

大震災被災者への個人補償

政策法学からの吟味

神戸大学法学部教授

阿部泰隆

一 救済策の提案

① 阪神・淡路大震災で壊れた自宅を建て替えようにも、残存ローンに加え、二重ローンになる。これから借りるローンは兵庫県がこの四月に設立した震災復興基金により五年間無利子になるが、恩恵はあくまで返済能力がある者にしか及ばず、返済能力のない老人や失業者には住宅の再建の望みはない。災害減免法や所得税法による減税も所得のない者には縁がない。義援金による支援は一五〇〇億円をこえたが、一世帯に最高一五〇万円の支給があった雲仙の場合とは異なって、今回の地震では被災者が多いため、とてもたりない。

そこで、国家がローンを棒引きせ

よとか、被災者に国費による私的財産の完全な補償をせよ(1)とか、一世帯あたり一〇〇〇万円などを提供して、再起して貰おうといった提案(2)がある。また、地震保険を強制して、その保険料収入で救済しようという説(3)もある。

② 営業者にも無利子・低利の融資があるが、担保・保証人がない場合、返済能力を証明できないと結局は借りられない。

そこで、地場産業に関しても、返済能力を気にせずに貸与せよといった意見がある。

これは被災者に優しい案であるが、法制度として仕組むには、法的な吟味が必要である。弁護士会が提案しているというので、世間の素人は法律的に問題がないと思いきこんでいる者がいるが、法律の議論はそん

な簡単なものではない。

二 政策法学による吟味

ところで、ここで、筆者の政策法学の宣伝をさせて欲しい。これまで法律学は解釈法学を中心とし、法律の立案を行う立法学には弱かった。立法論においても、個別の条文の作り方を中心とし、法制度のシステム全体を工夫することは少なかつた。立法はもっぱら膨大な組織を有する官僚機構に委せてきたのである。その内容はおおむね立派なものであるが、しかし、日本の立法スタイルは官僚のボトム・アップで行われるので、既存の縦割りのシステムにとらわれる点に大きな限界がある。総合的な視点から政策目的を設定し、トップ・ダウンでそれを実現

するために既存のシステムを改変する工夫が必要な場合がある。本テーマに即して言えば、単に住宅の供給や産業の振興を行えばよいのではなく、自然災害の犠牲者に対する国家的な救済をどのような法的な枠組みで行うべきか、それは法制度としても整合的であるかも考慮して、期待される政策目的を実現する法的な手法を工夫する必要がある。これを行うのを私は政策法学と称している。

この法的な工夫のさいには、経済学、社会学、都市計画学など各種の学問の知見をも考慮するほかに、生命・身体は財産にまさるといふ憲法上の人権の価値序列、国民の税金はもっぱら公的な目的にしか使えず、私的な目的には使えない(したがって、税金で個人資産に贈与しない)という公共性の原理、困った者を救済

し、納税者よりも困っていない者には公金による助成はできないという社会福祉の原理、行政施策の公平性の原理、効率性の原理など、種々の要請に応え、しかも、不正使用などに対する監督システムの機能性を確保しなければならぬ。政策法学はこうした観点に立って新しい法システムをつくる作業をしている。それはこれらの複雑かつ多数の要因を考慮しつつ、合理的な解を求めているもので、いわば連立多次元方程式を解くに似た作業である。

したがって、経済学的に合理的に見える政策、あるいは、気の毒だといって目の前の犠牲者にとって人情味あふれる政策が法的に直ちに正当化できるとはかぎらない。この点で、経済学の知見だけで、あるいは、人情論だけで、法制度の提案をする最近の傾向には賛成できない。むしろ、経済学者は法制度を仕組むためのデータと経済学的な考え方を提供して欲しい。

三 ローン救済と身体被害

1 借金の返還義務

借金は返済して貰わなければならない。これには過去に借りた分とこれからの分がある。

過去に借りた分は、建物が未曾有の天災で損壊したのであるから、徳川時代の徳政令のように棒引きを命令せよという意見がある。しかし、それは天災に責任のない貸主に天災の損失を押しつけることになり、違憲であるうえ、不良債権の増大で金融恐慌をきたすおそれがある。災害対策基本法一〇九条の定める災害緊急事態の特別措置でも、債務の支払の延期までは定めているが、債務の棒引きは定めていないのである。民法では金銭債務の不履行の場合、債権者は法定利率(年五%、民法四〇四条)による損害賠償義務を負うことを定めているが、そのさい債権者は損害の証明を要せず、債務者は不可抗力によって抗弁することができないとしている(民法四一九条)。

国家が公庫ローンを棒引きすると、民間金融機関の債務の棒引き分

を補償すれば、それは借主に個人補償するのと同じである。それを制度として仕組むのはたいへん難しい。

2 賠償・補償の不適用

まず、国家は天災に対して法的責任を負うものではないから、その犠牲者に賠償なり補償する理由はない。国家の責任といえ、国家が違法行為を助長していたり、見逃していた水俣病や豊田商事事件の被害者に賠償するのが先決である。

公共のために財産権を剝奪する場合も、正当な補償と称して、市場価値を補償するだけである。区画整理の移転補償では、中古の建物は中古なりに評価する(当該建物の推定再建築費を経過年数に応じて減価した額、現在価値よりは高いし、かなり優遇されているが、新築価格よりは安い)ので、補償金を貰って、それでそのまま再建できるわけではない。これでは区画整理は進みにくいという困った問題はあるが、焼け太り禁止は絶対の原則になっている。

国家は国民の命と財産を守るためにある、税金を払っているから救済すべきだなどといっても、そこから国家の法的な責任が出てくるわけ

はない。国家も税金も災害共済保険制度ではないのである。また、税金を払っているから救済せよというなら、滞納者、低所得者は救済する必要があることになるが、それでよいのか。

3 財産よりは生命・身体の救済

また、国家に法的責任がなくとも社会連帯の観点から見舞金を出すという制度はつくれる。特に国家の危機管理体制の不備のために助かる命が助からなかった面を考えれば、国家には賠償責任はなくとも、不十分な点があったから、積極的に見舞金を出すべきであろう。しかし、生命・身体のほうが財産よりも重要な価値であるし、自衛隊などが迅速に出勤したと仮定しても、財産はそれほど助からなかったのであるから、まずは、財産の損失よりも先に、生命・身体被害に十分な見舞金を出すべきである。しかし、現行制度では、民間の戦争犠牲者になんらの救済もしていない上、今回の災害でも、生計維持者である死者の遺族に五〇〇万円、重度障害者に二五〇万円、生計維持者以外の場合はこの半

分(災害弔慰金等法)にすぎない(5)。国民年金の保険料を高い(従来月一万一〇〇円)ために滞納していた学生は、重度障害者になっても、わずか一二五万円の見舞金だけで、一生無年金障害者になるし、さらには、ボランティア活動中にバイク事故にあつた善意の者にはこの災害見舞金もでない。東京地下鉄サリン事件で一生植物人間になった被害者には犯罪被害者等給付金支給法により最高一二七〇万円程度支給されるだけである(しかし、松本サリン事件は犯罪かどうかまだはっきりしていないので、その犠牲者がその対象とされるか、わからないらしい)。片手や片足がなくなっただけでは災害障害見舞金はでない。学校での事故など、先生に過失がないとされれば、国家からは、治療費、障害年金と保険以外は何の給付もない。今後の巨額の出費と逸失利益に対して十分な補填はないのである。これに対し、財産を喪失した者は気の毒ではあるが、借家に住み、さらには、生活保護を受ける方法があるので、まだましである。

特に、重度障害者の救済は現行法の数倍には引き上げるべきである。さらに、生命・身体の犠牲者を現状のまま放置して、財産損害に補償するとすれば、経済政策のために、あるいは票を当てて、数の多いほうばかり目を向け、本当に困った者を少数であるとか経済に関係がないとして無視する、非人間的で、違憲施策である。

4 財産喪失の補填?

では、生命・身体の犠牲者の救済を十分に強化したら、天災による財産の喪失分の金員を国家が贈与することは許されるか。被災者はこれにより失われた資産を回復できる。しかし、この方法では、持てる者は資産を維持し、はじめからゼロであった者はやはりゼロであるから、資産家だけを優遇することになる。その原資の一部は無産者からも強制的に取り立てる所得税なり消費税でもあるから、多少の支援はともかく、まともな補償は、逆転の不公平を惹起する。さらに、所得がなくとも資産がある者に国家が資産保全の補助をするのは不合理であるから、当該住宅の敷地以外の資産の調査が必要に

なるが、そうした調査制度は日本にはないのである。それでも国家による贈与が民政の安定・経済の再建のためにやむをえないといえるか。まず無理と思う。

また、被災者には、財産の喪失のいかんを問わず一律に見舞金を与えよという意見もあるが、被災者としてでない者の区別が困難である上、それは焼け太りを承認することになり、国家賠償・損失補償における焼け太り禁止の原則との均衡を欠く上、被災地以外の国民との間に絶対的な不公平を生ずる。

被災者は家を失って、悲嘆に暮れており、特に高齢者はいまさらローンを組めないで自立できなくなる。彼らに自立して貰うために、とにかく一〇〇〇万円くらい出して、再建して貰うほうが社会の安定のためには有意義だという意見もある。しかし、持ち家でなければ、自立できないと考えるのがおかしい。借家住まいでも、いくらでも自立はできる。家を再建できなくとも、土地か借地を持つている者は、借家暮らしの者よりは資産家であるから、借家暮らしの者を支援するのが先である。土地持ちは再建できなければ、

その土地を売って、再開発住宅などに入れればよい。それでも、自立できない。これに対し、ローンの残額を棒引きにするだけであれば、損失をカバーするだけであるから、右の問題はないように見えるかもしれない。しかし、ローンを棒引きにすれば、地震保険に入っていた者との均衡も害されるし、通常は土地なり借地が残るから、はじめからの無産者との均衡を害する。このようにして、天災の場合に個人の財産損失を補償する制度は一般的にはつけれない。

住宅金融公庫では、被災者には実情に応じて利子と元金の支払を猶予する(その間、また利子がかかる。軽減措置はあるが)制度を置いているが、債務を免除する制度は置いていない。支払がなければ担保を実行するしかない。なお、家計維持者が死亡したような場合にはローンの返済は通常は付保されている生命保険で処理される。天災による損壊の場合にはローンを免除するとし、それを国家が負担しないとすれば、その未収分は他のローン利用者の負担となるように、ローンの利子を上げる制

度が考えられる。それはいわば天災保険を付保させるようなものである。

税金なら減免する制度はあるが、これは国家が取るべきものを担税力が不足したという理由で徴収しないだけである。資力不足の者に国家が補助金を与えるべきかという問題とは次元を異にする。

5 見舞金?

ただし、生命・身体の犠牲者の救済と均衡のとれる(それよりずっと少ない)範囲で、しかも、焼け太り禁止の国家賠償・損失補償原則との均衡の取れる範囲では、財産損害に見舞金を出す方法もありうる。特に、後述のように地震保険が成り立ちにくいから、被災者が保険に加入していなかったのは自己責任だともいいにくい面を強調すれば、こうした考え方になる。障害者になることを心配して国民年金に加入せよといわれても、そのリスクが低いから加入する者は少ないので、障害者への金銭支給は年金制度ではなく、社会連帯の精神からする福祉施策にせよというのが私見である(6)が、この場合も同様に考えるのである。

しかし、命や身体は平等であるから、それなりの見舞金の計算ができるが、財産の場合には評価が難しい。全壊した家の評価も、すでに片づけていれば、今更困難である。まして、半壊とか一部損壊の場合、損害額の判定は、今回の判定の争いにもるように、もめる。全半壊が四七万戸以上という今回の震災では、訴訟ばかりで、地震直後に評価したとしても、対象が多すぎるので、その作業は難しい。後ろ向きの仕事が増えるだけである。どうせ額も多くなから、これを導入するとかえってややこしくなるだけとも思える。同じく公金を出すにも、判定が容易なシステムを工夫する必要がある。

6 利子・修理代免除

ところで、産業界への貸付が焦げ付けば、直ちに抵当権を実行するのではなく、金利の減免などにより金融支援をすることが多い。公的資金の投入論まである。この震災のような自己の責任によらない返済困難の場合には、返済を数年間猶予して、一定額・割合の利子をその間震災復興基金で補給するなどの金融支援をするのが妥当である。また、土砂流

出により、家族が家と敷地もろとも流されてしまった西宮仁川のように、今回の震災のなかでも極度に気の毒な、いわば三重苦のケースに限定すれば、弔慰金・災害見舞金を大幅増しするほか、担保も消滅したことであるから、ローンが生命保険で解消されていない限り、震災復興基金で債務免除する制度を導入すべきであろう。

また、損壊した建物の所有者に修理代を補助する工夫をすべきである。現在、低所得者には住宅修理費の補助制度があるが、これは市民税均等割り世帯以下と金額(二九万五〇〇〇円)の制度があり、厳格すぎて、その適用を受けなければ自力で再建するか、遠方の仮設住宅に入居せよという二者択一方式を迫ることになる。これでは、あまりにも選択肢が狭い。そこで、これを中堅所得者、損害額の半分で一〇〇万円くらいまで緩和すべきである。さらに、住宅修理代の補助の枠内で、修理してもよく、修理せず家を取り壊し、(仮設、本格)住宅の建設費用の一部に転用してもよいという制度をつくるべきである。これは損害の一部の見舞金という制度とは異なり、これ

からかかる費用の一部であるから、判定が容易である。また、資産のある者に国家が補助するといった難点も生じず、むしろ、被災者の避難所からの脱出・仮設住宅の需要節約と自力復興を支援して、地域のコミュニティを維持し、公共の利益に寄与するものと思われる。

四 新規のローン

1 新規のローンの支援

これから借りる分に関しては、大幅な優遇措置がとられる。公庫融資一〇四〇万円に県民ローン八〇〇万円がつくので、土地を持っている以上ほぼ頭金なしでも住宅を再建することが可能である。震災復興基金はその利子を五年間無利子にするうえ、さらに、二重ローンになる者のうち、年収一四一三万円以下の者(平成七一九年度)については、六一〇年目の利子も一定範囲で補給する。どうせ建て替えようと思っただ者にとつては、死傷していなければの話であるが、壊れてありがたいくらいである。しかし、借金は返済能力のない者には縁がない。過去の

ローンの利子補給も、再建する場合に限っているので、前記の三重苦のような場合には、救済されない。

そこで、意欲があれば、返済能力をいちいち審査せずに貸し、滞った分は政府が補填せよといった意見もあるらしい。

2 返済能力のない者への貸与？

それはたしかに、復興には寄与するが、それは個人補償以上で、みんな返済のあてなく借り受けを希望し、しかも、返さなくてもよいのだというモラル・ハザード(倫理感の欠如)を生み、借金は返せという社会システムを崩壊させてしまう。

それなら、貸与などというケチなことをいわずに、高齢者も自宅を持つるようにと国家が金銭を贈与せよという意見もある。実際、雲仙では全壊した住宅を再建した者には義援金や災害対策基金により最高一五〇万円の支援がなされた。

しかし、この制度では、それは私的な財となつて、当面の救済対象である高齢者だけでなく、子孫に相続される不合理がある。また、雲仙ならともかく、阪神間では一〇〇〇万円くらいでは土地を持たない者に

は頭金にしかならない上、個々人がそれぞれの狭い土地に建築することを助長して、街の再建の障害になる。それよりは、行政が借金できない人の土地を買い集めて、集約換地を行い、公営住宅を建設すれば、それは公共財であるから、子孫に相続されることなく次の住宅困窮者に提供することもできる。借金できない人は、持家にこだわらないほうがよい。しかも、震災で滅失した家に住んでいた者は被災市街地復興特別措置法によりこれからできる公営住宅に三年間は所得制限なく入れるのである。

なお、頭金補助という制度も考えられる。この震災で引越越し、民間借家の賃貸などで、被災者はかなりの金を使ったと考えると、その分を補填しつつ、住宅再建を支援するたためである。しかし、住宅融資は前記のように一八四〇万円もつので、土地を持っている者に頭金補助をする必要はない。

3 中小企業への融資

地場産業にも低利・無利子融資施策が拡充された。震災基金では中小企業向けの融資に対する利子補給制

度が多数用意されている。しかし、やはり返済能力がない者は融資を受けることができないので、産業の再建は困難である。長田区のケミカルシューズ業界では、三〇%、六〇社が経営ピンチで仮設工場・融資を急ぐ必要があるという報道がある(説

売四月二八日夕刊二面)。そこで、かつての山一証券日銀特融とか今般の東京の信用組合の救済劇を真似よという意見があるが、これは個々の企業の救済というよりも、金融秩序の維持という公益の擁護が理由である。国家の経済システムに影響を与えない個人住宅や地場産業の資金枯渇の問題には妥当しない。あるいは、産業の復興が困難になれば、経済システムに大きく影響すると考えられるとしても、だからといって返すあての少ない多数の者に貸せば、経済が復興する前に社会システムが崩壊しやうい。

もっとも、潰れる企業はすでに潰れているので、これらに対応しても、遅すぎる。また、借家経営をしている家主が高齢だと、銀行からも融資を受けにくく、借家の再建が困難というが、だからといって、高齢の家主に有利な融資をすべきであら

うか。家主は土地をもっているから、自分に経営能力がなければ、土地を売って悠々自適の生活を送るほうが土地の有効活用にあ資するのである。

4 債務保証

せいぜいできるのは、債務保証だけである。銀行は融資のさいに返済能力を審査するが、貸し倒れを心配して、審査が厳格になる場合に、公的機関がその債務を保証し、貸し倒れの場合それを補填する仕組みである。そうすれば、銀行の審査は多少緩和されよう。これも、民間法人の債務を国家が保証することは、営業上の危険を国家に転嫁することになるので、一般的には許容されていない(法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律三条)が、例外的に、中小企業に対しては、中小企業信用保険法により、信用保証協会と中小企業信用保険公庫が信用保証を行う。信用保証協会は銀行の損失を一〇〇%補填し、保険公庫から一定割合で補填を受ける。今回、この保険の無担保・無保証人保険の別枠の追加、保険公庫の填補率の引き上げなどが行われた。それに伴い県は保

証協会への出資を追加している。これが妥当な方法であろう。

債務保証類似の制度は、ベンチャー・ビジネス振興のためにも存在する(財団法人ベンチャー・エンタープライズセンター「vec」の債務保証、財団が八〇%補填する。兵庫県先端技術育成資金、九五%補填)。これには法律上の根拠はない。ただし、これは先端技術に限って行われるもので、一般化はできない。これを住宅建設や地場産業復興のために応用すべきかという問題がある。

今回の大震災では、住宅を再建できない者や営業を再開できない者が無数に及び、地域の経済と社会に大きな不安を与え、阪神間と神戸を社会保障の街にする危険が大きい。これを回避するためには、行政がある程度リスクを犯すことには公共性があるともいえる。つまり、行政は債務保証した結果、債務を負担するリスクはあるが、銀行もリスクを負担するように設計する(債務保証率を一〇〇%にはしない)ならば、行政の負うリスクはそれほど大きくはないと考えられる反面、それによって民政の安定と地域経済の繁栄につながれば、結果として国家も得である

るということである。なお、返済の滞った者には厳格に抵当権を実行するが、四分の三の期間、きちんと返済すれば後は免除するといった方法で返済へのインセンティブを与える方法も考慮されよう。

この制度は前記の法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律三条に違反するのではないかという疑問があるが、個人に債務保証をするのではなく、銀行の損失を補填する補助制度ということのようである(地方公共団体が信用保証協会の損失を補償する関係と地方公共団体が中小企業者を主たる債務者とする債務の保証をする関係とは法律的に異なるものであるという。昭和三〇年四月六日蔵銀第七九号参照)。それは地方公共団体が行う場合、地方自治法二二二条の二による「公益上の理由による補助」に当たると見られる。

しかし、この地場産業は地震がなくとも円高と競争で衰退の運命にあるものも少なくないようである。ここで特別の制度をつくる必要があるかどうかはわからない。信用保証協会の制度でそれなりに対応できよう。

なお、某市では、被災者が修理代一〇〇万円まで銀行から借りるとき

債務保証をし、事故の場合に損失補填するという。事故は四〇%と見込んでいる。これは、事故の場合の銀行の負担がないし、少額なので、銀行も返済のない場合にまじめに取り立てる気が起きず、結局は市につけを回すであろう。そうすれば、返さなくてもよいという噂が流れ、制度は破綻する。これでも適法であろうか。

五 貸店舗・貸工場

店舗や工場のほうも、行政が貸店舗・貸工場を造って、適正な賃料で貸与することは可能であるし、共同の施設などに補助することも可能であるし、現に行われている。震災基金では地域活性化支援事業費補助、商店街・小売市場共同仮設店舗緊急対策事業補助金がある。ただ、賃貸条件をしっかりとる必要がある。当初は低所得者が多いし、儲からないとして、賃料を安くしていると、高額所得者がいつまでも明け渡さないとか、第三者に高くモグリ転貸して、差額を儲ける者が出る。その場合訴訟で明け渡しを請求しても、明け渡すまでは従前の賃料しか

取れないので、粘れば得するシステムになる。この場合には通常の民間賃料の倍を違約金として徴収するといった規定を初めから入れておくべきである。

六 地震強制保険

1 地震保険強制の提唱

現行の地震保険法に基づく地震保険は任意加入で(しかも、地震のために発生した火災を担保しない地震約款は有効。大審院大正一五・六・一二判決民集五巻四号四九五頁)、商品としての魅力に欠けるため加入率も悪く(九四年一〇月末の世帯加入率は全国で平均七・二%、兵庫県は三%)、支払の限度が厳しい(本来的にかけている火災保険などの金額の三〇―五〇%で、しかも、建物で一〇〇〇万円以内、家財五〇〇万円以内、一回の総支払額が一兆八〇〇〇億円をこえると、比例的に減額される。家財の損失は、建物の損傷割合で判定するので、家具だけが壊れた今回のケースでは保険が出ないことが多かった)ので、本当の大地震には役に立たない。また、危険な地域、危険とされる時期

にたくさん加入するという逆選択が起き、保険としては成り立ちにくい。そこで、前述のように、地震保険を義務づけよ（建物の固定資産税に一定率を乗じた保険料を取るか、住宅所有者全員に加入させる、火災保険に地震保険の付保を義務づける）という意見がある。

たしかに、自然災害の救済は、被災者の自助努力から、全国民の相互扶助に切り替えない限りは、難しい。そして、任意保険では高リスクの者ばかりが加入する限界があるので、低リスクの者にも高い保険料を課して、財源を増やすために強制保険にする必要があるわけである。また、保険なら、無産者からも徴収する税金で有産者に損失補填するという問題は解消できる。

2 強制は違憲で、機能せず

しかし、その狙いは逆に法律上の問題を惹起する。強制保険の制度が財産権を侵害する違憲の存在にないようにするためには、受益と負担がそれなりに合理的な関連性を有する必要がある。商品としての魅力におよそ欠ける保険を強制すると、低リスクの者にも高い保険料を

強制的に課すことは違憲である。現在の健康保険、年金、自賠責でも、この点の問題があるが、地震保険ではこの疑問は絶対的に大きい。次にこれを説明する。

地震のリスク（発生確率と発生頻度、地域）は保険の大数計算が可能ほど明らかにはなっておらず、保険料の合理的な算定はおよそできていないので、保険会社の経営が成り立ち、しかも、保険金の支払が確保できるような仕組みをつくることは不可能である。現在の地震保険は一九四四年から一九八八年にいたる四九五年間に日本で発生した三七〇の地震を基礎として、その年平均値をもとに保険料を算定しているの、大地震のために一時的に保険会計が赤字になっても、四九五年間には収支相償うはずだということであるが、これではもつと短期間に採算を取らなければならぬ保険会社の経営は成り立たない。大地震の場合には損害額が巨額になって、保険会社ではカバーできず、保険金の支払総額を制限する（そうすれば、結局は被災者の救済には役立たない）か、保険会社を倒産させることになる。特に、数百万人が難民になると心配さ

れる次の関東大震災に間に合うように保険料が貯まるはずはない。保険が役に立つのは大地震ではなく、中規模の地震までである。破綻が予想される保険に加入を義務づけるのは大戦中の強制貯金のようなものである。

また、地震のリスクは地域差が大きく、同じ地域でも時期によって大きく異なるので、なおさら保険料の合理的な算定は不可能である。大地震が一生に一回来る地域はほとんどない（地震は戦後も何度も来ているが、同じ地域で何度も被害に遭っている地域はない。洪水・台風とは違う）ので、普通の者にとっては掛け損である。私自身今回の被災地である神戸にはあと一〇〇〇年地震が来ない等という自信があるので、絶対に入りたくない。結局は、地震は保険の仕組みからして内容のあるものにならないのである(8)。

さらに、保険料が建物の現在の評価に依存する限りは、新しい家ほど高くつくが、今回の震災では逆に新しいほど安全であったから、火災と違って、地震の場合保険料とカバーする必要性とは関連性を持たないし、古い建物はその現在価値を補填

されても、再建には役立たない。再築（価格協定）保険を義務づければこの問題は解消できるが、焼け太りを認める代わりに保険料も高くなるので、強制になじむであろうか。

また、かりに、保険金が大地震に対応できるだけ貯まっても、今時の大戦の場合と同様に大地震で経済がパニックに陥れば、ほとんど役に立たず、そんな保険を強制するのは違憲であろう。関東大震災のとき地震でも保険金を出せという圧力により国家資金の支援を得て保険会社が一部保険金を支出した事例があったが、次の大震災でもそれを繰り返せば、それは保険会社の経営を圧迫するだけではなく、無産者を放置して、保険をかけていた有産者階級だけを支援するという不合理を生ずる。

さらに、これから地震保険を強制して、それを今回（過去）の地震の救済に当てるのは、将来の事故に備えるという保険制度の趣旨に反するし、税金の一種となってしまう、前述の理由で法的には許容できない。天災による被害者には返済がある程度免除することとし、その分はローンの利子引き上げでカバーする方

法も考慮されよう。しかし、これも地震の確率計算ができないので、適正な利子率が計算できないだけではない、その恩恵はローンの利用者にはしか及ばず、地震の来ない地域には利子率引き上げの恩恵が及ばないという不公平がある。

最後に、徴収の可能性を検討すると、地震保険を火災保険に強制的に付保させることにすれば、保険料が高くなるので、逆に火災保険にも入らないという者が増えて、ただの火災でも救済されない者が出て、かえって困る可能性がある。固定資産税に附加して徴収する制度をつくっても、その納付がないからといって、強制徴収すること、特に、その家を公売することは実際上困難である。地方公共団体ではただでさえ税の徴収が困難なのであるから。こうした制度は機能しにくい。

地震保険の強制を提唱される向き、特に経済学者ならともかく法律の専門家である弁護士会は、保険法に素人の私にも思いつく論点くらいは検討して欲しい。次の大震災対策としては、名案はないが、保険に期待せずに、各自の備えのほか、日頃のまちづくり、全国からの緊急支

援、官庁や企業の危機管理体制の整備が肝要である。

まとめ

このように、個人補償やローンの免除、地震保険には法的に吟味すれば困難が多く、その前に、死者、重傷者の救済を充実させるのが先決である。さらに、震災復興基金や債務保証などの現行の施策を緩和するくらいが妥当なところであろう。さらに、公営住宅・家賃補助・貸店舗・貸工場などの施策を拡充することが正攻法である。結局、現在行われている行政の施策は基本的には妥当であり、その微修正で済むことである。

- (1) 三好俊夫・日経四月四日夕刊一面。
- (2) 安場保吉「生ぬるい政府の震災対策」日経四月八日二面。さらに、全国民から募金して一兆円基金を造り、一世帯二〇〇〇万円を支給して再建して貰おうという意見(濱野成生「住宅再建に」一兆円基金) (読売二月七日二面)、倒壊した家屋の建替費用は国が財投で三分の二位を負担すべきで、天災なのだから国が手を差し伸べるべきであるという意見(大京社長横山修二・日経二月一八日一面)もある。
- (3) 日弁連「災害対策基本法等の改正

に関する意見書」(一九九四年二月)一一頁、九弁連「阪神・淡路大震災についての緊急基本提言」(一九九五年二月二日)二三頁、島田晴雄「地震列島「安心保障」が必要」日経三月七日二七面、吉田和男「復興のための経済政策」諸君一九九五年五月号六七頁、島田教授はNHKの解説でも同じことを言っていたと記憶する。

(4) 小高剛「用地買収と補償」(有斐閣、一九八七年)一一〇頁。

(5) 阿部泰隆「弔慰金、義援金、災害復興基金などの配分基準の提案」『困っている順』に配分しているか』ジュリスト一〇六五号五〇頁以下。

(6) 阿部泰隆「政策法務からの提言」(日本評論社、一九九三年)一三二頁以下。

(7) そうした例として、阿部泰隆「行政の法システム」(有斐閣、一九九二年)二一〇頁。

(8) 以上につき、東京海上編・損害保険実務講座5中の「地震保険」(有斐閣、一九九二年)一八三頁以下、岩崎稜「自然災害と保険」法律時報臨時増刊現代と災害(一九七七年)七三頁、同「地震損害と保険」損害賠償法講座8(日本評論社、一九七三年)五三頁以下を参照した。

(あべ・やすたか)



ジュリスト臨時増刊 1068号
(1995年6月10日号)

平成6年度 重要判例解説

▷各法分野ごとの判例百選・基本判例解説を補完するものとして毎年度の重要判例を総覧・解説し、最新の判例情報を提供する。平成6年度版は94件の重要判例を収録。

B5判/280頁/定価2700円

■有斐閣■