

# 震災対策における 住宅再建支援の法的課題

下山 憲治

はじめに

- 一 災害対策における自治体と住民の責務
  - 1 災害対策基本法における公的責務と住民の責務
  - 2 災害救助における公的責務
  - 3 住宅対策における従来の議論状況
- 二 住宅再建支援に関する議論と各種提案
  - 1 エボックメーカーとしての雲仙普賢岳噴火災害における住宅対策
  - 2 阪神・淡路大震災後の国・自治体における住宅再建支援の検討状況
  - 3 兵庫県住宅再建共済制度の創設
- 三 近年の災害における自治体による住宅支援（住宅政策）の動向
  - 1 鳥取県西部地震対策と住宅復興補助金・鳥取県被災者住宅再建支援条例の制定
  - 2 宮城県北部連続地震による被災住宅再建支援金制度
  - 3 平成16年の7月福井豪雨災害対策における住宅再建支援
  - 4 中越地震における住宅再建支援
- 四 住宅再建支援の正当化根拠と法的制御
  - 1 補助金交付における「公益性」要請
  - 2 住宅建設奨励補助金と利子補給補助金の公益性判断
  - 3 小括

おわりに

<付記> 本稿は、2007年『災害対策法政策の総合的研究』平成16年度—平成18年度科学研究費補助金（基盤研究（B）・課題番号16330006）の報告書に掲載したものである。その後、被災者生活再建支援法は収入制限の撤廃など大きく改正された。それゆえ、本稿での記述内容は現行のものと異なっているところも少なくない。しかし、同法改正前の自治体の取組みは、今後の参考にも資すると思われる。したがって、本稿は、語句の一部修正を施したほか、2007年当時のまま掲載することとした。

## はじめに

日常生活をおくるうえで、我々はさまざまな危険・危険性にさらされている。この中には、直近の具体的損害発生が十分見込まれる個別的・具体的な危険だけでなく、将来、この種の危険へと発展しうるため排除ないし削減されるべき危険性もある。また、人の手によっては削減されえない、あるいは、人為的コントロールの下で社会的にその残存が認められた危険性（残存リスクないし受容リスク）もある。その中には、自然災害も含まれるであろう。ただし、人の営為のないところで自然現象が発生しても社会的被害、すなわち、自然災害とは評価されない。また、大雨や噴火、地震のような自然現象そのものは制御できないものの、それに起因する被害、すなわち、自然災害は、軽減ないし予防できるようになってきている。特に、後者の軽減・予防については、科学技術の進展により、災害をもたらす自然現象の多くは、程度や不確実性の差はあるが、その発生・動きを予測でき、軽減・予防可能性が広がっているためである。この意味で、かつての「天災」は、個人的ないし社会的意思決定による管理対象となり、個人・社会に帰責されうる「リスク」へと変わってきている<sup>1)</sup>。

自治体における災害対策の目的は、住民の生命・身体等の保護法益を災害時に保護することである。いかにして災害を発生させないか、そして、仮に災害として想定した事態が発生しても、できる限りその被害を軽減する方策は何かなど、「いざ」というときにスムーズに対応できるようにし、また、事後的に対応する諸策、すなわち、災害を予防、軽減・回避し、または、それに対処、復旧・復興するため国・自治体が用いる手法の体系が災害対策である<sup>2)</sup>。そして、災害対策は、災害発生前からそのおそれを軽減・予防する手法（リスク管理）と、その災害発生の直前に回避し、仮に発生しても最小限度の被害にとどめる手法及び発生直後に組織的に対応する手法（クライシス管理）からなる。そこでは、いかにこのような事態を発生させないかが、本来、最も重要である。そのため、まず、災害発生のおそれを解明・分析し、その対策を行い、次に、その対策を通じて発生が

限定される（と予測される）災害にどう対応するかというように、リスク管理とクライシス管理が有機的に関連づけられなければならない<sup>3)</sup>。また、災害対策では、自然災害は地域特性が色濃く反映されるため、それぞれの地域で多くの人に共通する危険・危険性を考える場合、その時点で軽減・予防できない部分をあらかじめ明らかにし（災害アセスメント<sup>4)</sup>・被害想定）、それを基にして、可能な軽減・予防策を講じ、被害発生を軽減するため避難対策等を事前に整備すること、そして、防火や耐震設計等のハード面による対策と、危険性情報の提供・開示などによる災害リスクコミュニケーションや避難計画・訓練等のソフト面での対策を相互に密接に関連させることが重要である。

他方で、既に災害が発生した後の被災者の生活再建については、個々人が自立し、災害リスクに対し自己責任に基づいて判断し、行動することが現代社会（市場）システムの基礎にあるから、「自助努力」が強調される。しかし、自然災害は、そのすべてが個人の意思決定に帰責されるべきものではなく、やむを得ない「天災」と評価できるかどうかとは別に、社会的・構造的な帰結であるといえる場合が少なくない。いずれにしても、そもそも「災害」は、個人の自己責任による対応能力の限界を超えたものとして理解され、認識されなければならない社会的取り組み課題であることが確認されなければならない。

以上のような基本的問題意識のもと、特に、従来の災害対策の重点は災害発生を防ぐことにあり、発災後の被災者の救援・支援について、法制度の体系が未発達であるとの問題関心から、ここでは、ここ数年発生した災害への対応を踏まえて、発災後の災害復興対策の一環として位置づけられる被災者の住宅再建とそれへの公（共）的支援にかかわる法的問題のいくつかを検討したい。

## 一 災害対策における自治体と住民の責務

### 1 災害対策基本法における公的責務と住民の責務

自然災害は、いつ、どこで、だれに、どのように発生するか等、精確な予測が困難であり、自然現象の発生そのものも制御できない。また、私人によっても緊急避難や予防的な裁判を通じて、災害発生の危険が直接・間接的に排除されることもありうるが、災害は、本質的に、社会的・構造的に発生し、個人では充分な対応のできない危険・危険性である。それゆえ、災害対策における国・自治体の役割は重要であり、私人間の処理に完全に委ねることが不可能で、また妥当でなく、市民社会・市場の自律と私的自治の原則は、災害対策では比較的大きく修正・制約を受ける<sup>5)</sup>。

災害対策基本法は、国・自治体、住民等の責務について次のように規定する。国は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有し、組織及び機能のすべてをあげて防災に関し万全の措置を講ずる責務があり、防災基本計画等の作成・法令に基づく実施、自治体の防災事務・業務の推進と総合調整、災害にかかる経費負担の適正化を図らなければならない（3条）。これに対し、自治体は、地域並びに住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の自治体の協力をえて、地域防災計画等の作成や法令に基づき実施するほか、都道府県は、市町村及び指定地方公共機関の防災事務・業務の実施を助け、その総合調整を行うこと（4条）が、市町村は「基礎的な地方公共団体」として防災にあたり、市町村長は、消防機関等の組織の整備や自主防災組織の充実を図り、すべての機能を十分に発揮すること（5条）がその責務である。他方で、住民は、自ら災害に備え、自発的な防災活動に参加するなど防災に寄与するよう努めなければならない（7条）。この住民の努力義務は、食料・水の準備や家具の転倒防止など平常時から災害に対する備えを心がけること、自主防災組織や防災ボランティアなど自発的な防災活動に参加することを意味する。

また、災害対策基本法8条では、国・自治体は、その施策が直接・間接を問わず、一体的に災害をなくすことに寄与するように意を用い（1項）、災害の予防と拡大防止策を実施（2項）し、発災後は速やかに施設の復旧と被災者の援護、災害からの復興に努めること（3項）とされている。

## 2 災害救助における公的責務

災害救助にかんしては、国の事務（法定受託事務）として実施される災害救助法による救助と、各自治体が主体となって実施する災害救助法によらない救助とがある。前者の救助については、阪神・淡路大震災後、1995年11月に厚生省（当時）において社会・援護局長の私的諮問機関として災害救助研究会が設置され、1996年5月に同研究会による社会の変化に対応するよう求めた報告書『大規模災害における災害救助のあり方』が提出されている<sup>6)</sup>。また、災害救助法による救助を実施するためには、一般的には、同法2条及び同法施行令1条に定める基準以上の住家滅失の被害が発生していることを要する。したがって、通常、その基準をしたまわる災害が発生したときは、災害救助法による救助は実施されないものの、何らかの救助を要する場合には、各自治体が独自に救助を実施することとなる。この災害救助法によらない救助については、自治体によっては、災害対策基本法に基づく地域防災計画の定めに従って実施するところもあれば、条例や要綱を定めて実施するところもある。

旧災害救助法による救助の本質は、制定当時、つぎのように整理されていた<sup>7)</sup>。

第一 本法による救助は、非常災害に際しての応急救助である。即ち、非常災害に際しての混乱のために食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、疾病、傷痕等に悩む罹災者に対して応急的・一時的な救助の手をさしのべようとするものである。従って所謂災害復旧対策とは直接の関係を持たず、また経済上の原因によって生活ができない者に対する生活保護法の保護とも性格を異にする。

第二 本法による救助は、災害にかかった者の保護と社会秩序の保全

を図ることを目的とする。即ち個人の基本的生活権の保護と全体的な社会秩序の保全とが本法による救助の相並んだ二大目的である。従って本法による救助は、災害の規模が個人の基本的生活権と全体的な社会秩序とに影響を及ぼす程度のものであるときに発動をみるのである。

第三 本法による救助は、国の責任において行われるものである。個人の基本的生活権の保護と全体的な社会秩序の保全とを目的とする本法の救助は、その事柄の重要性からみても、又その規模から考えても、国家の行うべき任務に属する。

第四 本法による救助は、地方公共団体、日本赤十字社その他団体及び国民の協力のもとに行われる。救助に必要な人員の確保、物資の調達、これ等の団体や国民一般の協力を得なければ到底万全を期することができない。同胞の危難に際して各人が力の及ぶ限りの援助をなすことは当然の義務である。国家の責任において行う救助を中心として国民がこれに全幅の協力をなすこと、これが本法の救助の理想的形態である。

そして、「平常時における国民の最低生活の保障は生活保護法によって、非常災害時における罹災者の救助は災害救助法によって行い、両法あいまって国民の生活の保護を図ることとなった」<sup>8)</sup>のである。したがって、災害救助法にいう災害を被った者の保護は、生命・身体の保護と同時に、憲法25条を基底とする「基本的生活権」を保障することにその主眼がおかれている。また、災害救助法による救助の実施は、被災者の自己対応責任の枠を超えた災害に対するものであること、第三・第四で述べられているように、災害救助法による救助は国の対応責任の範囲であると同時に、社会の共同対応責任のもとにおいて実施されるのが理想であると指摘されていることは注目に値する。なぜなら、その内容の当否は別にしても、災害救助法の救助の実施基準や救助の内容・程度の基準が国の対応責任の枠を明確化しているとみることができるからである。

### 3 住宅対策における従来の議論状況

「被災者が求めているのは生活基盤の回復であって失われた財産の回復ではない」ことから、住宅再建支援は、政府による個人の資産形成への補助には当たらないし、自立していける状態にはない被災者に対して自己責任を求めるのは妥当ではないという指摘がある<sup>9)</sup>。他方で、自然災害による損失は被災者自らの責任で対処するべきであり、私有財産制・自己責任原則のもとでは、被災者の自立復興は自助努力によるべきものであるという発想も根強い。ただし、実際には、災害弔慰金支給法による弔慰金ないし災害傷害見舞金の支給、国税・地方税の減免、生業に必要な資金の貸付<sup>10)</sup>や災害にかかった住宅の応急修理のような各種救助措置が制度化されている。また、このような、国・公共団体によるものではなく、私人相互間または公私協働と位置づけられるものもある。たとえば、災害時の公金等を原資として設立された復興基金で利息収入を各種災害復興事業への支出に当てる災害復興基金制度がある。この制度では、被災自治体が個人に対する支援を直接に公金から支出するのではなく、公金を原資に財団法人という民間組織を創設して、その運用果実を支給するという民間を介した支援が行われている<sup>11)</sup>。

自然災害による被災者が、その被害からできるだけ早く、自己の生活の再建を可能とし、ひいては、地域における復興をよりスムーズに進めるための基本的条件の一つには、住宅の再建がある。しかし、自助・自立により、住宅再建を含めた生活再建が比較的早期に達成できる被災者ばかりではない。特に、借り入れ等に各種制約がある高齢者世帯等の場合には、別途、考慮要素としてとりいれられなければならない点もあるように思われる。この住宅再建の一つの支援策として、雲仙普賢岳噴火災害や北海道南西沖地震津波災害（奥尻町等）では、義援金を原資とした災害復興基金からの支援（最高で1,000万円ほど）があった。しかし、非常に多額の義援金が寄せられても、災害の規模に応じて、この種の「共助」による支援に限界があることは容易に推測されるところである。

## 二 住宅再建支援に関する議論と各種提案

### 1 エポックメイキングとしての雲仙普賢岳噴火災害における住宅対策

雲仙普賢岳噴火災害<sup>12)</sup>では、長崎県及び島原市は、公営住宅の建設ないしその助成などと共に、住宅団地の造成及び防災集団移転事業にかかわる各種事業に関連させた住宅再建に取り組んだ。防災集団移転促進事業及びがけ地近接等危険住宅移転事業の双方の実施要件を充足するため、建築基準法39条1項及び同県災害危険区域の指定等に関する条例2条1項に基づき、災害危険区域に指定され、火砕流・土石流による被災状況及びそれら被災地域における砂防事業の実施に伴う移転や住民の持ち家志向に対応し、同市は、恒久的移転対策として住宅団地の造成を進めた。この団地造成では、分譲価格を低廉化するため、同県住宅供給公社が住宅団地を造成し、同県からの無利子貸付による資金（雲仙岳災害対策基金の中のいわゆる「行政基金」）の運用果実を造成経費へ充当するなどの措置が講じられた。

防災集団移転促進事業は、豪雨、洪水、高潮その他の異常な自然現象による災害が発生した地域または災害危険区域のうち、住民の居住に適當でないと認められる区域内にある住居の集団的移転を促進する事業である（防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律1条）。この補助を受けることができる防災集団移転促進事業は、10戸以上または集団移転促進事業計画において移転しようとする住居数が20戸を超えるときはその半数以上の一団地の土地を整備する必要がある（同法2条2項、同法施行令1条及び同法施行規則1条）。また、建設省（当時）所管のがけ地近接等危険住宅移転事業費補助金交付要綱に基づく事業は、がけ地の崩壊、土石流、雪崩及び地すべりによる危険が著しいため、災害危険区域または建築基準法40条の規定に基づき自治体が条例で建築を制限している区域に存する既存不適格住宅（危険住宅）の移転を行う者に補助金を交付する自治体にたいして国が助成をするものである。この双方の事



業とも、事業主体は原則として市町村であるが、防災集団移転促進事業とがけ地近接等危険住宅移転事業とはつぎの点で主に相違するといわれている。すなわち、前者は、もっぱら災害復旧対策の一環として被災地域内の住居の集団的な移転を促進するが、後者は、災害予防の恒久的対策の一環として個々の危険住宅の移転を助成するものである。さらに、後者では、移転者が移転先を自力で確保しなければならず、また、助成対象費目も若干相違する。ただ、仮にこのような相違があったとしても、雲仙普賢岳噴火災害では、その特殊性から、対象区域内の個々の被災者の意向を反映して双方の事業とも実施できるようにした。

他方で、雲仙岳災害対策基金の中の、義援金を原資とした、いわゆる義援金基金による住宅再建対策も実施された。半壊以上の被害を受けた住宅を再建する際に助成する住宅再建助成事業または警戒区域内に長期にわたって残存する住宅の所有者が移転して再建する際に助成する警戒区域内残存住宅再建時助成事業、これら事業により、被災者が住家を新築・購入する場合には550万円の助成金が交付された。これら事業が主に住宅新築・購入にたいする助成であるのに対し、住宅の全半壊者で公営住宅や民間住宅などに入居し将来にわたって住宅を建設しない者には、住宅確保助成事業による助成がなされた。また、警戒区域・避難勧告地域の設定が解除された後、全半壊の認定を受けた住家の大規模改修を実施するときは、350万円を限度に、その改修費用の1/2が助成された。以上の4つの助成事業は、択一式であった。

この住宅再建に関わる助成事業は、ほとんどが義援金を原資とした基金による助成となっていた。これは、長崎県雲仙岳災害義援金配分委員会による同基金への配分が避難住民のために役立てることを主眼としていたため、避難中の住民や直接被災者への義援金支給が姿を変えて配分されたにすぎない。いずれにせよ、被災者の住宅再建の事業は、その「資産形成」に直接かわるため、行政基金による助成事業ではなかった。これに対し、災害義援金のみを原資とする島原市の基金による事業は、前述の行政基金と義援金基金とを基にした各種事業の区分けとは関係なく、実施された。

この災害では、火砕流や土石流による「直接被災者」と警戒区域等の設定による「間接被災者」とが存在し、この双方の要望を受け入れて事業を実施しているため、その事業内容は広範多岐にわたった。

ここで注意しなければならないのは、雲仙普賢岳噴火災害の被災者にたいする義援金が多く寄せられたため、それを運用して被災者の生活再建事業を実施できたが、この義援金の額は、そのときどきによってまちまちであり、不確定要素が非常に多いことである。しかも、雲仙普賢岳噴火災害の特異性及びその対策の特徴から、従前の例と対比して特例措置が非常に多かった。したがって、この災害対策を一般化することはできないが、今後も生じうる大規模災害ないし特異な災害の対策には参考となるところが少なくない。また、前述のいわゆる行政基金の運用益の活用も、公金を原資としており、後述する法制度の観点からすれば、事業自体の公益上の必要性が肯定されることを前提としていたといえる。

## 2 阪神・淡路大震災後の国・自治体における住宅再建支援の検討状況

被災者生活再建支援法の附則2条では「住宅再建支援の在り方については、総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。」と明記され、その付帯決議において「法律施行後5年を目途として、この法律に総合的な検討を加える。」とされていた。これを受けて、国土庁（当時）に諮問機関として「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」が設置された。その外、全労災・連合・日本生協連・兵庫県も平成11年1月「自然災害被災者支援促進協議会」を発足させて、平成12年1月に①「被災者住宅再建支援制度の創設に関する提言」を発表した。また、国会議員により構成される「自然災害から国民を守る国会議員の会」も、同年4月には②「被災者住宅再建支援制度骨格」（公費方式）をまとめ、その後同年10月には③「被災者住宅再建支援制度骨子」（共済方式）を発表した。①の提言では、共助方式としての共済制度の創設が、②は、基金を通じて公費を被災者に支給する公助方式として取りま

とめたものの、その後、③の制度骨子では共済制度を基本とする共助方式が提言された。しかし、これら共済制度案は、固定資産税制度を利用して負担金（掛金）を徴収するもので、掛金徴収にあたり市町村の経費が膨大なものとなるという全国市町村会などから強い反対があり、実現されなかった。

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（平成12年12月）では、「住宅は、単体としては個人資産であるが、阪神・淡路大震災のように大量な住宅が広域にわたって倒壊した場合には、地域社会の復興と深く結びついているため、地域にとってはある種の公共性を有しているものと考えられる。実際、被災者の住宅や生活の再建が速やかに行われれば、地域の経済活動が活性化し、その復興を促進することになる」という視点から、検討を始めている。そして、「高齢化社会における多数の高齢者の存在、大規模災害と地域経済力の低下に伴う長期失業者の存在、地域経済の崩壊に伴う世帯収入の減少等の要因により、被災者の自力再建・自助には限界があり、さらに、公的支援にも一定の制限があることを考慮すると、共助の理念に基づく相互支援策を拡充することについて検討する必要がある」として、当時の各種支援制度の限界と課題を整理し、各種融資等による持ち家再建の促進や地震保険制度の拡充、公営住宅・民間賃貸住宅の活用などを提案している。その中でも、本稿とのかかわりで、住宅再建支援における公助・共助の側面に絞って見てみると、共助の精神に基づく「全住宅所有者の加入を義務付ける新たな住宅再建支援制度」の提案は、「大規模災害が国民共通のリスクであるとの考え及び住宅再建は被災地域全体の早期復興に資するという公共性があり、国民的な連帯意識の下、『共助』の精神に基づく相互支援制度を創設し、国がこれを支援する方策が現実的であるとする考えである」が、「加入を強制することに国民の理解が得られるか、大規模災害の場合の対応をどのように行うか、徴収事務等を誰が負担するかなどの課題があるとの指摘があるところであるが、今後この提案について検討する必要がある。」と指摘するにとどまった。

静岡県住宅耐震改修等促進方策検討委員会報告書（平成13年1月）では、

「阪神・淡路大震災では、倒壊した住宅が消防車の活動を妨げたり、倒壊家屋の下敷きになった住民を助けるために貴重な消防力を割かなければならなくなったりするなど、被害の拡大を助長した……。また、多数の人が住宅を失えば、震災の後も、応急仮設住宅の建設、復興公営住宅の建設などに多額の財政負担が生じ、住民生活の再建、地域コミュニティの再生、地域経済の復興など、県や市町村が取り組まなければならない震災後の地域の復興に重大な影響がある」という観点から、耐震診断の推進等に助成等を含めて、尽力すべきことを導き出している。その場合にも「『私有財産に対する補助は行わない』というのが原則であり、安易な補助制度の創設を控えるべきことは当然であるが、老朽住宅の耐震改修には、……（前述のような一引用者注）公共的な側面があることも確かであり、この公共的側面に着目した耐震改修の助成制度の創設を提言している。

その後、上述のような公共性・公益性の議論に言及せず、平成14年7月に公表された中央防災会議防災基本計画専門調査会『防災体制の強化に関する提言』では、「私有財産である個人の住宅が全半壊した場合に、その財産の損失補てんを公費で行うことは、持家世帯と借家世帯との公平性が確保されるか、自助努力で財産の保全を図る意欲を阻害しないかなどの問題がある。これに対する備えとしては、地震保険や共済制度への加入により対処することが基本であり、「行政としては、被災者の生活再建を支援するという観点から、住宅の所有・非所有に関わらず、真に支援が必要な者に対し、住宅の再建・補修、賃貸住宅への入居等に係る負担軽減などを含めた総合的な居住確保を支援していくことが重要である。国は、都道府県や関係機関と調整の上、生活の再建にあたって必要となる家財道具の調達等に対する現行の支援に加えて、安定した居住の確保のための支援策を講じるべきである」（16頁）と、ニーズに応じた支援について提言した。

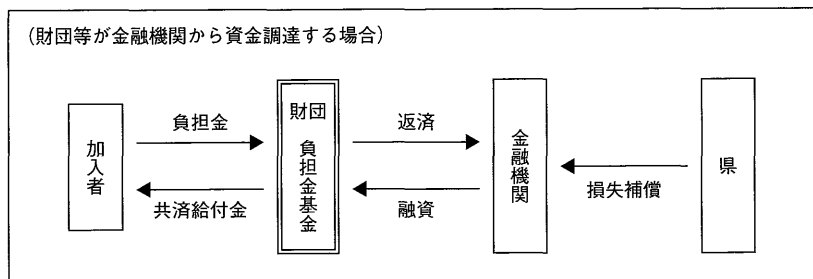
### 3 兵庫県住宅再建共済制度の創設

兵庫県では、阪神・淡路大震災の経験から、兵庫県住宅再建共済制度条例（平成17年兵庫県条例第41号）を制定した。この条例は、「自然災害の

被災者が自立した生活を再建するためには、生活基盤となる住宅の再建等が最も重要であり、そのための自助努力や公的支援には限界があることにかんがみ、住宅の所有者が助け合いの精神に基づき拠出する負担金（以下『共済負担金』という。）により自然災害による被害を受けた住宅の再建等を支援する相互扶助の仕組みとして、兵庫県住宅再建共済制度（以下『共済制度』という。）を設け、もって被災者の生活基盤の回復を促し、被災地域の早期再生を図ることを目的」としている（同条例1条）。そして、個人の住宅に対する共済制度を確立し、その運営を、財団法人兵庫県住宅再建共済基金に委託することとしている（同条例3条2項）。平成17年3月30日には、自然災害被災者の生活基盤の早期回復に資すると共に、被災地域の再生と活性化に寄与するため、同県が1億円を全額出捐して、（財）兵庫県住宅再建共済基金を設立した。この制度の基本理念は、兵庫県被災者住宅再建支援制度調査会『兵庫県被災者住宅再建共済制度（仮称）創設に係る最終報告』（平成17年1月）で提案されている。すなわち、「共済制度は、（1）被災による損失の補填ではなく、住宅の再建等を支援する仕組みであること、（2）損害保険への加入等自らの努力（自助）、公的な支援制度（公助）と適切に組み合わせる、助け合いの精神に基づく「共助」の仕組みを構築するものであること、（3）住宅所有者間の助け合いを基本として、リスクを共有する相互扶助の仕組みであること、を基本に、（ア）いかなる自然災害も対象とする制度であること、（イ）住宅所有者であれば誰もが加入できる低負担であること、（ウ）住宅の自力再建の呼び水となる給付水準であること、に配慮し、住宅所有者が、平時から住宅再建支援に必要な資金を寄せ合う仕組みとして構築する」と提案されていた。

この共済制度の対象者は、兵庫県内の住宅所有者であり、分譲マンションの居住者、賃貸住宅所有者、法人も対象となる。加入者は、年額5,000円（加入初年度は月額500円（上限5,000円））の共済負担金を納付することを基本とする。そして、自然災害により半壊以上の被害を受けた加入者には、住宅を県内で再建・購入した場合に600万円（再建等給付金）、補修した場合に50～200万円（補修給付金）、再建・購入・補修をしない場合には10万

図 公的バックアップの基本的フレーム



出典：『兵庫県被災者住宅再建共済制度（仮称）創設に係る最終報告』3頁より。

円（居住確保給付金）の共済給付金が支払われる（県外の場合にはそれぞれ半額）。平成17年度実績では、加入申込者が72,886戸（内共済負担金納入済み戸数71,196戸）で、対象戸数1,770,252戸の内4.1パーセントの加入率であった。また、共済給付金を給付するため共済基金が金融機関から資金調達し、結果として当該金融機関の損失が生じたときは、同条例14条によれば、兵庫県が予算の定めるところにより、当該金融機関に対してその損失を補償し、共済基金が当該補償額を県に支払う（図参照）。

また、兵庫県では、被災者生活再建支援法の「居住安定支援制度」を補完し、自然災害により被災した住宅の再建や補修を支援する兵庫県と県内の市町が共同事業として「居住安定支援制度補完事業（居住安定支援助成金制度）」を創設している。この制度は、国が実施する被災者生活再建支援法に基づく支援制度では認められていない住宅本体の建築・補修費用や全壊した住宅本体の補修費用、被災者生活再建支援法が適用されない小規模の災害も対象とすること、年収（前年度年収800万円以下世帯）や年齢に関する要件を緩和・撤廃していることなどが特徴である。そして、全壊世帯の再建・購入・新築の場合には200万円を、全壊世帯の補修の場合と大規模半壊世帯の再建・購入・新築・補修の場合には100万円を、それぞれ支給限度としている。それに加え、高齢者住宅再建支援事業として、自然災害により被害を受けた住宅の再建にあたり、高齢者に対する住宅ローン貸付が困難な傾向にあること等から、高齢被災者が被災住宅にかわる住

宅を建設または購入する場合、その経費の一部を助成することとしている。この事業では、満65歳以上の被災者のうち、被災住宅にかわる住宅を市町内で再建・購入し、前年の総所得金額が730万円以内のものに、一律100万円（ただし、建設・購入に要する費用が500万円以上であること）を補助することとしている。

### 三 近年の災害における自治体による住宅支援（住宅政策）の動向

#### 1 鳥取県西部地震対策と住宅復興補助金・鳥取県被災者住宅再建支援条例の制定

鳥取県西部地震に対する復興対策の中で、郊外や過疎地域、高齢化地域における被災世帯（者）の流出を防ぎ、地域社会を崩壊させないため、都市基盤の整備よりも、住宅再建が優先されるとの発想から、鳥取県住宅復興補助金制度に基づく予算措置を講じた。この住宅復興補助金とは別に、傾斜地に住居が存在していたことから、崩壊により、住宅等の建物に被害を及ぼしたり、道路・水路等地域住民の生活に支障をきたすと認められる石垣や擁壁の補修についても、その費用の1/3（150万円が限度）が補助された（表－1 参照）。

上記補助事業を恒久化するため、同県では、条例基金制度が採用された。そして、鳥取県被災者住宅再建支援条例（平成13年鳥取県条例第40号）では、「自然災害により住宅に著しい被害を受けた地域（以下「被災地域」という。）において、県及び県内市町村が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者住宅再建支援事業費補助金を交付するための措置を定めることにより、被災地域が活力を失うことなく力強い復興をすることを促進し、もって地域の維持と再生を図る」として、「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のうち、当該災害により県内で10戸以上の住宅が全壊したものその他被災地域の崩壊を招くとともに市町村の財政を著しく圧迫するおそれのある重大な被害が生

表－1

| 区分    | 補助対象限度額 | 補助対象範囲                         | 負担割合                                                                     | 申込実績        |
|-------|---------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 建設    | 300万円   | 住宅の新築、既存の住宅面積の5割以上の建替え又は購入     | 県2/3<br>※居住していた市町村内に建設・購入する場合に限る。                                        | 296件        |
|       |         |                                |                                                                          | 590,500千円   |
| 補修    | 150万円   | 住宅に補修又は既存の住宅面積の5割未満の建替え        | 50万円以下<br>県1/2<br>50万円～150万円<br>県1/3<br>※敷地内の浄化槽、給排水設備、電気設備、ガス設備の補修等を含む。 | 6,427件      |
|       |         |                                |                                                                          | 2,302,773千円 |
| 液状化復旧 | 150万円   | 液状化によるものの基礎の復旧（地盤補強、住宅の整地等を含む） | 50万円以下<br>県1/2<br>50万円～150万円<br>県1/3                                     | 188件        |
|       |         |                                |                                                                          | 105,067千円   |

出典：鳥取県防災危機管理課『平成12年鳥取県西部地震の記録』（平成13年）121頁より。

じたもので知事が参加市町村……に協議して指定したもの」(傍点引用者)について、①自然災害により全壊し、又は半壊した住宅に代わる住宅の新築又は購入の場合には、全壊住宅等に代わる住宅の新築又は購入に要する経費の額（1戸につき300万円を限度）、②全壊住宅等の改築又は増築の場合には、全壊住宅等の改築又は増築に要する経費の額（1戸につき300万円を限度）、そして、③全壊住宅等その他自然災害により一部破損した住宅の補修の場合、破損住宅等の補修に要する経費（1戸につき150万円を限度）のうち50万円以下の部分に10/10を乗じて得た額と50万円を超える部分に2/3を乗じて得た額の合算額（当該経費が50万円以下である場合にあっては、当該経費に10/10を乗じて得た額）が、被災者住宅再建支援金として交付される。そして、鳥取県内の同事業参加自治体、たとえば、鳥取市被災者住宅再建支援条例（平成13年鳥取市条例第32号）では、「自然災害により住宅に著しい被害を受けた者に、被災者住宅再建支援金を交付することにより、市が活力を失うことなく力強い復興をすることを促進し、もって地域の維持と再生を図る」ため、県条例と同様の規定をおいている。



## 2 宮城県北部連続地震による被災住宅再建支援金制度

宮城県北部連続地震による被災住宅再建支援金制度<sup>13)</sup>は、平成15年7月26日に発生した宮城県北部連続地震により、自己居住の住宅に被害を受けた被災者の居住の安定を図り、「被災地の早期復興」に寄与することを目的として、住宅の建設及び補修に対し、補助を行った。補助の事業主体は、市町村で、その市町村に対して宮城県は補助金（交付決定額の9割を限度として概算払い）を支出した。すなわち、市町村から「全壊」又は「半壊」の罹災証明を受け、主たる居住の用に供する住宅（被災住宅）を所有する被災者（これに類するものとして市町村長が認めた者を含む）または当該被災者と同一の被災住宅に居住する被災者で、被災住宅に代わる住宅の建設または補修を行う者に対し、①建設：被災住宅に代わる住宅の新築（建て替え）、購入または被災住宅の改築（延べ床面積の5割以上の建て替え）に係る経費に対して、市町村が補助対象とする額（上限額100万円）、②補修：被災住宅の改築（①に該当する改築以外）、補修及び被災住宅以外の建物の住宅への改築に係る経費に対して、市町村が補助対象とする額（上限額50万円）を補助した。実績は、平成15年からの3か年で、建設677件、補修2,772件、計3,449件で、支援金総額は、約20億3千万円にのぼり、全半壊世帯数4,368世帯の約80%が助成制度を活用したことになる。

## 3 平成16年の7月福井豪雨災害対策における住宅再建支援

平成16年の7月福井豪雨災害対策について、福井県は8月補正予算でつぎのような措置をとった(表-2参照)。すなわち、住宅再建の支援として、①被災者住宅再建補助金と②被災者住宅再建資金無利子貸付事業を実施した。①は、被災世帯に対し、住宅の改築、補修等に要する経費について補助するもので、補助対象者は、自ら居住する自己所有の住宅に被害を受け、その住宅を補修し、または同一市町村内において住宅を新築、購入し、その住宅を所有する者で、限度額は、全壊世帯で400万円（改築、補修等300万円、家財道具等100万円）、半壊世帯で200万円（改築、補修等150万円、

表一 福井県の被災者住宅再建補助金の概要

補助金支給上限額について

※□内は補助対象経費の負担割合を示す。

| 被害程度<br>対象経費                  | 全壊                         |                                                  | 半壊                         |                                                              |                            | 一部破損<br>床上浸水               |
|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
|                               |                            |                                                  | 大規模半壊                      |                                                              | 大規模でない<br>半壊               |                            |
| 住宅の新築・補修に係る経費                 | 300万円<br>(補助対象経費の3/4)      | 300万円<br>－(A)<br>(被災者生活再建支援法を適用)<br>200万円<br>(A) | 150万円<br>(補助対象経費の3/4)      | 150万円<br>－(B)<br>(所得制限を超えない場合、被災者生活再建支援法を適用)<br>100万円<br>(B) | 150万円<br>(補助対象経費の3/4)      | 50万円<br>(補助対象経費の3/4)       |
| うち被災者生活再建支援法の対象<br>(解体撤去、整地等) | 県 1/2<br>市町村 1/4<br>本人 1/4 | 国 1/2<br>基金 1/2<br>本人 0                          | 県 1/2<br>市町村 1/4<br>本人 1/4 | 国 1/2<br>基金 1/2<br>本人 0                                      | 県 1/2<br>市町村 1/4<br>本人 1/4 | 県 1/2<br>市町村 1/4<br>本人 1/4 |
| 家財道具等                         | 100万円<br>(補助対象経費の3/4)      | (所得制限を超えない場合、被災者生活再建支援法)<br>100万円                | 50万円(補助対象経費の3/4)           |                                                              |                            | 県 1/2<br>市町村 1/4<br>本人 1/4 |
|                               | 県 1/2<br>市町村 1/4<br>本人 1/4 | 国 1/2<br>基金 1/2<br>本人 0                          | 県 1/2<br>市町村 1/4<br>本人 1/4 |                                                              |                            |                            |
| 合 計                           | 400万円                      |                                                  | 200万円                      |                                                              |                            | 50万円                       |

※ 網掛け部分について新制度

出典：福井県『平成16年度8月補正予算7月福井豪雨災害対策の概要』16頁より。

家財道具等50万円)、一部破損、床上浸水世帯で50万円(補修、家財道具等50万円)となっており、その負担割合は県1/2、市町村1/4、本人1/4である(なお、全壊・大規模半壊世帯における解体撤去、整地等の経費は、被災者生活再建支援金の支給対象である)。②は、被災世帯が住宅の改築、補修等をする際に利用する貸付金について、5年間無利子とする利子補給を行うものである。この対象者は、自ら居住する自己所有の住宅に被害を受け、その住宅を補修し、または同一市町村内において住宅を新築、購入し、その住宅を所有するもので、限度額は全壊の場合2,000万円、半壊の場合1,000万円、一部破損・床上浸水の場合300万円となっている。

なお、京都府では、同じく平成16年台風23号による被災者の「住宅の再

建に要する資金を低利で貸し付けることにより、被災者の迅速な生活再建及び被災地の早期復興を図り、もって地域社会の崩壊防止と活力浮揚に資するため」地域再建被災者住宅等支援融資に関する規則（平成17年京都府規則第3号）を制定した。この規則では、融資対象者について、申込み時点の年齢が満70歳未満であり、かつ、償還完了時における年齢が満75歳未満であることを資格要件の一つに挙げていることが特徴である。

#### 4 中越地震における住宅再建支援

中越地震対策における住宅再建支援<sup>14)</sup>では、①「助成制度」（生活再建のための資金の一部を支援）、②「応急修理制度」（市町村が実施する応急的な修理）及び③「融資制度」（建設資金の借り入れの支援）を実施した（表－3参照）。そのうち、①の被災者生活再建支援法による住宅関係の支援には、居住関係経費（全壊・大規模半壊世帯が支給対象）について、住宅本体を除く、一部周辺事業の経費がその対象となる<sup>15)</sup>という限界があった。そのため、新潟県及び関係市町村が独自に次のような支援制度を立ち上げた。すなわち、被災者の生活再建、居住の安定を図るため、被災者生活再建支援法による支援を基本とし、市町村が被災者の家財道具等の購入経費、住家の解体撤去費等の経費の一部を補助する場合、県が当該市町村に対して補助（負担割合：県2/3、市町村1/3）を行うこととしたのである。中越地震及びその後の余震で被災した世帯で発災当時対象市町村に居住していた世帯（建物所有者ではなく、居住世帯）が対象世帯となり、この制度では、被災者生活再建支援法の支援対象とならない、自ら居住用に供する住宅における当該住宅の改築補修費、設備の取り換えなども対象としている。

また、新潟県により出資された財団法人新潟県中越大震災復興基金は、「新潟県中越大震災からの早期復興のための各種取組を補完し、被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を安定的かつ機動的に進めることにより、災害により疲弊した被災地域を魅力ある地域に再生させることを目的」として設立されている（同寄付行為3条）。この復興

表－3

| 世帯の収入、基準                                                                                                                   |           | 上段：お二人以上で生活されている世帯（下段はお一人の世帯） |          |                |          |         |           |          |         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------|----------|----------------|----------|---------|-----------|----------|---------|
|                                                                                                                            |           | ①被災者生活再建支援金                   |          |                |          |         | ②住宅応急修理制度 |          |         |
|                                                                                                                            |           | 生活<br>経費                      | 居住<br>経費 | 国の<br>制度<br>合計 | 県の<br>制度 | 合計<br>ア | 国の<br>制度  | 県の<br>制度 | 合計<br>イ |
|                                                                                                                            |           |                               |          |                |          |         |           |          |         |
| 世帯年収が<br>500万円以下の場合                                                                                                        | 全壊        | 100                           | 200      | 300            | 100      | 400     |           |          |         |
|                                                                                                                            |           | 75                            | 150      | 225            | 75       | 300     |           |          |         |
|                                                                                                                            | 大規模<br>半壊 | -                             | 100      | 100            | 100      | 200     | 60        | 100      | 160     |
|                                                                                                                            |           | -                             | 75       | 75             | 75       | 150     |           |          |         |
|                                                                                                                            | 半壊        | -                             | -        | -              | 50       | 50      | 60        | 50       | 110     |
|                                                                                                                            |           | -                             | -        | -              | 37.5     | 37.5    |           |          |         |
| ・世帯主が45歳以上の世帯<br>又は要援護世帯で、世帯全<br>体の収入が500万円超、700<br>万円以下の場合<br>・世帯主が60歳以上の世帯<br>又は要援護世帯で、世帯全<br>体の収入が700万円超、800<br>万円以下の場合 | 全壊        | 50                            | 100      | 150            | 50       | 200     |           |          |         |
|                                                                                                                            |           | 37.5                          | 75       | 112.5          | 37.5     | 150     |           |          |         |
|                                                                                                                            | 大規模<br>半壊 | -                             | 50       | 50             | 50       | 100     | 60        | 100      | 160     |
|                                                                                                                            |           | -                             | 37.5     | 37.5           | 37.5     | 75      |           |          |         |
|                                                                                                                            | 半壊        | -                             | -        | -              | 50       | 50      | 60        | 50       | 110     |
|                                                                                                                            |           | -                             | -        | -              | 37.5     | 37.5    |           |          |         |
| 上記以外の場合                                                                                                                    | 全壊        | -                             | -        | -              | 100      | 100     |           |          |         |
|                                                                                                                            |           | -                             | -        | -              | 75       | 75      |           |          |         |
|                                                                                                                            | 大規模<br>半壊 | -                             | -        | -              | 50       | 50      |           | 100      | 100     |
|                                                                                                                            |           | -                             | -        | -              | 37.5     | 37.5    |           |          |         |
|                                                                                                                            | 半壊        | -                             | -        | -              | 50       | 50      |           | 50       | 50      |
|                                                                                                                            |           | -                             | -        | -              | 37.5     | 37.5    |           |          |         |

出典：新潟県中越地震災害対策本部『新潟県中越大地震 被災者生活再建の手引（生活の安定を目指して）』（平成16年12月1日）3頁より。

基金は、3,000億円規模の復興基金（事業規模は10年間に於いて600億円程度）の造成に必要な地方債の許可とその利子支払額に対する交付税措置が行われることで設立された。同復興基金による事業では、被災者の住宅再建を支援するため、住宅復興資金借入に対する利子補給、高齢者・障害者向けの住宅整備、雪国特有の住様式による住宅整備及び県産材を使用した住宅の建替・修繕経費等への補助など7事業メニューを実施している。

中越地震復興計画では、自力再建への支援（前述の被災者生活再建支援

表－４

(単位：千円)

| 事業<br>メニュー      | 事業内容                                           | 件数     | 助成金額    |
|-----------------|------------------------------------------------|--------|---------|
| 被災者住宅復興資金利子補給   | 被災住宅・宅地の復興のための借入金の利子補給                         | 1,365件 | 64,265  |
| 越後杉で家づくり復興支援    | 住宅再建時の県産材（にいがたスギブランド材）使用経費の一部を補助               | 317件   | 267,805 |
| 高齢者・障害者向け住宅整備支援 | 被災した高齢者・障害者が住宅を再建する際に、身体状況に適した住宅とする場合、経費の一部を補助 | 29件    | 6,658   |
| 雪国住まいづくり支援      | 多雪地域での居住環境の確保のため、雪国特有の住様式で住宅を再建する際に、経費の一部を補助   | 167件   | 102,571 |
| 被災宅地復旧工事        | 公共事業に採択されず、融資が困難な者の宅地復旧工事の一部を補助                | 81件    | 42,672  |
| 県産瓦使用屋根復旧支援     | 県産屋根瓦を使用して住宅を建替・修繕経費に対する補助                     | 258件   | 143,236 |
| 被災宅地復旧調査        | 長期避難勧告地域等で被災宅地の復旧工法の調査に要する経費の一部を補助             | 14件    | 26,905  |
| 小 計             |                                                | 2,231件 | 654,112 |

出典：財団法人新潟県中越大地震復興基金『平成17年度事業報告書』４頁より。

や低利融資のほか、表－４のように基金事業としての被災者住宅復興資金利子補給、被災宅地復旧工事、高齢者・障害者向け住宅整備、更には住宅債務（二重ローン）償還特別支援等）、自力再建困難者への支援（災害公営住宅整備事業のほか、復興基金による公営住宅家賃や民間賃貸住宅家賃補助、親族宅等同居支援）、そして、防災集団移転等への支援（防災集団移転促進事業のほか、県独自の小規模な防災のための住宅移転事業など）にみられるように、いわば社会保障的性質を有するものと政策的性質を有するものとを区分し、各種支援を実施していると分析できる。

## 四 住宅再建支援の正当化根拠と法的制御

### 1 補助金交付における「公益性」要請

自治体から被災者へ支給される助成金等の基本的性質は、地方自治法232条の2で規律されている補助金であることがほとんどであろう。それゆえ、同条で定める公益上の必要性の存否が、法的評価では重要となる。

たとえば、補助金の交付の違法判断に関し、下関市と釜山市との間の高速船運航事業を目的として設立された第3セクターに対する下関市の補助金の交付に「公益上必要がある」かが争われた住民訴訟で、最高裁は、「本件事業の目的、市と本件事業とのかかわりの程度、上記連帯保証がされた経緯、本件第2補助金の趣旨、市の財政状況等に加え、上告人は本件第2補助金の支出について市議会に説明し、本件第2補助金に係る予算案は、市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたものであること、本件第2補助金の支出は上告人その他の本件事業の関係者に対し本件事業の清算とはかかわりのない不正な利益をもたらすものとはうかがわれないことに照らすと、上告人が本件第2補助金を支出したことにつき公益上の必要があると判断したことは、その裁量権を逸脱し、又は濫用したものと断すべき程度に不合理なものであるということとはできないから、本件第2補助金の支出は、地方自治法232条の2に違反し違法なものであるということとはできない」（傍点引用者）とした<sup>16)</sup>。また、最高裁は、県議会議員の職にあった者を会員とする元県議会議員会の内部的な行事等に要する経費を補助するためにされた県の補助金の支出が県の裁量権の範囲を逸脱したものとして違法であるとした事例<sup>17)</sup>において、「本件各補助金の対象となった事業は、いずれも被上告人元議員会の会員を対象とした内部的な行事等であって、住民の福祉に直接役立つものではなく、その事業それ自体に公益性を認めることはできない。また、……本件各補助金の交付の趣旨は、県議会議員の職にあった者の功労に報いることと、その者に引き続き県政の発展に寄与してもらうことにあるということが出来る

が、県議会議員の職にあった者も、その職を退いた後は、もはや県民を代表する立場にはないのであるから、上記の趣旨により被上告人元議員会の内部的な事業に要する経費を補助するとしても、県議会議員の職にあった者に対する礼遇として社会通念上是認し得る限度を超えて補助金を交付することは許されないというべきである。ところが、本件各補助金の交付は、その金額が平成11年度が450万円、平成12年度が241万1,026円であって、被上告人元議員会の事業の内容や会員数に照らしても、県議会議員の職にあった者に対する礼遇として社会通念上是認し得る限度を超えるものといわざるを得ない。そうすると、本件各補助金の交付につき地方自治法232条の2の『公益上必要がある場合』に当たるものと認めた県としての判断は裁量権の範囲を逸脱したものであって、本件各補助金の支出は全体として違法というべきである」と判示した（傍点引用者）。

そもそも補助金は、通常、対価性をもたないから、その交付の仕方や額しだいでは、当該自治体の財政基盤や民主的基盤を混乱させると共に、法治主義に反することになる場合も想定される。それはまた、自由競争を旨とする市場への関与ないし大きな影響力を及ぼす場合もあるから、一定の「しぼり」が必要となる。そして、上記の最近の二つの最高裁判決からは、補助金支出の趣旨・目的の公益・公共性と共に、その目的に照らした金額が、まず、問題とされる。しかし、補助金交付に関する「公益性」判断そのものの適否を裁判所が直接行うのは困難な場合が少なくないのであって、司法審査に当たっても、この判定に関し「著しい不公正もしくは法令違背を伴わない限り、これを尊重することが地方自治の精神に合致する所以」<sup>18)</sup>として、公益上の必要性に関し、相当ひろい許容幅（裁量）が認められることとなる。ただし、前述の最高裁判決にもみられるとおり、裁量権の範囲を逸脱し又は濫用があったかどうかは、対象事業の目的の公益性、補助金の趣旨・目的、住民の福祉に役立つかどうか、自治体の財政状況とのかかわりや交付額、支給対象者に不正な利益をもたらすかどうかといった実体的要素のみではなく、議会において個別的に支出の当否が審議されたかなどの手続的要素ないし民主的正統化の要素をも判断要素とし

て違法性審査が行われていることは注意すべき点である。このように、一般的な行政裁量の司法審査方法として通常挙げられる動機的不正、比例原則・平等原則などのほか、中立性・民主的正統化や手続的規律などがあげられ<sup>19)</sup>、また、補助金の支出実態も判断要素に加えられることは重要である<sup>20)</sup>。

## 2 住宅建設奨励補助金と利子補給補助金の公益性判断

次に、被災者に対する住宅再建のための公的支出について検討したい。しかし、筆者が調査した限り（判例集等の公刊物）では、社会保障的給付にしても、いわば政策的給付であっても、そもそも被災者の生活再建のためのさまざまな支援自体の目的が一般的・社会的にも許容されやすいこと、前述のとおり、その額について義援金による場合を除き、著しく高額であるとはいえないこともあってか、直接住宅再建のための公的援助が争われた事案はなかった。しかし、そうであるからといって、法的に無制限ではないのであり、被災者の生活再建や住宅再建を地域社会の存続と発展のために行うと位置づけ、支援することが多くなっているため、ここでは同様の政策目的のための住宅建設を奨励する補助金に関する公益性の存否にかかる裁判例の分析から始めたい。

北海道滝上町では、住宅建設奨励のために、住宅建設奨励補助要綱に基づき、住環境の向上を図り町民の定住と美しい自然環境と調和した町並み（童話の村）の形成を促進することを目的として（同1条）、①町の区域内に住宅を新築するものであること、②住宅は、自らが所有するものであること、③町税その他、町に対する債務の履行を遅滞していないこと、④当該住宅の新築が法令に違反していないことの各条件を満たす者に対し、予算の範囲内で補助する（同2条1項）。また、補助金の額を、建設工事を町内請負業者との契約により行う者に対しては100万円、これを町外請負業者との契約により行う者に対しては70万円（同3条）と定めて、町内請負業者の振興を図るために支給額に30万円の差を設けている。そして、この補助金支出とその方法における格差を違法として損害賠償を求めた住民



訴訟において旭川地裁<sup>21)</sup>は、その理由が十分に明確とはいいがたい面はあるものの、当該要綱の目的と手段としての補助金交付につき、住宅建築費を補助することに「公共の福祉を増進する効果があることは明らかである」と判断している。また、町内外の請負業者によって補助金額に差があることも町内請負業者の振興を図るという目的に照らすと合理的であり、平等原則に反するともいえない、と判断した。

上記のような住宅建設費の直接的な補助ではなく、宮崎県綾町で、後継者の定住を進める目的で、後継者が住宅整備に要する融資を受けた場合にその利子補給をしていた綾町後継者住宅整備資金利子補給要綱に基づく補助金支給の差止訴訟（住民訴訟）につき、宮崎地裁は、地方自治法232条の2に定める公益上必要性の存否は、自治体の長のまったくの自由裁量ではなく、「考慮されるべき事情に照らして客観的合理性」が認められなければならないとして、次のように判示し、差止請求を認容した<sup>22)</sup>。すなわち、

「地方公共団体が補助金を交付する場合に、これを受給できる住民とそうでない住民とが生じることは避けられないが、補助金の交付が行政上の施策であることからすれば、交付内容や受給資格等の決定に際して、平等性が強く要請されることは当然であり、したがって、同等の条件にある住民を区別してその一部にのみ補助金が交付される場合には、当該補助金により実現すべき公益との関係においてこのような区別を容認するに足る合理的な理由が存在する必要がある、合理的な理由を欠く場合には、当該補助金の支出は前記載量の範囲を逸脱したものとして、前記『公益上の必要がある場合』という要件を欠くことになる」と解すべきである。特に、本件利子補給のように補助が直接私人の資産形成に結びつく内容のものである場合は、その合理性については厳格に判断されるべきである」（傍点引用者）。「本件利子補給は、制度目的自体に問題はないものの、その具体的手法において、住民総てにとって一般的な必要性のある行為で、かつ、私人の資産形成に結びつく住宅の整備について、合理的根拠がないのに一部の住民のみに便益を供与する補助策を採用した点で平等性に欠けており、補助の交付に関して地方公共団体の長に付

与された裁量を逸脱した施策である」。

この地裁判決に対し、福岡高裁宮崎支部は、次のように判示して、原判決を取り消し、請求を棄却した<sup>23)</sup>。

綾町では「昭和50年代初めをピークに人口の伸びが止まり、本件要綱が定められた平成3年前後では人口が漸減傾向にあったもので、本件要綱は、過疎化対策の一環として、数世代にわたる定住者を増加させるため、親が綾町に在住する若い世代の住民に対し、住宅整備に要する融資につき一人当たり年額25万円を上限として最長10年間に限り利子の補給を行うものとし、これに基づいて本件利子補給がされているのであるから、本件利子補給が、定住を促進し過疎化を防ぐという公益上の必要性に基づいてされたものであることは明らかである」。確かに、同町住民である原告・被控訴人の指摘するように、「住民であっても親が住民でない者は補助を受けられないという一見不平等な結果が生じることは否定できないが、これは本件要綱が親子2、3世代が共に生活を送ることを特に目的としていることからくるもので、そのような政策目的の立て方は控訴人（綾町長—引用者注）の合理的な裁量の範囲内のものといえ不当なものとは考えられないから、結果として補助を受けられる住民とそうでない住民が生じるからといって、本件利子補給の公益上の必要性が失われることにはならない」（傍点引用者）。また、「本件利子補給には個人の資産形成を助長するという側面があり、高額所得者であっても所定の要件を満たせば受給できることも被控訴人が指摘するとおりであるが、これによって、数世代にわたる定住者の増加を図るという本件利子補給の制度趣旨が損なわれるわけではなく、受給者一人当たりの補給額は年間25万円が上限であることに照らすと、定住促進という目的を離れて個人に利益を与えているともいえないから、やはり公益上の必要性が欠けることにはならない。」

地方自治法232条の2は、寄付又は補助は、その公益上の必要がある場合にのみ限られると規定している。それゆえ、この補助金支給が公益上必要であるかどうか、法的には主な争点となる。この争点に対しては、包

括的にみると、①補助対象者・事業活動の「果たすべき公益目的の内容、右目的が普通地方公共団体の財政上の余裕の程度との関連において、どの程度の重要性和緊急性を有するものであるか、右経費補助が公益目的実現に適切（合目的性）かつ有効（有効性）な効果を期待できるか、他の用途に流用される危険がないか、公正、公平など他の行政目的を阻害し、行政全体の均衡を損なうことがないかなど諸般の事情を総合して判断すべきであり、そのうえで公益上必要な場合に該当する事実がなく、又は右認定が全く条理を欠く場合には、右補助金の支出は違法である」、②「補助金支出が、目的違反、動機的不正、平等原則、比例原則違反など裁量権の濫用・逸脱となるときには、右補助金支出は違法となる」といえる<sup>24)</sup>。

前述の宮崎地裁判決のように資産形成へとつながることを理由として、その目的の公益性の存否そのものではなく、その実施方法としての補助金の支給の仕方につき、平等原則による審査にあたって、同じ状況にあるものを同様に取り扱い扱わないことを正当化する合理的な理由・根拠づけがあったかどうか、厳格な審査をするべきであるという発想により、違法性審査をすることもありえないわけではない。しかし、福岡高裁宮崎支判のように、一定の政策がそれぞれの自治体ごとに「公益性」の外観を備え、必要と認められるかどうかは、民主的正統性（議会の関与や選挙の結果など）の問題として、他の法規範に違反しない限り、また、自治体の財政秩序を乱さない限り<sup>25)</sup>、裁量権の踰越・濫用はないと判断される<sup>26)</sup>。このようにそれぞれの事情に合わせた合理性や民主的正統化が公益性の存否の判定にとって重要な要素となっている。そしてさらに、財政法その他各種法規による規制が重層的に存在するため、公益性の存否のみではなく、公正性や他の法規違背の存否などが組織・手続規範と実体規範のそれぞれ主張されている内容に応じて、法的に評価されているといえる。ただし、注意しなければならないのは、政策目的達成のための補助金につき、裁判所は相当程度広い裁量を認めているが、司法審査が及ぶ適法・違法の問題のみではなく、その運用レベルでは、民主制の観点から政治的・社会的な妥当・不当性の問題にきちんと対応することも軽んじられてはならないことであ

る。

### 3 小括

いわゆる災害にたいする「個人補償」については、自然災害により個人財産に被害が生じた場合、私有財産制度の下では、個人の財産を自由かつ排他的に処分しうる代わりに、個人の財産は個人の責任の下で維持することが原則で、「補償」という考え方を取り入れることは困難であり、自助努力で回復すべきものであることが、従来からとられている政府の統一的な考え方である。そのため、いわば社会保障の延長上にあるものとしての生活再建への「支援」が国及び自治体を通じて行われてきた。公金の支出による支援は、公益性による根拠づけがなければならず、個人の私有財産・資産形成に公金を直接投入することは許容されないとする考え方がある<sup>27)</sup> 一方、たとえば前述した被災者生活再建支援法のような立法措置による支援でも、個別具体的に支給される費目から財産の補填・形成と理解できるものないしそれに接続するものもあるから、財産・資産という視点のみでとらえるのではなく、ニーズに応じた給付のあり方などを検討すべきであるという指摘もある<sup>28)</sup>。

補助金交付は、ある特定者に一定の金銭給付を行うことであり、その原資が公金であることからさまざまな制約を受けることを忘れてはならない。災害対策は、本来、予防策を中心に構成すべきであること、とりわけ、阪神・淡路大震災時には、兵庫県内における死者のうち、建築物の崩壊による圧死が8割弱を占めていること、また、発災後の復旧・復興過程を想起すると、もともと点としての存在である個々の住宅が一定数以上の被害を同時に受けた（あるいはそう評価される）とき、それは点としてではなく、面としての、すなわち地域社会の被害と評価することができる。それゆえ、単に個々人の財産処分の問題のみではなく、社会的観点から、発災前に防災のための積極的な施策を講じる公益性がでてくると考えられる。この防災の視点は、発災後からも取り入れられるから、応急対策と同時に実施される道路等の公共施設・ライフライン等の応急復旧や新たなまちづ

くりへの取り組みは、次の災害への予防対策としても位置づけることができる。しかし、単に公共事業により公共施設等の復旧・防災化を果たしても、それらは「地域」や「まち」の枠組みに過ぎず、その基礎的活動・営為の単位である住民のくらしがなければ、そもそも地域社会は成り立たない。また、住民の生活再建やその見込みがなければ、人口の流出その他の原因となり、復興の立ち遅れや地域社会の衰退につながっていく。それゆえ、被災地域の復興は、被災者の生活再建にかかっているといえる。

個人の住宅は、たしかに私有財産であり、さまざまな社会的規制に服している。しかし、このように私有財産には各種社会的制約が付随するということは、それ自体が、そのおかれている状況に応じた公共性をもつと表現することができることにもなる。この点からすれば、個人の住宅＝私有財産→公的支援不可、という図式が果たして容易に正当化できるものかどうか、検証されなければならない。「公共性」ないし「公」なるものは、そもそも、「個」の存在を前提としているし、その逆もしかりである。個の集積が「公共」であると考えられるのであれば、私有財産である個人の住宅であっても、一定の面的側面ないし空間的側面から集合体として、街並みや地域という視点から、公共性を内在する。このような論理から、個人に対する支援であっても、それを集合的にみて公共性を肯定することは可能であり、相応する給付も公益性を有し、許容されると思われる。また、住宅再建支援は突発的な事情による被災者の生活再建支援の一環であり、それぞれのニーズに応じた「スタート地点における平等」という観点のもとでの制度づくりが望まれる。

## おわりに

被災者にたいする救援から生活再建への過程は、さまざまな支援・助成制度が結びつけられることで災害救助や災害援護資金の貸付など被災者救援対策の延長線上に生活再建の支援があるという意味から単線であらわされるものもあれば、それとは別個の生活再建に向けた支援・助成が複線的

に実施されることも少なくない。被災者の生活再建対策の多くは、公共事業などに付随して、いわば間接的に被災者の生活を復旧・復興するものである。この単線的または複線的な生活再建対策は、明確な線引きは必ずしも容易ではないし、また、相互に密接不可分に関連する場合もあるが、傾向としては、一般的に、前者は社会保障の観点からとらえられるのに対し、後者は復旧・復興事業の開始後に補助金を支給することなどによって被災者の生活再建を誘導・刺激する、いわば政策的対策である。

個々の住宅という「入れ物」は生活再建の必要条件ではあるが、そのみで被災者の生活再建が実現されるわけではない。町・街といった地域社会を形成する主体としての地域住民の生活復興と地域社会の存続・発展は、いわば「車の両輪」として位置づけられる。それゆえ、被災者に対する復興支援も、災害対策基本法8条3項で「国及び地方公共団体は、災害が発生したときは、すみやかに、施設の復旧と被災者の援護を図り、災害からの復興に努めなければならない」とされ、被災者の救助のみではなく、「生活を立て直すための援助」について努力義務が課されていることも見逃してはならない<sup>29)</sup>。いずれにしても、自立して自己の能力のみで住宅再建をはじめとする生活再建が可能であると認められる場合にはその基盤整備を公的責任のもとで行い、そうでない場合には、そのニーズに応じた各種支援をすることが災害対策基本法及び災害救助法等の各種災害対策法の趣旨であるといえる。

災害は地域ごとにその態様も、対策の必要も異なるのであるから、各地域間によって対策や施策に齟齬があっても、法的には相当程度許容される。しかし、そうであるからといって、その援助になんら法的制約がないわけではない。一般的に、被災者に対する各種支援は、社会保障的給付としての側面と政策的給付としての側面とがあり、その一方のみの側面が認められるものもあれば、実質的には双方の側面を含むものもありうる。とりわけ、後者の政策的給付の場合には、前述の支援、すなわち、補助金支給の目的とその額、給付方法などの公平性・公正性がやはり問題となり、相応の根拠づけと合理化が必要となる。また、民主的正統性を担保するた

め議会の関与を制度化したり、条例等による規範的根拠づけが望ましいものといえる。ただし、注意しなければならないのは、このような支援・施策は、比較的小規模な災害であったり、一部の地域にのみ限定される災害である場合には実現可能で有効な対策と評価されうるが、大規模災害でしかも広域的な対策が必要となる場合には、別途、何らかの方策を検討することが課題としてある。その意味で、兵庫県が現在単独で実施している共済制度や鳥取県で実施されている条例基金制度も、一つの答えであろうが、そのみではなく、重層的・広域的な取り組みを工夫することも忘れてはならない課題である。

〔注〕

- 1) 拙著『リスク行政の法的構造』（2007年・敬文堂）1頁以下参照。
- 2) 元来、「危機管理」は、ある紛争状態が戦争に向かうか平和回復に向かうかの分岐点にさしかかった時、その危機が戦争へエスカレートするのを防止し、收拾を図ろうとするシステム体系を意味する（見田・栗原・田中編『社会学事典』（1988年・弘文堂）179頁以下）。ただ、現在では、非軍事的なものへも、この手法が用いられてきている。
- 3) たとえば、林春男「災害弱者のための災害対応システム」都市政策84号41頁（44頁以下）参照（1996年）、京都大学防災研究所編『防災学ハンドブック』（2002年・朝倉書店）21頁（河田恵昭執筆）及び岡田憲夫「自然災害のリスクマネジメント」日本リスク学会編『リスク学事典』（2000年・TBSブリタニカ）94頁以下参照。
- 4) この点は防災アセスメントとか、災害危険性評価とも呼ばれる。災害は、誘因と素因（自然素因及び社会素因）とが組み合わせあって生じるため、その危険性の評価は、①誘因：自然力の規模や頻度など、②自然素因：地形や地盤など、③社会素因：人口や経済活動の状況など、④災害履歴：災害の種類・規模・場所・時期などを各々及び組み合わせて行われる（たとえば、水谷武司『自然災害と防災の科学』（2002年・東京大学出版会）16頁以下参照）。
- 5) 室井力「災害と行政法」法時49巻4号44頁以下参照（1977年）。また、関連して、公法研究61号所収の各論文参照（1999年・有斐閣）。

- 6) この報告書では、阪神・淡路大震災の特徴を、つぎのように総括している。
- すなわち、①被害の規模が極めて大きく、被災地域が広域に及んだ「大規模災害」であること、②人口が密集した大都市における「大都市型災害」であること、③犠牲者の約半数が60歳以上という「高齢社会型災害」であること、また、こうした災害の結果、④今なお多くの人々が応急仮設住宅で生活している「長期型災害」であること、⑤応急救助のみならず保健・医療・福祉サービスの提供といった面で多くの課題が提起された「複合型災害」であること、⑥さらに、災害救助法が制定された当時と比べ、国民の生活水準が飛躍的に向上し、ボランティアが救援活動において重要な役割を果たした「豊かな社会における災害」であることである。そして、同研究会は、①生活水準の向上に伴う衣食住ニーズの多様化・高度化、高齢化、情報化、国際化、人口の密集化、建築物の高層化、地域コミュニティの変化、国民や企業の社会参加意識の増大といった社会環境の変化に対応した応急救助の実施が必要であること、②大規模化、長期化した災害に対応できる応急救助が必要であること、③災害発生直後における対策、避難所の設置段階における対策、応急仮設住宅が建設された段階における対策というように、災害発生からの時間の経過によるニーズの変化に的確に対応した効果的な応急救助が必要であること、④避難所の設置、医療の提供、食料・水の供給、遺体の処理・埋葬、応急仮設住宅の建設等の応急救助の実施と併せ、要援護者への支援、保護・医療・福祉サービスの提供、被災者への生活支援、各種相談体制の整備等の一般対策との連携による総合的な対応が必要であること、⑤近年のボランティア活動への関心の高まりを踏まえ、災害時におけるボランティア活動と行政との連携が必要であること、以上の5点を基本的視点として検討を進めている。
- 7) 内藤誠夫『災害救助法の解説』（1947年・日本社会事業協会）10頁以下参照。
- なお、現在でも、救助の本質として説かれるところは、基本的に異ならない（災害救助実務研究会編『災害救助の実務—平成16年版—』（2004年・第一法規）27頁参照）。
- 8) 前注・『災害救助法の解説』10頁参照。また、この現代的意義等については、拙稿「災害救助システムの法的分析」福島大学地域研究センター・地域研究8巻3号41頁（1997年）参照。
- 9) 浦部法穂「被災者に対する『公的支援』と憲法」自由と正義48巻8号108頁以下（1997年）。



- 10) ただし、災害救助法23条7号に規定されている「資金の給与」は、従来実施されておらず、資金の貸与も他の制度の充実により災害救助法に基づくものは実施されていない（前注・『災害救助の実務』152頁以下参照。）。
- 11) もっとも、同様の基金でも、条例基金による公助方式を採用する自治体もある。たとえば、基金設置方法について、財団方式、条例方式及び公益信託方式が考えられる。北海道南西沖地震災害に関し、公益信託方式は、設定が容易であるが被災地域の実情に即した地域振興の観点に立った施策を迅速かつ弾力的に展開することが困難であることから、財団方式と条例方式に絞って検討された。そして、財団方式による公益活動は、基本的に長期にわたることが想定されていること、その設立には新たな人的・物的資源を要すること、また、公益法人の継続性の観点から検討を要することなどのデメリットはあるが、公益活動を迅速かつ弾力的に実施する点では優れている。他方、条例方式では、法令に基づく予算の議決など執行手続において所要の時間を要するが、被災町村の行政施策との整合性をはかりやすく、設置が簡便であることが指摘されている（北海道企画振興部北海道南西沖地震災害復興対策室『北海道南西沖地震災害復興対策の概要』127頁以下（1996年5月））及び拙稿「被災者救援システムの一断面」行政社会論集8巻2号69頁（1996年）参照。
- 12) 以下の詳細は、拙稿「被災者の救援・生活再建法制にかんする実態分析」行政社会論集8巻3号95頁（1996年）参照。
- 13) この制度の詳細とその問題点については、東北大学法学部『地震被災に対する住宅再建支援策調査研究報告書』（2005年3月）59頁以下参照。
- 14) 中越地震における被災者の実態等については、生田長人『新潟中越地震による被災住宅の再建に関する被災者実態調査報告』（2006年3月）に詳しい。
- 15) たとえば、家賃（月額2万円を超える部分が対象となり、最大50万円まで）、解体撤去・整地費（支出予定額の70%）、ローンの利子・保証料（利率から1パーセントを控除した最大2.5パーセントまで）、建築確認・完了検査等申請料、登記に係る費用、仲介手数料、水道加入分担金等である。
- 16) 最判平成17年11月10日判例地方自治276号21頁。
- 17) 最判平成18年1月19日判時1925号79頁。
- 18) この判示については、熊本地判昭和51年3月29日行裁集27巻3号416頁・名古屋地判昭和56年11月30日判時1049号29頁。
- 19) 碓井光明『要説自治体財政・財務法〔改訂版〕』（1999年・学陽書房）249頁以下。

- 20) たとえば、徳島地判平成13年9月14日判例地方自治238号48頁では、民生委員の研修旅行費用に充てるための補助金について、その実質が観光旅行であり公益性がないなどとして違法性を認めたものがある。
- 21) 旭川地判平成13年11月13日判例地方自治229号26頁。
- 22) 宮崎地判平成13年12月10日判例地方自治231号86頁。
- 23) 福岡高裁宮崎支判平成14年4月23日判例地方自治231号84頁。
- 24) 神戸地判昭和62年9月28日判タ665号119頁。
- 25) 松本英昭『新版逐条地方自治法<第3次改訂版>』(2005年・学陽書房) 74頁以下。
- 26) また、たとえば、廃棄物貯蔵施設の誘致については、札幌高判平成9年5月7日行裁集48巻5-6号393頁参照。
- 27) 櫻井敬子「地震に対する国家賠償責任について」自治研究79巻1号83頁(99頁以下)(2003年)。
- 28) 西谷剛「災害対策と給付行政」公法研究61号250頁(1999年)。
- 29) 防災行政研究会編『逐条解説 災害対策基本法<第二次改訂版>』(2002年・ぎょうせい) 79頁。

(しもやま・けんじ 本学法科大学院教授)