2 回兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会: 住宅再建支援制度の創設にかかる最近の動き, 2003.  
([http://web.pref.hyogo.jp/hukkou/kyosai/2\\_shiryo1.pdf](http://web.pref.hyogo.jp/hukkou/kyosai/2_shiryo1.pdf))
  - 12) 大西一嘉: 鳥取県西部地震における住宅復興支援策の評価に関する研究, 地域安全学会 論文集, No.4, 2002.
  - 13) 林敏彦, 永松伸吾: しごとの復興: 復興特需で遅れた構造改革, (財)阪神・淡路大震災 記念協会編, 阪神・淡路大震災復興誌, Vol.4, pp66-73, 1998.
  - 14) 叶芳和(編): 経済学者による震災復興への提言, 日本経済新聞社, p172, 1996
  - 15) Freeman P. and H. Kunreuther: Managing Environmental Risk through Insurance, Kluwer Academic Publishers, 1997.
  - 16) 山崎栄一: 被災者支援の憲法政策 - 憲法政策論のための予備的作業 -, 六甲台論集法学政治学篇, Vol.48, No.1, 2001.
  - 17) 日本地震再保険株式会社: 平成 14 年度中間決算の概要, 2002.  
(<http://www.nihonjishin.co.jp/topics/t12.pdf>)
  - 18) 東海地震対策専門調査会: 東海地震に係る被害想定結果について, 中央防災会議, 2003.
  - 19) 総務庁統計局: 平成 12 年国勢調査, 2001.
  - 20) 総務庁統計局: 平成 10 年住宅・土地統計調査, 2000.
  - 21) 日本木造住宅耐震補強事業者協同組合: 木造住宅 耐震診断結果調査データ, 2003.
  - 22) Kunreuther, Howard and Anne Kleffner: Should Earthquake Mitigation Measures Be Voluntary or Required?, Journal of Regulatory Economics, No.4, pp321-333, 1992.
  - 23) 社団法人日本損害保険協会: わが家をまもる地震保険, 2002.

(e) 成果の論文発表・口頭発表等

著者	題名	発表先	発表年月日
永松伸吾・ 秦康範	住宅被害の軽減策の推進と事 後補償の充実～両立可能な制 度の提案～	地域安全学会論文集, No. 5	2003.11

永松伸吾	地震対策：包括的防災基金の設立を	「私の視点」朝日新聞	2004.1.9(大阪) 2004.1.13(全国)
永松伸吾・林敏彦	間接被害概念を用いた復興政策評価指標の開発	地域安全学会梗概集，No.13	2003.11

(f) 特許出願，ソフトウェア開発，仕様・標準等の策定

1)特許出願

なし

2)ソフトウェア開発

なし

3) 仕様・標準等の策定

なし

**(3) 平成 16 年度業務計画案**

(a) 政治・行政システムのコンティンジェンシー対応能力評価に関する研究

前年度までの研究成果に基づき、次のような諸点に注目しつつ、関係者へのインタビュー、行政文書の収集を進めつつ研究を行っていく予定である。

第一に地震発生直後については、首相官邸、各中央省庁、自治体等の行政組織相互間での情報の伝達、情報の共有といったことに大きな問題があり、それが対応をますます遅れさせる原因となったと考えられる。いわゆる危機管理の問題について、制度的な問題とともに、この「情報」という側面に注目しつつ、関係者のインタビュー、関係文書の収集・分析を進めていく。また、震災後改善されたとされる危機管理体制についても、検証していく。

第2に復旧・復興は、結局、政府に阪神・淡路復興対策本部と復興委員会を設けるという体制で行われたが、震災後自民党の一部から復興庁あるいは復興院のような組織を設けるといった構想が提案された。復興対策本部と復興委員会という二本立ての組織、そして、個別事業に対する予算の配分権は各省庁が握るという実際に採用された復旧・復興の枠組みの評価を通じて、来るべき大地震の際の復旧・復興の政策決定と実施の枠組みはいかなるものが望ましいかを考えていく。

最後に個別の復旧あるいは復興事業を取り上げ、ケース・スタディとして、その政策評価を行う。

なお、この時期に関係者へのインタビューを行うということの価値について、一言付け加えておきたい。地震発生後既に9年が過ぎており、時が過ぎたので話せるようになったという証言を得られる可能性もある。また、時がたつ程、関係者の記憶は薄れていくし、

高齢化も進むため、正確な証言が得られにくくなっていく。できるだけ早い時期に、関係者にインタビューし、その証言を収集、保存、公開することは、御厨貴教授の一連のオーラル・ヒストリー研究に見られるように、将来にわたり利用可能な歴史的資料を残すという意味でも価値のあることと考える。

#### (b) 災害復興制度の法原理分析と総合的政策のための理念に関する研究

平成 14 年度に引き続き、災害復興制度・政策のうち、「まちづくり」のあり方に焦点を当て、関心領域の拡大を視野に置きながら、研究のさらなる発展を図っていきたい。

##### 1) まちづくりの法理念 憲法の視点から

以下のテーマを取り扱うに当たっての準備作業として、それぞれの法領域における基本的な理念を、憲法解釈から抽出する作業を行う。平成 14 年度の財産権保障から見た基本的理念に加え、生存権保障という新たな視点からのアプローチを試みる。

##### 2) 私人間の利害調整 被災マンションの再建、借家人の権利保護

大都市災害後の住宅再建問題で顕著な事例は、被災マンションの再建ならびに借家人の権利保護の問題である。阪神・淡路大震災後の制度改正を踏まえながら、これらの私人間調整を迅速に進めるための法的手法の検討を行う。

##### 3) 震災後のまちづくり

震災後の都市計画のあり方について、阪神・淡路大震災の事例をもとに、実体的側面(現状を踏まえた発展 原状に向けての回復どちらを重点に置くのか)ならびに手続的側面(復興計画の担い手・計画参加手続)の双方から問題点の所在を探る。

##### 4) 住宅再建支援制度

まちづくりの主人公は被災地に居住していた「住民」であり、彼らの住宅再建に不可欠なのが個々人の再建能力である。阪神・淡路大震災における住宅再建の実態を参考にしながら、再建能力を活発化させるような法制度のあり方を、公助 共助 自助の観点から検討を試みたい。

#### (c) マーケットを利用した防災ならびに復興政策の評価モデルの構築

平成 15 年度は、被災地域における経済復興過程の評価モデルの構築を目標として次のような視点から研究を掘り下げて行く。

##### 1) 復興過程の諸問題の要因整理

復興過程に存在する様々な問題のうち、金銭的・経済的な要因のものは何かを明らかにする。これらの整理は経済復興の評価が、全体的な復興政策の評価にどのように関わるかを明らかにする上で必要である。

##### 2) 指標の相対化

経済復興の指標も一つのものですべてが説明可能なわけではない。様々な指標がどのように経済復興の実態を記述しているのかを整理し、相対化する必要がある。

### 3) 地域の実態との整合性

地域の復興の実態と整合が取れる指標であるかどうかの検討を行う。

#### (d) 復興・復旧の評価哲学の再構築

経済や社会構造がグローバル化・ネットワーク化してゆくなかで、一部のリスクは全体によって吸収・分散あるいは代替されるようになった。これによって、全体としての安全性は高まったといえよう。事実阪神・淡路大震災のような激甚な被害によってさえも、日本経済にとってほとんど影響はみられなかった。しかし、被災地に住む人々にとっては、それは決して「一部の」リスクではなく、一瞬にして大きなハンディを背負わされた被災地は他の地域に代替され、その存在意義を失う危険性を秘めている。

全体としての安全と個としての安全の両立は可能なのか、またそれはどのようにして可能なのか。このことは被災地の復旧・復興をどの程度国家として保証すべきかという理念の問題に関わる。