

「日本大災害法制對策的不足與法律整備的努力」演講紀錄

主講：阿部泰隆*

翻譯：蕭淑芬**

目	次
序 言	
一、地震預測——大規模地震對策特別措置法	四臨時住宅與社區
(一)地震預測的必要性	(五)補助的公共性—修繕與再建
(二)東海大地震的預測	(六)房屋貸款利息的補助
(三)預報真的有可能？	(七)無法強制保地震險
(四)神戶市的對應	(八)大量興建公營住宅與社區
二、緊急救援的法制整備工作	五、市區之都市計劃的整備
(一)災害對策基本法	(一)因自由開發原則形成的不健全市街
(二)日本政府緊急對策法之不完善與改進之道	(二)基於借家法對承租人的保護過度
(三)市町村長的權限	(三)共有的中高層住宅
(四)要請自衛隊出動救災	(四)二階段都市計劃
(五)交通管制	(五)區劃整理及減步
(六)消防	(六)公平的負擔
(七)前來救援之外國救難犬、外國醫師的對應方式	(七)撤出公共事業之勇氣
三、避難所的生活	六、提高建物的耐震性能
四、支援災民金錢、物資的法律體制	(一)地震防災對策特別措置法
(一)基本思考方法—福祉國家之原理	(二)耐震結構改善法
(二)災害慰撫金的請求權	(三)確保住宅品質保障法
(三)所謂公的援助（災民生活重建支援法）	七、地表境界的變動
	(一)境界變動與所有權
	(二)境界變動與禁建

* 日本國立神戶大學法學部教授法學博士

** 日本大阪大學法學博士；東海大學法律學系助理教授。

序 言

九二一大地震造成台灣嚴重的災情，對曾體驗過阪神淡路大地震的我而言，實能感同身受。對因地震而喪生、受重傷的民眾，在此由衷地表達哀悼及慰問之意。同時，對於因地震而喪失家園、失去工作的民眾則深表遺憾之意。

今天很高興能應邀參加如此大規模的研討會，本人此番訪問東海大學已是第三次；尤表感謝有關單位的邀請。

本人為提供台灣災後復建之參考，原本打算報告有關日本對重大災害因應政策之失敗、災後復建法制之現況及為改善的現況所作的努力、並報告個人的建言。可是，據日本媒體的報導，台灣各種政策措施均已相當先進且有效果。因此，今天本人報告的內容將限於日本法制的不足與其補救之道；此外，並希望藉此次機會學習台灣所施行的各種因應政策。

正如同收錄在拙著作『大震災之法與政策』（日本評論社、1995年）一書中所述，本人的基本觀點是認為：政府為完成救援與復興之任務，應以「連帶、迅速、公平」為基本理念，精密調整設計相關法制。日本法制就此一觀點而言，仍有諸多不備之處。

日本的災害對策法制可分為：一、地震之預測——大規模地震對策特別措置法；二、緊急救援法制的整備；三、受災居民金錢援助方案；四、住宅的復建；五、整備市街之都市計畫；六、提高建物耐震功能的支援方案；七、地表境界變動的對策等方面。以下本人將依序報告說明。

首先，比較阪神淡路大地震與加州大地震的受災狀況如下：

	1995/1/17 上午 5:46	1994/11/17 上午 4:30
	阪神淡路大地震	加州大地震
震度	7.2M	6.7M
死亡人數約	6,425 人	61 人
受傷人數	43,772 人	8,700 人以上（似可粗估 1 萬人）
避難人數	34 萬人（顛峰時期為 1 月 20 日至 24 日）	
受災人數		66.7 萬人，造成 4 萬人以上斷糧及失去住屋、數千人流浪街頭
金錢支援		對 20 萬戶個人及家族支給補助金 179 億圓
損害金額	10 兆日圓	2 兆日圓

受損房屋	488,222 棟	受援助戶數 40 萬，聯邦支出 1,100 億日圓
全倒	110,457 棟 (181,591 戶)	16,000 戶房屋無法居住
半倒	147,433 棟 (274,710 戶)	45,000 戶房屋受損
部分毀損	230,443 棟	
燒毀房屋	(含非供住家之房屋) 7,483 棟 受災戶數 9,017 戶	
水電瓦斯之供應	260 萬戶停電 86 萬戶瓦斯供應中斷 127 萬戶停水	100 萬戶 (似可粗估 150 萬戶) 70 萬戶停水
電話	30 萬電話線路中斷	
下水道水管、排水管	多數毀損	
震災廢棄物	2,000 萬公噸	
失業人口	1.8 萬人	4,587 人

地震來襲的時間剛好是都是最安全的時段。若非這時段，會造數倍的更大損害。請在以上表格中填入台灣地震的數據。本次台灣的地震也是發生在清晨時段。

一、地震預測——大規模地震對策特別 措置法

(一)地震預測的必要性

地震與洪水、台風等災害不同，一般說來並無前兆；因其係一種突然發生的現象，所以災害發生前也無從商討避難因應政策。目前可以作的、平時性的一般對策，僅限於建設防震的市街或預先準備災民對策等。這也是造成地震災害擴大的原因。如果事前能預測地震，政府就能督促人民防備，並停止鐵路等各種公共機關，使災害縮小到最低限度。也因此，號稱地震國的我國（日本），長久以來即努力從事地震的預測工作。

(二)東海大地震的預測

為此，有關單位就曾判斷指出，以過去地震的經驗及地殼的異常變動等前兆，

大概可預知在靜岡縣駿台河灣地區有可能發生大規模地震（所謂東海大地震）。在這個判斷的前提之下，1978年日本制定了大規模地震對策特別措置法。此一法案的結構係：當預測有地震時，政府在地震前即下令宣布警戒，同時設立警戒指揮總部，研擬因應對策。目前，以靜岡縣、愛知縣等縣為中心，全國總共有6個縣167個市町村屬該法所指定之地震防災對策強化地區。

（三）預報真的有可能？

然而，一旦發出警報，將會使經濟活動停止，造成社會、經濟的重大損失，因此絕對不容許有宣布錯誤警戒訊息的情況發生。欲使地震預測實際發揮效用，在促使民眾能充分採取避難行動上，應加以特定時間與地點。不可只因某地區位於斷層上，就抽象性的預測其將來可能會有大地震之發生；反之，地震預測應具備：預測何時、何地、會發生多大規模的地震等精確度的能力。

阪神淡路大地震之後，即有人提出批判，極力主張指出：事實上精確度高的地震預報，以目前的科學而言，是不可能的，而上述法律的制定不過是使地震學者獲取預算的依據。

儘管有反對意見，政府仍舊維持此一法律。這只不過是繼續讓居民懷抱幻想、浪費預算。

再者，中國本土也有傳言指出，地震前可看到動物的異常行動，可預測地震的發生。然而，地震後再回想起其行動，並無任何意義。即使在事前發現動物的異常活動，其與地震並無相干的情形大概也不少。能否作為足以停止經濟活動的參考資訊，令人存疑。

（四）神戶市的對應

地震前曾有學者警告指出：神戶的地底下實為地震的巢穴，如有大地震侵襲神戶，必然會發生重大災害；儘管如此，神戶市方面卻認為沒有關係，水管等的設置也未作好六級防震的準備。大地震後，各界對神戶市的因應頗多指摘；但是，前述警告的程度也不足促使政府對地震政策進行大規模的投資，神戶市會做這樣的因應也是情非得已。

今後，政府已經以震度六為前提，研究各種對應方案。

二、緊急救援的法制整備工作

地震發生時，政府、都道府縣、市町村、自衛隊、消防單位等公家機關，本應迅速展開災民救援行動。但是，其在本次阪神淡路大地震的因應作業，卻非常的遲緩。雖政府已痛定思痛後修訂若干相關法律，但仍嫌不足。

(一)災害對策基本法

規定災害因應對策的法律稱為「災害對策基本法」。此一法律係因昭和 36 年（1961 年）台風侵襲伊勢灣（名古屋所面對之海灣）而制定的。本法不僅確立國家、地方自治團體之防災體制、明確規定權責歸屬所在，同時也規定防災計畫之制定、災害預防、災害緊急因應對策、受災復建與防災有關之財政金融措施，及其他災害對策之必要基本規定。日本一般所謂基本法，僅陳述一般抽象的理念（環境基本法、土地基本法等），至於有關人民的權利義務的規定則交由特別法加以規制，然而此一基本法卻規定了相當具體的規定。

此一法律本是以伊勢台風所造成的災害為模型所設的規定，對於更大的災害則不一定能順利發揮其功能，所以在大地震之後，該法已前後完成兩次的修正工作。本人在此準備向各位說明此一法律及其關連法案的基本精神與論點。

(二)日本政府緊急對策法之不完善與改進之道

1. 政府反應不及與思緒連想之必要

阪神淡路大地震發生時，電視曾播放阪神高速道路長達 635 公尺傾倒的畫面。但是，此時日本政府卻仍未能即時查知解緊急事態的嚴重性。請各位試著連想看看：高速道路傾斜倒塌會連想到什麼呢？難道會樂觀地覺得一般民間房屋不會有任何問題嗎？難道不該馬上設想民間房屋是否已全部毀壞呢？但是，事實上由於消防直昇機從空中無法了解地面上的實際情況，於是並未報告事態的嚴重。

即使是神戶的議員直接打電話給政府，說明大震災的發生及其事態之嚴重性。政府仍未採取任何行動。電視報導死亡人數 20 人時，政府卻判斷認為事態並不嚴重。然而，事實上所謂「死亡人數」的定義係經醫師、警察單位所確認的數據，地震之後發生重大的混亂，要確定死亡人數也有實際上的困難。只報導死亡人數有多少人，是容易造成誤解的；因此，報導機關應指出目前經過證實死亡人數的數據，及真正的死亡數目仍無法證實等語。這方面的不足，即使日後發生的土耳其大地震

及台灣地震時，也無多大的轉變。

2. 政府之災害對策總部與災害緊急事態

政府災害因應對策組織可分為，非常災害對策總部與緊急災害對策總部（災害對策基本法 24 條以下）。後者是在發布災害緊急事態後所設立的組織。阪神大地震時，即設立非常災害對策總部，國土企劃廳的長官擔任該首長。然而，由於國土企劃廳並無下屬之行政組織，因此即有意見指出：應由握有消防、警察、自治團體資訊的自治大臣出任總部部長。同時，也有意見認為：政府應發布災害緊急事態，成立緊急災害對策總部。

所謂「災害緊急事態」，聽起來好像擁有莫大權力一般，其實能作的事僅限於規制物資交易、公定最高價格、延長金錢債務之償還日期等事項（災害對策基本法 109 條）。而事實上並無發動這些權力的必要性，因此，似乎並無公告的必要。

非常災害對策總部與緊急災害對策總部的設立，以往都是由首相付諸閣僚會議所決定。但是，緊急事態的情況下，難道有必要採取如此牛步緩慢的程序嗎？我認定由首相先作成決定後，再由閣僚會議追認的方式，較為妥當。雖然，平成 7 年（1995 年）12 月所修正的法律依舊規定災害緊急事態的發布必須經過閣僚會議，但是非常災害對策總部的設立則已改為不須經過閣僚會議。至於緊急災害對策總部的設立就必須經過閣僚會議。

至於非常災害對策總部與緊急災害對策總部究竟有何不同？非常災害對策總部的部長為大臣，能指揮特定關係地方之自治團體的首長、地方自治團體首長，但是無法指揮其他大臣；相對地，緊急災害對策總部的部長為首相，其能指揮特定關係行政機關，亦即擁有指揮大臣的指揮監督權，與前述非常災害對策總部的部長無法指揮大臣的情況不同。

大災害時所發布之災害緊急事態的制度下，只能作到控制物價、規制交易、延長債務償還期間等事項。本人認為，面對大災害，這樣的措施實在是非常的不足。

3. 強化政府權限的必要性

日本患有和平癡呆症，因此從來未預先設想東京可能遭受空襲造成火燒遍野的情形，或東京遭投原子炸彈的情形，是以並未制定一套因應制度。災害對策基本法基本上對於災害的定義也是以天然災害為前提，並未將戰爭的情況列入考量。實際上世界永久平和為時尚遠，例如大災害發生時，有必要強制一些人民疏散到鄉村。再者，為徵收空屋提供無家可歸的人民居住，也是有必要研訂有關補償房屋所有權

人之制度。

4.強化內閣的組織

由於阪神淡路大地震時，內閣危機管理機能發生了前述麻痺之情形；為記取此一教訓，1998年4月，內閣官房設置了「內閣危機管理監」一職（內閣法14條1項，1998年修法），此職位之階層相當於內閣官房的副長官階級。

內閣的功能在於讓國民得感受其整頓決心，建構一個能發揮行政統合能力的體制，讓國民生活得以安心。

而當危機發生，必須決定內閣是否有必要出動時，有鑑於阪神淡路大地震政府的消極判斷導致失敗的經驗，因此在危機發生初期實有必要積極地對應，依事態發展的情況依序改善政府的因應態勢，待事後認為不必要時再收回不介入。

關於這一點，台灣規定總統得緊急發布緊急命令的法律制度，實在是讓人羨慕。

（三）市町村長的權限

防災的組織，在結構上有中央、地方、都道府縣以及市町村等階層之防災會議。市町村長的權限中，在此僅就特別強而有力之指揮避難、設定警戒地區、應急公用負擔等權限加以說明。

勸告或指揮避難係指「災害發生或有發生災害之虞時，為保護個人生命、身體免受災害的侵害，或為防止災害擴大認係必要時，市町長……得勸告居民疏散避難，認為有緊急必要時，亦能指揮居民疏散使其避難」（災害對策基本法60條）。警察及海上保安官也被賦予同一權限（同法61條）。

之所以賦予市町村長、警察、海上保安官等現場工作人員擁有勸告或指揮避難的權限，主要是因為任何判斷均有必要因應現場的具體狀況。

然而，依據具體的情況仍然很難下判斷，因而造成市町村長莫大的負擔。但是，市町村長指揮避難時，無論如何必須將事後證實該當指揮避難沒有必要的情況，以及遲延指揮避難造成重大事件發生的情況，兩者作一衡量比較；就是要進行所謂的危機管理。換言之，若進行危機管理，只要災害發生具有某種程度的具體性時，就要先行指示避難；即使可能會因此造成無謂的損失，也有必要進行這類先下手為強的預防性行政。

阪神淡路大地震時曾發生堤防崩潰，瓦斯筒爆炸等危險事故。本來是應該發動此一權限，然而政府卻未發動，差點造成重大事故。

再者係賦予市町村長設定警戒區域權限的制度（63條）。該法設有處罰違反「災

害發生或即將發生之際」，禁止進入災區者（116條）之規定。

此一制度事實上很難適用於地震的情況，但是卻可能適用因地震造成山崩的情況。此一規定曾於雲仙普賢火山爆發時適用過。由於警戒區域的設定，民眾無法進入自己的家園，使得單價高昂的花卉無法收成而枯萎，家畜走失，這種損失與其說是天然災害，倒不如說是法律所帶來的災害（於是出現一新的名詞「法災」），於是有人即主張這類災害，應可請求國家賠償。

確實，要如何判斷何時屬「災害正要發生的情況」，實在非常的困難。而且判斷一旦遲延，災害就會發生，但是判斷若是下的太快，則反而會造成財產上的損失。對於市町村長而言，可說是處於進退維谷的窘境。再者，若是對於警戒區域之設定造成之財產上的損失加以補償，將使市町村長更加猶豫到底要不要發動設定的權限。就防止災害發生的角度看來，這樣的情況又是問題所在。其實追究其最初的起因是天然災害，並非市町村長所引起的災害，而事實上市町村長也是為了防止災害的發生才採取設定措施；民眾若因此而受到損害，實不能構成損失補償的理由。當然，如果沒有發生災害的可能性，市町村長卻設定警戒區域者，屬於違法行為，必須負起損害賠償責任。

再者，所謂「應急公用負擔」係指「災害發生或災害即將發生之際」，「得以暫時使用該當市町村區域內他人的土地、建物或其他工作物，或使用他人之土石、竹木或其他物品」之意（64條）。

上述規定之所以制定，係因為即使是緊急事態，也不能在沒有法律依據的情況下限制他人的財產（依法行政原理）。然而，此一規定本身仍有其不足之處。以阪神大地震為例，為救助受困的民眾，實有必要使用機具除去瓦礫、架起倒塌的建物。因此也是有必要在「應急公共負擔」的條款中增列規定，使行政機關得以直接徵收機具並加以使用。

再者，此時應予補償的情形係「正常情況下所產生的損失」（82條）。與先前所述之「設定警戒區域」的情況不同。設定警戒區域是為了防止天然災害而制定的制度，而天然災害本身並非行政機關所引起，行政機關當然可以不用負擔責任；然而「應急公共負擔」的情況卻有所不同，財產的損失基本上並非由於天然災害所造成，而是為了保全人命、財產而強制徵收使用，因此有必要加以補償。

四要請自衛隊出動救災

1. 自衛隊不出動的問題

駐大阪府伊丹市自衛隊連隊的總監指出，大地震當天無法確定是否須要出動連隊這樣的大部隊。不知道是否須出動時，保險的作法應該是先出動部隊，確定無須要時再將部隊撤回。部隊無須出動而出動不會造成太大的問題。然而如果不出動，就會造成來不及救災的遺憾。由於作為常有失敗為責任追究之問題，而不作為的責任很少被追究，所以日本的官僚經常有逃避不作為的弊病。這樣的情況在本次大地震的情況下也不例外。而且這次壓制不出動的官僚亦未被追究責任，這樣的自衛隊即使是發生戰爭也不會發生多大作用。

2. 派遣自衛隊相關規則的簡化

再者，自衛隊法第 83 條第 1 項規定，發生天災地變時，原則上出動自衛隊（災害派遣）須有縣知事之邀請始得進行。然而，災害當天早上，縣府方面僅一部分職員出動，而知事也比平時較晚進辦公室，無法掌握事態之嚴重性，因此並沒有主動請求派遣自衛隊救災。僅在姬路方面的自衛隊主動要求縣府方面提出邀請，縣府方面才作出允諾。

依照舊有規定，請求自衛隊出動時，須掌握災害的規模，以決定部隊之大小。若不如此，自衛隊方面可能就無從出動。這也說明：舊有規定並未設想到大災害會使縣府司令部無法正常運作之情形。

之後，邀請自衛隊的機制亦有修正。1995 年 10 月修正自衛隊法施行令，要求派遣時須明確化的事項中，必要派遣期間改為希望派遣期間，至於希望派遣的人員、船舶、航空器的概約數目則毋須說明。

3. 市町村長之要請派遣

原本要求自衛隊出動，係屬都道府縣知事的權限。市町村長並無權限要求自衛隊出動。所設計的制度原本是希望都道府縣的知事能把握都道府縣區域內的情形，在都道府縣知事的權限範圍內調整，最後再由知事決定是否須要請自衛隊出動。此一制度主要是認為個個市町村若個別要求自衛隊發動，則無法順利調整，造成不公平的現象。

然而，根據阪神淡路大地震之經驗可了解，都道府縣本身發生混亂，並無法把

握實際的情形，根本沒有閒暇請求自衛隊出動。因此，之後於災害對策基本法第 68 條之 2 導入市町村亦得要求派遣自衛隊的機制。然而，都道府縣知事要求派遣的機制本身並無修改，只是規定都道府縣知事無暇要求自衛隊出動時，自衛隊得不待知事之要請，直接因市町村之通知發動部隊。

重大災害時，治安的混亂是可想而知的。平時警察的取締方式根本難以對應，例如為防止犯罪，應設置特別例外制度，全面承認檢查民眾所持物品的合法性。

（五）交通管制

1. 延誤交通管制之反省

實施交通管制的時機太慢。大地震係 1 月 17 日發生，警察卻直到 1 月 20 日才進行交通管制。若進行交通管制，反而會阻礙民眾開車去救助自己家人，因此也發生了政府是否有權限這麼作的問題。然而，災區交通混亂，會使得救護車、消防車難以出動，反而使更多人無法獲救。事實上應出動警察、自衛隊及消防單位，進行交通管制。首相對於這一點似乎有認識不足之處。

目前已規定往後須進行交通管制。管制由郊外進入東京、大阪之主要道路的車輛。

2. 阻礙交通車輛的排除

再者，有關禁止車輛通行時，駕駛人的義務等相關法律規定，災後也予以規範（災害對策基本法 76 條之 2）。

駕駛人應迅速將車輛移往該當道路區間之外、或區域以外之場所。若有困難，應以儘量將車輛沿道路之左側停放，或以不妨礙救助車輛通行之方法停車。

再者，一旦政府認為有阻礙發生，且該當阻礙顯有妨礙災害應急對策實施之情形時，得要求車輛或其他物品之占有人、所有人、管理人將該當車輛或物品移往附近道路以外的場所，除此之外，為確保緊急車輛能順暢地在禁止通行區域通行，政府亦得發布必要措施（法 76 條之 3 第 1 項）。

又其第 2 項規定，如有第 1 項的情形，當事人應採取一定的措施而不採取一定措施時，或依命令應受規制之對象不在現場時，警察得自行採取該當措施。此時，警察在必要最小限度內得損害車輛或其他物品。

其次，有關自衛官的措施命令與措施的問題係規定在同法第 76 條之 3 的第 3 項。警察不在場的情況下，依自衛隊法第 83 條第 2 項規定，受命派遣之部隊的自衛

官執行職務時，準用警察權限的相關規定。

3. 受損玻璃窗的補償

再者，因前述以外的其他事由，警察損害該當車輛或其他物品時，依對於正常所生之損害應加以補償（82 條）。為因應日後之補償問題，通常警察損毀玻璃窗時須拍照存證以為因應。

至於補償的根據，並非移動違法停車之車輛造成損害，而是政府為因應重大災害，不得已採取之對應措施。因此移動阻礙交通車輛，造成車輛玻璃窗損害時，就必須負擔補償。

就結果而言，實係因公共的事由而造成個人財產的犧牲（憲法 29 條 3 項），故有必要加以補償。這種想法應係一般法律人的想法，但是，重要的是，這樣的論法卻忘記了前述狀態係屬緊急狀態，而仍以平常的狀態來思考問題。

然而，所謂緊急狀態係指無論如何救援必須儘快到達現場，以求能儘量救人的狀態，因此實在沒有閒暇為了補償玻璃窗的損害而面面俱到地拍照存證。也就是說，相較於防止災害繼續擴大的重要價值，玻璃窗的毀損應屬必須忍受之輕微損傷。

而且，再怎麼說，在非常混亂的情形下，即使玻璃窗不被警察所損害，亦相當有可能遭受他人毀損。

重大災害時，國家發動緊急權的同時，可能會連帶產生各種些微的權利損害事故，目前實有必要建構一套理論：論證該等權利損害毋須由國家加以補償的法理。

六 消防

1. 消防援助協定

接下來係有關市町村之消防的問題。過去市町村之消防單位相互有約定，必須由相關單位提出要求始能出動。地震時，由於沒有接到要求援助的申請，近鄰都市的消防局無法下決定出動，導至沒有出動幫忙救災。然而，事實上受災地區並非不願接受援助，而是沒有空暇提出申請。目前，已重新締結新的協定，約定災害發生時，自治團體所屬的消防單位之間，雖沒有接到要求援助的申請，亦應前往救援。

2. 水管的強化

災害發生時，即使到處發生火災，但由於水管破裂，自來水嚴重供應不足。原因在於各界始終沒有想到神戶會發生大型地震，因此水管亦只裝設耐震強度 5 級的

脆弱水管。也因為如此，這次地震，水管的修復耗費數個月。

水管的壽命約為 60 年。而地震大約 1000 年才會來襲神戶一次，因此水管作得堅固，似乎也沒有什麼用處。是以，大地震之後，相關單位只將管線的水管作得較為堅固（各個家庭附近的水管仍舊保持原來的強度），地震即使再來，也僅須花費一個月的時間就可以修復。

3. 交通管制之必要性

由遠方牽引消防管線時，可能會橫越馬路，被路上的車輛輾過。雖然有防患不被車輛輾過的工具，但數量不足。車輛若不實施交通管制，則救火活動也難以進展。

4. 恢復供電後所發生的火災

地震後造成停電，地震之後電力公司恢復供電，卻到處引發火災。有鑑於需電的必要應即早恢復供電，因此電力公司無法每戶確認是否沒有問題。全倒、半倒的房屋一旦通電，電暖爐具容易起火燃燒，電力公司恢復供電時似應每戶確認狀況才是。因此火災的發生應可視為電力公司的過失，但是卻未曾聽說過有人提起訴訟。

5. 主動組成防災組織

發生重大災害，消防組織尚未來得及出動時，地方上的自主性防災組織的活動可說是非常重要的。事實證明平常就很團結的地區，受災的情況就較為輕微。因此，應可期待自治會、消防團體或企業等團體積極努力確保地區的安全。地震當天，到公司上班的上班族雖受到公司的表揚，但今後公司則應表彰留在地區內幫忙救災的上班族。

因此，吾人所屬的自治會，不但在公園地下興建防火水槽，並配置有消防幫浦。然而，配備的消防幫浦僅有一台，而且通常火災發生時，消防車也會來，所以一般規定其不得使用。如此一來，人員雖然稍有訓練，但在下次災害來襲時也大多忘光。火勢蔓延快速的情況下，實在無法發揮多大效用。

(七) 前來救援之外國救難犬、外國醫師的對應方式

大地震災害發生時，外國的救難犬、醫師團曾主動表示援助，但為日本政府所拒絕。原因在於外國的救難犬須檢疫，而外國的醫師沒有本國的醫師執照，基於法治國家原理，日本政府除了拒絕之外別無他法。再者，日本習慣平和的生活已久，因此亦無制定「有事立法」這類處理緊急事態的例外制度。

1995年災害對策基本法修正，追加第109條之2的規定「緊急災害事態發生之際，依法律之規定，若無法順利招致援助災民的海外援助團體者，國會此時若處於休會狀態或眾議院已被解散，無暇等待（眾議院）召開臨時會或參議院召開緊急會議決定應對措施，為接受該援助而必須採取必要措施時，內閣得制定政令」。如此的做法就真能充分對應嗎？

此一例外措施的要件相當嚴格，除了必須有災害緊急事態之公告外，基本上應由國會制定法律對應。以政令因應的情形，僅能限於緊迫的情況下。這可說是一項尊重國會立法權的規定。

然而，瓦礫下的生還者，即使是在沒有受傷、沒有水的情況下，也僅能生存數天；一旦受傷，則救援的行動就分秒必爭。如果要在國會議論的話，則必然耗費地震後數天的時間。救難犬、外國醫師即使前來待命，亦無法進行救援活動。這樣的法律實在沒有存在之必要。

前述事項，實必須於事前制定政令，在緊急災害事態發生之際，也就可直接適用；法律上有必要規定，當國會制定法律修改政令時，該當政令必須向將來失去效力。

只是，本人並不了解外國醫師、救難犬、藥品到底會有什麼程度的貢獻；如果還要翻譯人員，還要有人帶路，反而令人感到礙手礙腳。如此一來，還不如制定法律緊急徵召全國的醫師比較有效。至於救難犬、藥品方面，如果能從全國募集就已充足者，實無必要由國外輸入。無論如何，取得先機掌握國內的準備狀況才是重點。

以上所觀察之日本的制度係以一般性災害為前提所制定。然而因應重大災害之例外，以及緊急事態之制度卻不齊備。其後雖多少有些改變，但仍嫌不足。

三、避難所的生活

災民在地震發生時，大多逃向鄰近的中小學或高中。原因在於學校的建築物較矮，或房舍倒塌的情況較少之故。大量災民擠在教室、體育館（同一空間睡很多人）內，過著悲慘的共同避難生活。

災民的餐點依災害救助法由政府支給。餐點的單價基準則由厚生省決定。然而，地震剛發生時所提供的餐點非常的乏味，原因就在於一日單價僅定在 850 日圓之故。經過神戶市交涉的結果，3月份的單價已提高到 1200 日圓。

然而，必須附帶一提的是，當時拘留所的餐點單價為一日 1100 日圓。對民眾而

言，與其到避難所避難，不如當小偷被警察逮捕住進拘留所來得舒適。避難所的餐點供理應比拘留所品質良好才是。由於拘留所的待遇不佳，警察會遭受非難，所以餐點的品質提昇。然而，厚生省號稱是照顧國民福利的政府機關，其對應反而比警察機關還要冷淡。拘留所的餐點供應係依照警察規則辦理，而避難所災民的餐點供應則是厚生省依災害救助法所訂定，行政機關只有縱向的指揮監督，沒有橫向的聯繫，機關與機關之間相互沒有調整、連絡才會造成以上結果的產生。

對於仍住在自己家裏的民眾而言，並沒有食物的配給。電力不通或房屋半倒無法作飯的人，考慮到政府僅提供避難所民眾餐點，因此也有人故意留在避難所，接受配給食物。避難所有分配便當、飲用水，但由於數量不足，只能依照先到順序發放，後到的人就無法分配到。如此一來造成住在家裏的居民以及能自己作飯的人也能享受政府提供餐點的不合理現象。這樣的結果，實在是無可厚非，政府若能體會，多一點的花費係屬必然，多供應餐點對民眾也沒有害處。然而，日本政府似乎把這個問題看得非常嚴重。

再者，也有遊民進入神戶，混在災民之間，接受免費食物供應的情形。由於事屬緊急，這樣的情況也是無可厚非。

避難所雖分配便當、飲用水，但由於數量不足，只能依照先到順序發放，後到的人就無法分配到。飲用水方面，只要供水車出現，必有數千人排隊領取。有時甚至有前面的災民領取滿滿的水桶，而後者卻領不到水的情況。

飲用水、食物等係屬絕對必需的民生用品，有必要顧慮到弱者的分配問題。知事或市長應於廣播中聲明，為使每個人都能領取，物品應一點一滴平均分配。

救援物質紛紛到達，然而多數的情況是：僅送到比較重要、有名或交通較為方便的避難所。為此，應制作情報網，提供資訊說明什麼地方需要什麼物資。

大多數的災民，在稱作「避難所」的學校生活近數個月。直到8月才漸漸解散。臨時住宅總共興建48300戶，由於入居方面，對於事前已遷入民間住宅的人採取較不利的處理方式，因此大多數的災民為了能住臨時住宅，只好先待在避難所等待通知。換句話說，對於遷入民間住宅的災民不加以補助的情況，可說是造成災民受苦受難的最大原因。

四、支援災民金錢、物資的法律體制

(一)基本的思考方法——福祉國家之原理

許多提案指出：補償災民應以金錢給付的方式。但是，震災的發生並非國家所引起，不能適用國家賠償，也無法使用損失補償的原則。對於災民的救助，僅能依據社會國家原理加以援助。因此，國家雖不應補償災民所受的損害，但是應該依災民生活困難的程度實施保障。國家也應以此為政策目標，由憲法社會國家原理導出此一理念。

接下來是有關各論方面的陳述。

支援的方式雖可分為金錢、物資及服務，但災害救助法的考量則是以物資支援為基本，幾乎沒有考慮到金錢支援的可能性。相對地，由於災民的社會運動，1998年制定的災民生活再建支援法即導入了最高100萬日圓之金錢支援制度。

(二)災害慰撫金之請求權

依災害慰撫金等法之規定，一旦發生災害救助法所稱重大災害的情形，政府對於維持家庭生計的死者發給500萬日圓；對於非維持家庭生計之死者發給250萬圓；對於重度障礙者則依上述情況各別發給一半的慰問金。其費用由國家、都道府縣及市町村共同負擔。慰撫金除表達國家哀悼之意外，多少也有保障國民生活的意義。

1.不得適用於小規模災害的規定，顯屬不合理

有關災害慰撫金、災害殘障慰問金的制度，以及災民生活再建支援法，均不得適用規模災害。其理由恐怕是認為受難者不多的情況，不屬於國家應處理的課題。然而，吾人認為，就結論上而言，這樣的說法，根本是漠視少數受難犧牲者的想法，違反憲法個人尊重之保障及平等原則。

這樣的想法係以「量較質為重要」為前提。然而，給予受難犧牲者的財政上援助，與損害之預防、救援應有所區別。

後者（損害的預防、救援）的情況下，小規模的受災對策非屬國家應處理的課題。國家即使不出面，災民依然能得到救援。但是，一旦有人受難的情況下，為顧及個人尊重與受難犧牲者的問題，加上援助遺屬之必要性等問題，量的問題就不能轉化為質的問題。只有一個人被雷打到，與很多人被土石流淹沒的情形，就這一點

上而言並沒有什麼不同。就國家論的觀點以觀，或許會有人提出反論主張本來小規模災害並非國家應處理的課題，所以國家本來就不用處理。但事實上日本的制度並非僅處理重大誇張的事。災害救助法規定，5 間房屋倒塌時，即應適用災害慰撫金等法（但其根據為政府的通達），因此顯然並非屬國家應處理的課題才得以適用的法律體系。本來，小規模災害屬於市町村的责任，國家法律只不過是規定國家無庸負擔費用的部分。然而，市町村方面反而是因小規模災害沒有國庫的補助，而不加以對應。國家應以制定大規模災害時國家應負擔一部分費用的制度為條件，使市町村在小規模災害時應獨自負擔責任。

據說台灣的「社會救助法」所採與本人的見解相同。若係屬實，本人甚為欣喜。

2. 慰撫金請求權的存否

法律上並未規定災害慰撫金之申請權與請求權。慰撫金的發放係政府依職權所施行的恩惠，這樣的制度，是否能當作是請求權的賦與予呢？如果是根據要綱（不是法令，而是行政的內部規則）所發放的給付，一般認為本來就無受領權（因此即使在給付基準不合理、判定結果有誤的情況下，亦不得提起訴訟抗爭）。然而，若事涉平等原則，一旦對同一條件的居民支給，則其他居民亦應有要求政府給付的請求權。如果是法律所規定的制度，則更應該作成同樣的解釋。

那麼，憲法上是否容許立法者制定沒有請求權的制度呢？制定的話，是否違憲呢？就社會保障關係而論，即有法律（老人福祉法）規定不承認給付請求權；並且認為，政府有必要對國民介護時所採取的措施（適用福利制度）屬於政府機關的職權。然而，吾人認為，若就憲法第二十五條第一項保障健康及文化最低限度生活水準之權利的觀點而言，若介護不周，致使生活水準比最低生活水準還低時，應承認介護給付請求權的存在。然而，災害慰撫金、災害殘障慰問金係單純因災害造成生命、健康的損害，規定由政府給付。因其不以所得、資產為要件，故非根據憲法第二十五條所作的給付。因此，即使法律規定不承認給付受領權，亦不違反憲法第二十五條。

然而，以稅金作為資金來源的支援政策，對於情況相同的人所為之待遇不同，此係違反平等原則。稅金係以公權力徵收而來，其用途與募捐而來的款項不同，當然必須受憲法平等原則的制約。這時，並非判定對於他人的給付係屬違憲，而是應賦予給付請求權給未受給付之人，以回復憲法上之平等的保障。

3.對於重度殘障者的輕視——給付半額

災害慰撫金等法對於因災害而成為重度殘障者，給付死者的半額。這樣的規定似有生還者並沒有死亡者可憐的意味。然而，相較於死者，重度殘障者今後的生活仍須有金錢的支出，其金額似應提高。採與此類似考量的立法例有早先制定的「犯罪被害人給付金支給法」。

此一法律對於死者最高支給 1100 萬日圓，對於重度殘障者則最高得以支給 1200 萬日圓。然而，災害殘障慰問金制度，並非災後的生活保障制度，而是國家的慰問金，這樣的議論可能被指為不適當。然而，災害慰撫金等法所規定死者的慰撫金，分別對於維持家庭生計的死者發給 500 萬日圓，對於非維持家庭生計之死者發給 250 萬圓，作出差別的處理方式，實不能將其單純視為慰問金，而應認為係屬災後生活保障的一部分。

此一制度顯係輕視重傷者的制度，即使不認為係屬違憲，至少也不能認為係屬符合憲法趣旨而設計的制度。

台灣方面的作法是支給死者的家屬一百萬元，支給重傷者二十萬元。此與本人意見間存有岐異。

（三）所謂公的援助（災民生活重建支援法）

1.支援生活重建的依據

災害救助法基本上係採現物支給（避難所、臨時住宅、食物等之提供）的制度。此一現物支給的制度事實上有其存在之合理性。震災之後，沒有物資的情況下，即使是對身上有錢的人也應供給物資，這種運作實屬合理。此時，所得、資產並不在事情的考慮之列。對於到避難所來的人，就當作是自宅已無法居住的人。即使是有錢，在電也不來、水也不來的情況下，任誰也無法作飯，因此均有發給便當的必要。

再者，亦有人情況是：雖然擁有資產，但能馬上自由運用的錢卻有不足的情況。如果沒有所得、資產及工作能力，係屬生活保護法所保護的對象。然而，在緊急的狀況下，多數人已無閒暇，亦無法馬上是應提出申請，即使稍微安定之後再申請生活保護，該法的活用性也有其一定限度。例如：一般認為，中年人具有工作能力，不應接受生活保護，然而中年人即使找工作，也無法和年輕人競爭，很難找到工作謀生，卻也無法接受生活保護。中年人房屋倒塌、失業、又受傷的情況下，即使仍然擁有房屋建地的所有權，原則上也將會出賣土地；原因在於，土地要重建，就必須有政府援助的生活費，然而，要政府援助又屬不可能。

若欲支援上述災民，就不應基於生活保護的原理，而應基於生活重建資金支援的需要性。現在，除了美國之外，德國、英國等國家均有緊急災害時之金錢支援制度。

該現金的支給，並非對個人的補償（對個人的金錢補償），而是以「支援重建生活」之形態所構成。

其憲法上的根據並非損失補償，而是社會保障。因此，其管轄範圍，並非填補損失，而是支援個人重生。其請求權之根據雖非直接由來於憲法，但在考慮政策時，實必須具有上述憲法的理念。

由於國家對於個人的損失不作損失補償（填補個人所受財產上損失），因此拒絕直接給付現金。然而，自雲仙火山爆發導致之災害以來，一般均承認震災復興基金的援助。這是以地方財政調整制度之地方交付稅（將國稅的一部分分配到地方公共團體支出財政較多的事項上，即地方公共團體的財政調整制度）為財源。結果上仍是由國家支給現金。不同的是並非直接由國稅支出，而是由地方財源支出。

震災復興基金的援助，係以私法上之贈與形態進行。因此，即使是基準設定不合理，或判定錯誤不加以援助，以目前的理論而言，並無爭訟的方法，顯然非常不合理。且從「依法行政」及「生存權」的觀點而言，保障生存權的給付行政，若不謀求生存權受侵害時的救濟方法，無非違憲。

2. 災民生活重建支援法的評價

(1)由於災民運作的社會運動主張，政府了解到僅有物資援助猶嫌不足，於是在1998年制定了「災民生活重建支援法」。

「災民生活重建支援法」規定，對於因地震或洪水喪失住宅的災民，在一定年收及年齡條件下，最高得支給100萬日圓的援助金。為兼顧災民購買生活用品之便利，最高100萬日圓的援助金中，85萬日圓額度以下得在購買前支付，稱為「概算支付」。即使是住宅半倒的情況，若有不得不拆除的事由，得視同全倒，支給援助金。得成為本法處理對象的災害，應係屬必須發動災害救助法的災害，或者是市町村全倒住宅10戶以上，都道府縣全倒住宅100戶以上。至於最高100萬日圓援助金的用途方面，分為「一般經費」70萬日圓，這類經費係屬全國各家庭的必要支出；以及特別經費30萬日圓，這類經費係依地域、家庭狀況的不同而決定。但是，對於單身家庭一般經費的上限係55萬日圓，特別經費係20萬日圓，共計75萬日圓，係100萬日圓的4分之3。所謂一般經費，係指購買洗衣機、電視、吸塵機、冰箱等生活用品，及其修理與搬運費用而言；至於特別經費的內容係指，冷氣機、暖爐、娃

娃車、眼鏡、助聽器等物品，以及租賃房屋的禮金、醫療費用。一般經費之全額以及特別經費的半額，須在支給前向市町村提出申請。

德國莫賽爾河氾濫造成河岸家庭浸水時，即實施了生活重建援助。其實施係以行政內部之預算措施的方式進行，政府方面認為一萬馬克實屬必要的額度，並未要求須樣樣提出收據證明。

(2)現行法與其他支援對策之整合性的思考。政策是否合理？

房屋全倒、全毀的受災戶主張，最高 100 萬圓的援助金實在無法重建生活，並進一步指出政府無心救援，日本不是「人住的國家」，要求支援金的額度應提高到 500 萬日圓。然而，考量救濟額度時，就必須與生命、身體受害時的救濟額度相衡，即使是重傷的災害殘障慰問金也不過 125 萬日圓，財產的損失最高支給 100 萬日圓也是情非得已。吾人認為，受重傷、喪失父母的小孩比喪失家園的人更為可憐。再者，筆者認為，輕視生命、重視財產的作法乃違反日本國憲法之精神。預防注射藥害訴訟時，大多數的意見即指出，既然財產上的損害應予補償，則生命的補償更是「天經地義」。這種想法的依據，無非源自憲法規定生命較財產更為重要的公理。

再者，上述受災戶的要求若屬自有房屋的情形尚可了解，何以對房屋承租人（借家人）也須支給 500 萬日圓，則不無疑問。特別是對於能順利入居公營住宅的承租人而言，環境改善反而比以往有過之而無不及，則實在找不出說明政府何須再給付其 500 萬日圓的理由根據。美國的作法是支付承租人新舊房租價格差額的 18 個月分及搬家費用，並且給付自有房屋的修繕費用。然而，也不曾有過一律給付 500 萬日圓這種的想法。

如果援助金的最高額為 100 萬日圓，則無論是承租人或自家房屋所有人，大概均屬損害之範圍內的程度，應無須區別係屬承租人或自家房屋。

然而，支援金的性質若屬援助家財器具的話，則必須區分全毀與全倒的情形。至少，房屋半倒的情況下，家財器具多少還有搬出的可能性。

再者，就公的援助之理論本質而論，若喪失的家財器具均能重新購買新的製品的話，那麼災民從半倒的家中搬出家財器具反而是一種損失。事實上，政府本來就沒有必要支給災民比原本所有物品之價值更高的援助金，支給的額度，還是以實際費用的一半或作一定的限制為當。

今後災害發生之際，政府對於房屋全倒、全毀、半倒、半毀的補助金額將大不相同，屆時大概又會因受災證明書的問題而爭論不休。此次大地震，因為 10 萬日圓的募款爭論，使得原本判定半倒的改為全倒、一部分損害的改為半倒的情況層出不窮。其後援助政策之認定基準即規定均須基於受災證明書。因此，今後，若無法組

成具有正確判斷能力的認定組織，則未來可能因認定受災情形較實際受災情形嚴重，而造成國家資金必須投入災民生活重建基金。再者，截至目前為止受災證明書係以通達為之，若以其為支付大宗援助金的依據時，則有必要建立充分且公平的行政程序。台灣方面聽說對於房屋是否全倒，採嚴格的認定方式，然而，重大災害發生時，為顧慮費用與人員的調配，實應設置簡略的判定方法。

再者，政府的援助基本上係以家庭為單位進行。單身家庭所受的補助較一般家庭為少。災民援助的情況也是如此。臨時住宅的申請，只要是一戶，無論家庭的構成員係屬一人或五人，同樣只能申請到 2K 的住宅。然而，除了住宅方面，金錢方面也是如此，家庭的構成員越多，花費就越多實屬必然。基本上應該根據家庭構成員的多寡，決定住宅的大小，而支援金的額度也應隨著調整。對於二人家庭和五人家庭均發給相同額度援助金的考量，從力求均衡的平等原則角度觀之，似乎有違憲之嫌。然而，和「家」的概念不同的是，家財器具之損毀情形，由於家庭人數多也是共同使用，因此其因家庭構成員人數調整的額度不須太大。

支援金的支給受所得上之限制。條文的規定如下。

- 一 依總理府令之規定算定家庭成員收入總額在 500 萬日圓以下之家庭—100 萬日圓。
- 二 收入總額逾 500 萬日圓、800 萬日圓以下的家庭，且其家長年齡在 60 歲以上者（包括收入總額逾 500 萬日圓、700 萬日圓以下，包含該家長年齡為 45 歲以上、60 歲以上的家庭），或依總理府令之規定，係屬須予以援助的家庭者—50 萬日圓。

年收入 500 萬日圓以下者，則無關家長年齡；年收在 500 萬日圓至 800 萬日圓之間者，則家長年齡須 60 歲以上，才予以給付，未滿 60 歲不予給付。由此可見，本制度優遇高齡人口。而震災復興基金給付的生活重建支援金，其給付的方式與此相同。但是，同是低收入戶，只因年齡較輕，就能說是不可憐，而無須援助，似無道理。這種比照年齡所作的差別待遇，應屬違憲。

筆者認為，應調查受災情形及資產、所得狀況，根據家庭構成員人口，不設定年齡制限，概算其房租的差額、搬家費用、修繕費用等狀況，制定一套給付制度。目前基於情勢緊急，將未經調查逕行給付小額援助金的問題予以正當化。然而，較理想的狀況應該是：事後應建立制度依據調查追回已支給的金額，如此始符合社會國家的根本原理。而且，所有的災害均應平等適用。

然而，或主張此一制度係支援當下的生活費用，與生活保護係屬不同制度，應係緊急情況下的支援，毋須所得、資產的調查。此一看法，依吾人所見，雖非真知

卓見，亦屬合格的答案。

(3)這次地震後，對於所謂個人補償（由國家填補災害的損失），因制度面無法因應，故採取了高齡者生活上的援助、對中高年齡者生活上的援助、公營住宅的大量興建、房租的大幅減輕等替代措施。本法的制定是由經歷過阪神大地震的災民所建議提出，往後的災害發生時才有其適用，並不直接溯及適用。只是，藉由國會的附帶決議（法律條文無名文，而國會得要求行政機關的決議）採行相同內涵的行政措施（不制定法律，僅藉由行政措施之施行），最後還是進行個人補償性的援助。原本應給付及至目前為止的行政措施與本制度上的差額，但是實際上並非如此，而是予以全額給付；真可說是嘗試錯誤且亂無章法的政策。

震災復興基金對於阪神淡路大地震的災民亦有進行援助，此一援助行動係屬私法上的贈與形態，因此若其判斷不合理亦無法予以補救。

給付應採基於法律或條例之行政處分（給付決定）的形式，並得以訴訟確認。

(4)本援助制度，對於家長年齡 60 歲以上的家庭，設有年收 500 萬日圓的所得限制。因此只要所得超過一萬日圓，就不能領取 100 萬日圓的支援金，顯不合理。既然制度不合理，實應改變，吾人認為，只要超過一萬日圓，就給付 99 萬日圓，始能稱為合理。然而，日本的立法者、公務人員就是這樣缺乏柔軟的思考能力。

再者，又因為係以家長的年齡為基準，所以就產生家庭若離散就予以支給，若結婚就不予支給等各種不合理的問題。至於能供判斷基準的所得，也只是前一年度的所得，此與地震後的艱苦生活實就不一定有多大的關連；此外，因為須合算家庭成員的所得，亦可能產生子女若有工作就無法領到補助的情況。

四 臨時住宅與社區

1.興建臨時住宅須花費 300 萬日圓，拆除費用亦高達 30 萬日圓。日本方面一共興建 48,300 戶，之所以如此大量興建的原因在於：縣知事曾公開表示要提供所有希望住臨時住宅的避難所災民，均有臨時住宅住。至於遷入民間住宅的人則沒有房租補助，所以大多數的人都希望住進臨時住宅。

一般認為地震後多數租賃的房屋倒塌，幸存下來的房屋又多被大公司所租借。然而，事實上光是神戶市內仍餘有 10 萬戶左右的空屋。稍遠離神戶的大阪、姬路等地，亦尚存有空屋。因此，若能制定民間房屋租賃之房租補助制度，相信想住臨時住宅的人數勢必減少。

吾人認為減少興建臨時住宅的費用，補助遷入民間住宅之災民的房租，提供在自己土地上建築住宅的災民補助金，等等作法應可使大家儘快重建自己的生活。日

本政府不願支給個人金錢的政策，反而使政策花費更多，又不為大眾所接受。台灣一開始即補助房租的政策，就這方面而言，應屬合理。

只是，如此的作用僅限於房屋所有人之房屋損害的情況，並不適用於房屋租賃人的層面，日本之後也以震災復興基金進行房租補助。

再者，政府本來決定臨時住宅僅能居住二年，之後又延長期間，五年後（1999年）的今年年底總算全部遷出。

2.臨時住宅係利用蘆屋市的校舍等用地就近興建。然而，神戶市卻拒不使用校舍，卻利用市所保有的空地或向企業租借的空地進行興建，而該等空地通常又位於郊區。然而，這次地震係襲擊市街區，因市街區少有空地，使得受災居民實際上被強制移居郊外。再者，為求評選誰能居住臨時住宅的公平性，而採抽籤方式進行，致使原本社區機制遭受破壞，產生災民必須移居人生地不熟的地區之結果，造成災民強烈反彈。然而，事實上難道有更好的方法？

第二次世界大戰後所建造的臨時住宅直到最近還是可以看得到。即使經政府協調，仍舊難使臨時住宅的居民遷居到新蓋的公營住宅（廉價的租屋）。預測這種情形，同樣會發生在藉校地、公園地搭蓋的臨時住宅上。

結果在地震後經過五年的今天，前述臨時住宅的問題已全部解決。這是因為實施了：移居臨時住宅的全體災民予以特別低廉的（定有五年期限）公營住宅、或補助移居民間住宅之災民等特別措施的緣故。當然，日本在地震後並沒有馬上作出這類特別措施。

這種情況下，神戶市採取儘可能避免在校地、公園地搭蓋臨時住宅之方針，也並非那麼地不合理。

只是，不可否認的是新臨時住宅所在的地區內，為了新鄰居、街坊共同打造新社區，神戶市所作的努力不足；至於援助高齡者、殘障者等弱勢之人方面的機制，也並不完善。因此，吾人認為為了新社區的建設，應施予更多的援助。

伍)補助的公共性—修繕與再建

補助金的來源係對國民強制徵收而來的稅金，因此不能恣意支出，也不能充當私人的支出使用；其支出必須以「公共性」為正當化的理由。這樣的法理僅規定於地方自治法第 232 條之 2。然而，筆者認為，強制徵收租稅的依據應是憲法原理。

截至目前為止，拆除建物的費用（包括瓦礫的處理費用）係屬個人費用，國家不加以援助。然而，大地震發生時，此一費用係由國家支出。理由在於，毀壞的建物放置不管，會遲延都市的復建，缺乏「公共性」。再者，補助拆除的費用，也不

會因而使災民個人的財產增加，不會違反「禁止補償個人的原則」，應屬正當。

這次地震後，基本上不補助建物修繕的部分（僅災害救助法定有修繕補助的部分，實屬例外，但其金額低，利用的情形不多），但是補助公寓（中高層共同住宅）重建的費用。其中共用部分（玄關、走廊、電梯等）所需建設費的 80%（大約建物全體建設費用的 20%）為補助的金額。理論的根據在於，補助修繕的部分，等於是增加個人財產的價值，違反「補助的公共性」。至於重建的情況，因其係強化共用部分的耐震性能，故具有「公共性」（大家均得享受到安全的成果）。然而，其結果造成為求得原本只須修繕部分的補助，只好重建，耗費災民重建生活的時間。而且，公寓重建完成前，居民須暫時租屋居住或再買房子居住，極可能不再回到原來的住處。事實上，回到原來住宅的災民實在不多，因此，重建其實反而造成一部分居民資產價值增加。

與其如此，不如提供補助金讓得以修繕的部分進行修繕，反而能使大家的生活儘速回復正常。再者，居民中的「重建派」與「修繕派」之間的爭執不斷。政府補助公寓共用部分，聲稱其較具「公共性」，實屬差勁的理由（騙人的理由）。共用部分的品質如果提昇，各住戶住宅的價值自然會跟著提高，無非造成個人資產的增加。

反而是政府積極支援修繕工作，修繕工作才能早日進行，災民生活也才可以早日重建回復正常。周邊的商店街也才得以確保顧客，進而促成商店街的活性化。重大災害發生時，應認識到所謂「公共性」係指「多數人早日重建生活」以及「市街的早日重生」。

以此一理論為據，使得國家得以正當地補助修繕費用，使復興工作早日完成。惟在制度面上則應規定：屋主若賣掉接受國家補助的建物，須返還國家補助。

（六）房屋貸款利息的補助

為重建住宅，日本政府實施「利息補給」制度。政府宣稱此一「利息補給」並非補助，事實上是補助利息的部分，其金額還高達數百萬日圓。然而，卻不免除剩餘債務。因為免除剩餘債務，等於補助個人資產，一般認為沒有必要。再者並考慮到保地震險的災民，並無所謂剩餘債務的問題，為求政策均衡故不加以補助。台灣方面則免除了災民的剩餘債務。只是，這種情形是必須與銀行溝通交涉的，且不應由政府負擔所免除的費用，所以這是屬於日本所不能及的政策。

（七）無法強制保地震險

目前日本有所謂地震保險，係屬任意保險。阪神淡路地震當時僅有百分之 5 的人加入。其後加入的比率雖有增加，但增加的地區也多屬地震可能會發生之地域，加入百分比為 20%，保險金的收入因而也無法累積。兵庫縣政府於是倡導強制全國建物所有權人加入地震保險，以保險金的收入作為救助災民的費用並充作今後防震的費用。此一提案的前提係假定 100 年間國民會定期支付保險金。然而，國民真的會願意長期間交納保險金嗎？不無疑問。

即使是生病時所切須的「國民健康保險」，在其徵收率也不高（有的市僅有 80%）。民眾之間多認為短期間地震應該不會再來，繳交地震保費實在太可惜，因而遲延給付的人也持續增加。由於缺乏強制這些民眾加入保險的理由，因此對其施以遲延給付的處分，實際上也有困難。如此一來，實與任意保險沒有兩樣，保險金亦無法累積。兵庫縣提案表示，當地震來襲時，包括此次災害在內，政府應發行公債救濟災民，其價金的償還，應以將來收取的保險金給付。然而，將來保險金的徵收實屬困難，到最後必然以稅金償還，這樣的作法等於是拿自己尚未購屋、平日誠實納稅人民的稅金，補助部分災民重建房屋，此將造成不合理的結果。

再者，保險是為了未來可能發生不確定的事故所作之準備，並非事故發生後才加入的制度，對災民不能溯及既往地予以救濟。

此一方案係適用於住宅重建的情形，並非支給實際損害金額，再建築費用最高可支付 1700 萬日圓。如此一來，因為制度上規定全毀的情況下不須自己出資金重建，而由政府支付，下次地震來襲時，極有可能會有人惡意放火燒毀房屋。本來係為救濟災民財產的地震保險，最後反而造成更大的災害，火災死亡人數增加。這樣的事態實不容發生。

（八）大量興建公營住宅與社區

1. 公營住宅原本乃是為提供低收入戶居住便宜住宅所設，其中抽籤幸運的人甚至可以一直住下去。然而，實際上所得即使較高，住宅的品質反而更形惡化的情形也不在少。有鑑於這樣的事實，上述住宅政策，似有違反福利原理之嫌。蓋福利原理係指依據生活困難的程度，給予相對援助的原理。對於巨額之國家援助，僅用抽籤決定受惠者，不公平性也實在太大。

而且，日本政府管理公營住宅的負擔非常大，房租的徵收也不容易。為此，行政管理的成本失之過大，甚至還傳聞有人將住宅轉租他人收取租金情形發生。

這次地震造成民間租賃住宅大量倒塌甚至燒毀，土地所有權人雖重建其出租房屋，但公由於營住宅大量供給的結果，造成民間房屋租賃產業的顧客流失、經營困難。這可說是政策的失敗，與其大量供給公營住宅，倒不如補助房屋租金。若能如此，不但有助於民間的租屋業者，亦能節約稅金。

因此，儲必須將原本公營住宅予以民營化外，須依照租借民間住宅的家族成員人數補助租金，並保障其所得（由國家填補不足之一定所得金額部分的制度）。

然而，這次的震災，政府為支援災民重建生活，特別將公營住宅的房租打折五年。最低房租為 6000 日圓。此一政策具有使災民能從臨時住宅順利移居公營住宅的用意。然而，可預見的是五年後所得並未增加，而房屋租金必須回歸通常的價金的景況；因此，單就回復原來價位而言，也會招致強大反對的阻力。這樣的政策無疑是為將來埋下禍因。與其減少房屋租金，不如徵收平常價位的租金，其次再將民間住宅居住者納入，依個人所得、資產狀況，斟酌補助房屋租金。再者，此一減租政策乃「災民生活重建支援法」尚未制定前，以個人補償方式所導入的政策，若再加上賦予「災民生活重建支援法」上的援助，可說是雙重不合理的援助。

再者，被支援住宅的大小，應依家庭構成員人數作調整。然而，事實上即使是一個人生活的居民也能擁有 40 平方公尺大小的房子；而夫妻卻只擁有 50、60 平方公尺的房子，即使之後夫妻之一方單獨居住，也不負遷居他處的義務。吾人雖然可以體會居民不想搬遷的想法，但是其生活乃屬接受稅金援助狀態，所居住的住宅大小當然須依家庭構成員之人數調整，居民也當然應負有接受調整的義務。至於擔憂住不習慣的問題，也可安排使其居住在同一生活圈範圍內的住宅。

2.此次震災，有人表示希望回到原來居住的地方居住。亦有人認為這樣的說法係由「本人生活主權」的觀點，提供一個正當的依據。依「公營住宅法」第 22 條規定，災害發生係屬一般公募的例外情形；例如，只要能制定以區為單位的「在地優先」原則，長田區的居民對於蓋在長田區的公營住宅，就享有優先的權利，也就能提高長田區的災民回到舊居地居住的可能性。

然而，重視社區的同時，又要兼顧公平基準的設定，實屬困難。首先，若居民原本居住的地方如果剛好是東京都市中心，就能住進入東京都市中心的豪華公營住宅；反之，若剛好原本住在郊外，即使想搬到東京都市中心，也不可能如願，這實在是不公平。但實際上像神戶市一般大的都市，縱使制定一個以區為單位的在地居民優先原則，還不致造成不公平的結果，所以現實上也已克服了這個難題。

再者，欲設立一套優先標準是相當困難的。導致希望能搬遷回原來住居地的原因有：越是高齡者就越無法適應新環境、不想搬離曾長久居住之地、父母子女或親

戚居住在附近等。所以，在此就有必須考量高齡者、居住期間、家族關係所造成的影響。對於上列三項是否有必要藉由採點制度，各別加以評定、採點呢？

設立一套公平的標準不僅不容易，欲在有限的時間內調查居住期間、家族關係，也勢必徒增許多困難，紛爭為之發生。

神戶市就未曾顧及從其他市町村來的居民，只賦予神戶市的災民全體有平等抽籤的機會。神戶市的理由，除指稱為了貫徹「當地居民優先」原則，故不得不調查災民實際居住狀況之外，並指稱難以設立一套認定之標準。從法學的觀點而言，這只是將個人列入適用對象，而未將地域社區整體予以制度化。

3.公營住宅的大量興建，致使民間租屋的顧客流失，造成大量空屋或不興建建物的情形發生；因而造成閒置空地、民間屋主經營發生窘困的結果。公營住宅因災民的需求而大量興建，其原因是：公營住宅租金低廉，民間住宅租金高昂，若允予重建原有毀壞的老舊住宅，則將因租金高漲致超乎災民所不能負擔。除上述理由外，尚有日本對於民間住宅的住戶，並沒有一套房租補助的制度。若政府能對民間住宅的住戶補助房租，相信民間住宅將為之大量興建，災民既能回到以前的社區居住，屋主又能活用土地，而政府也能節省因設置公營住宅所需的鉅額資出。

只是縱使將一定的區域內得興建大量公營住宅之情形，予以正當化，祇要所引進的房租補助制度的適用對象限定為受災地區之居民，而非及於全體低收入者，就難謂公平。要作這樣的政策轉變應該是相當困難，短期內欲求轉變似不可能。若僅在受災地區引進該制度，期間就不應設定為永久，而應限定為某一定期間，始謂之正當。然而，災民裡中高齡者的所得未見增加，總有一日終將承租民間住宅，負擔高額的租金。這個問題仍相當棘手，對此還沒有較好的解決方法。

五、市區之都市計劃的整備

(一)因自由開發原則形成的不健全市街

日本的都市有很多所謂的木造密集住宅地。建築物密集座落在狹窄巷道間的狹隘建築基地上，這些建物往往是違章建築，卻又幾乎未被責令改正。平時的火災也會導致其延燒，危險性也很大；只要發生地震就容易造成倒塌，發生大規模的火災。關東大地震時就因而使多數人罹難。

存有如此危險市街的最大原因，乃在於法律上之障礙。例如，都市計劃法、

建築基準法就號稱是保障財產權的規範，也是以自由開發原則為出發點的規制。但是因法令執行不徹底，不僅使道路、公園等的公共設施不足，小型開發（小規模的建築基地上雜亂地蓋滿了建物。三十平方公尺的建築基地亦不少）及違反建築基準法之違章建築也很多。

其次，建物建造後，因有都市重整之必要，卻又須花耗費大錢和時間改造了市街。當然，現在建造住宅、造街時，已在都市計劃區域內確保了四公尺的道路；但是下水道、公園仍不足，小型開發也四處蔓延；一有空地就被蓋了小型公寓。這種現況若持續下去，其後要以再開發或區劃整理改善其整體，亦恐是有如「待百年河清，賽之河原堆砌石塊」，指日難期。

個人認為：一經發現違章建築違法的建物，就要予以拆除，是很困難的作法，有必要在違反之前就導入具有遏止效果的手段。只要違章建築存在，就可很容易地掌握違犯法律之證據及違法的建築業者，此時不予取締就是警察怠忽職責。

雖然我一再提議日本法基本上應該仿效德國，將「無計劃就無建築」原則予以一般化。但這總是無法實現。在農地轉換成住宅用地時，就應特別課以區劃整理等的義務。

在保護財產權之前提下，縱令是小型開發，無論是多小的基地也是有得在其上建築建物之權利。但是，不得在狹小的基地上建建物，無非為了不讓環境惡化而對財產權所作的內在制約。

（二）基於借家法對承租人的保護過度

日本不同台灣的是借地借家法規定：承租人（借家人）一旦遷入租屋，縱使期限屆至就可不用遷出，承租人被賦予更新請求權的保護。若房東因改建而要承租人（借家人）遷出者，必須支付高額的立退料（遷出費）（最高額是 1500 年份的房租）。在過度偏向保護承租人（借家人）的這般特殊法律制度下，不僅使房東喪失改建的意願，任由老舊的公寓繼續存在；災害發生時，更造成承租人（借家人）犧牲之後果。這般傳統的法律制度，與其說是在保護權利，實際上倒不如說是致使都市處於不堪承受災害的脆弱狀態。

為了防止房東任由出租房屋老舊而不予改建之情形發生，需要有一套能令房東產生改建意願的法制度。因此，我們所提案的定期借家權法案，現在也已提交國會審議。這是一個當期限屆至時承租人（借家人）亦不被賦予更新請求權的制度。房東也因而能安心地出租房屋，當須要改建時，亦無庸支付立退料。若能如此，重整老舊的木造住宅密集地也就更為容易。

㊦共有的中高層住宅

當共有的公寓逐漸老舊或地震毀損時，因所有權人的意見不一，要加以修繕或改建也不容易。

若是公寓逐漸老舊化，有資力者將會遷出，造成公寓的貧民區化。為了能先行防範公寓老舊化、貧民區化，就有必要課以儲積修繕費之義務。

倒塌公寓的基地係屬共有財產。當出賣該共有財產時，須要住戶全體的同意。這是因為未經他人同意不得出賣其財產，乃日本民法及憲法原則之故。但是，對於因地震而須改建的建物，訂有特別法，也就是逾五分之四的多數決即可。其理由是：這種情形非屬買賣，而是回復原狀。但是，當無法取得過五分之四的同意時，該土地既不能改建亦不能出賣或分割，並無用處。基地的共有持份可說是毫無價值，這和扼殺其財產權的情形，並無不同。使其能改建、出賣該應有部分，以購買其他建物，反而比較能早日重建其生活。且建築用空地上之應有部分是無任何價值的。從而，我要說明的是：因為以多數決強制出賣少數人的應有部分分配其價金，是為了大家，也就是「公共」，所以，所有權人應忍受對其財產權所作的限制。

對於持反對意見者而言，因為能得到應有部分的對價補償，經濟上就應該能得到填補。若是如此，消逝的財產權依然能復還，故這並不算是財產權的侵害。由於日本方面基於尊重財產權的立場，認為不得以多數決出賣他人土地，所以反而變得無法保護其財產權。為此，想法僵硬的民法及憲法思惟方式，也就造成受災戶仍須長期居住在臨時住宅之現狀。

因此我認為：無論是改建、出賣或分割共有地，總之朝獲得過半數意見之方向進行思考，才較為合理。在臺灣法上，亦基於同樣的思考方式，僅就不動產（不含動產）定有應有部分之多數決即可出賣該不動產之規定（土地法第 34 條，1975 年訂定）。我認為此乃極切實的思考方式。日本的法學專家想法僵硬，實令人遺憾。

日本就曾發生為了改建或修繕，致公寓住戶間發生糾紛之例。因為其判斷基準並不明確，致使訴訟耗時費財，經常阻礙開發事業之進行。得利者僅是法曹而已。若是如此，就難以早日回復原有生活。為了儘可能減輕因紛爭所付出之代價，有必要使法律更為明確之外，也應縮小司法裁量之範圍。例如對於公寓改建，就有「過分之費用」（多餘的費用）的規定。但何謂「過分」實令人不解。

如此也會讓公寓的重建、再開發會變得極為困難。其較佳的解決方法，或認為：只要踐行應有之手續後作出決定，訴訟就不能阻止開發事業之進行；持反對見解者，則認為訴訟就不能阻止時，應予以相當的補償。

拒絕房屋租賃契約更新的事由，稱為「正當理由」。若以此作判斷，亦無預測可能性可言。可能的話，法院須要一個可供作械式判斷的法律依據。這也是定期借家權被提案的理由之一。

（四）二階段都市計劃

由於阪神淡路大地震，致使廣域面積上的建物毀損或燒毀滅失，所以建設省、兵庫縣欲藉此機會以區劃整理及都市再開發之方式進行造街。縱使依日本的建築基準法第 84 條規定，災後二個月內也只能建造木造二層建築物，但其後若未經都市計劃特別決定者，則不受此限。因此，土地所有人在燒毀建物的原址上，也能重建大樓。若重建大樓之後再作區劃整理及再開發，實際上是很困難。

因此，兵庫縣在災後二個月的 3 月 17 日作成了都市計劃決定。在再開發方面，市區由低層住宅街完全轉變成高層住宅街，在區劃整理上，為了建造道路及公園等，而徵收住民之土地。為此也引發飽受震災蹂躪而失去住家、於今更連土地也將被拿走之苦的居民強烈反彈。

即使如此，若此時不作成都市計劃決定，災地建蓋大樓後就會無法再遂行都市計劃；所以，兵庫縣不顧反對強行作成都市計劃的決定。此直可說是相當強權式的作法。

此時，由於受災市街地復興特別措置法之制定，地方自治體在震災發生後二年內得制限其權利，與市民一同討論是否遂行都市計劃。但因兵庫縣已依據原都市計劃法，進行都市計劃限制的準備工作，致未能活用該法律。只要能活用該法，就能在二年期間內和市民進行協議，反對聲浪想必會較小；但是，協議須費時二年，相對地也會造成不少地區復興延緩。

即使如此，兵庫縣仍提出彈性方案，指出：即使是既經決定的區劃整理，只要不改變其大方向，仍可和住民討論將其變更；此即所謂「二階段都市計劃」。居民也因此開始參與。在兩年的期間內，行政上逐漸讓步的結果，這個都市計劃的內容也朝相當有利於住民的方向發展。此將在下文續作說明。

（五）區劃整理及減步

1. 減步

區劃整理的減步引起極大反對聲浪，主張其係違憲剝奪人民土地。因此，減步因震災特例變更為最高約 9% 之傾斜減步。至於小規模房屋基地則無減步之適用；

又私人道路的 50%，則算入適用減步對象的房屋基地面積內。所以，小規模房屋基地所有人只要作到提供私人道路部分的程度，該房屋基地的實效面積實際就不會減少。此無非是對小規模房屋基地所有人所設的優惠措施。小規模房屋基地所有人幾乎無庸自行花費，就能得到較高利用效率的房屋基地。其原因或許是為求開發事業上推行順遂，才有必要作如此的設計罷！？

但是，即使房屋基地面積狹窄，仍可從開發事業獲得同等利益，這怎能說免除其負擔，係屬正當呢？又實際上若由大規模房屋基地所有人負擔，這也違反平等原則；若依據稅金負擔的多寡，也會發生：只要房屋基地面積狹窄，就可接受稅金上之援助的問題。

2. 僅適用於部分地區之優惠措施

因此，地震後為了實行區劃整理及再開發事業需要大量的金錢和人力，故其適用對象僅限於受災地之某部分。此正是所謂的「一點豪華主義」；就以壽司為例，如同只對特定人提供「上等壽司」，對其他人卻連「中等壽司」也不提供。

在受災地 5%的區劃整理地區投入一公頃十億日圓之事業費；而其他地區即使係受災地區，基於市區建造的考量，卻又不予行政上的支援。

吾人認為「提供簡單、迅速及災民全體的生活上的安全」甚為重要，但依上述的機制不但花錢、費時，且只能對部分之人給予恩惠。

這就極其不公平，實施行政上的支援應儘可能平等、廣泛。但如此的話，因為能投入特定地區的資源受到限定，將引起反對負擔過重的聲浪，勢必導致無法增加區劃整理的地區。對此問題該如何因應呢？

3. 未遭居民反對的都市計劃

因為是由行政單位方面指定特定場所後，才決定區劃整理的實施，所以對居民而言，即使要反對，無非也是為了追求良好的條件所作的抗爭。若是一經指定為區劃整理地區，沒有是損失，其結果反而獲利，這也令人匪疑所思。因此，無論那個地區都須等同視之，故應捨「上等壽司」而作成普通菜單，僅就居民提議的地區進行區劃整理即可。如此也會大大降低紛爭的發生。住民自己所作的之決定才是重要，而非藉行政謀取利益。當然，對此或有批判認為：此將會導致擱置有必要予以區劃整理之地區。我想這次地震的發生也顯露出行政介入之弊病。

此外，區劃整理並非是針對某一地區，而是針對更廣泛之地區所設，因此遭地區民眾的反對亦在所難免。若區劃整理之標的係供通行之道路時，則可選擇行使公

用徵收之方式。

（六）公平的負擔

受益與負擔必須公平，受益人應公平的承受負擔。但是，因為減步制度遭受土地面積縮減的土地所有人反對，所以討論有關決定國家經費應如何投入受災地時，也未作深入探討，就順勢決定。此雖可保障現有居民之權利，卻也造成公共負擔之增加；因未顧及國家經費的赤字，也造成不公平之結果。

未適用減步而實施區劃整理時，將造成地區居民趁機賺取利益（不當利益）。此一金額應如何清算？

據聞六甲道（地名）之再開發時，權利面積（分配予原土地所有人之建物部分）為每坪 120 萬日圓、保留面積（出賣後抵充建築費用之部分）為每坪 210 萬日圓，此乃因對於保留面積採取當時市價計算主義，而權利面積較為便宜是因投入補助金之故。這也造成進行再開發的權利人因大筆補助金而處於非常有利的地位。所以，公寓倒塌時，自行重建之情形與列入再開發地區之情形，兩相比較之下，後者可說是非常有利（平均每戶自行負擔額為 500 萬日圓是相當便宜的）。

（七）撤出公共事業之勇氣

日本顯露出公共事業造成破壞環境及不必要之浪費，對此目前也針對問題進行檢討。同樣的造街事業一經展開，只要認為業已失敗就要有退出之勇氣。

在新長田進行再開發時，30 層樓之建築物可蓋 30 棟。雖預定賣出的保留面積多達 1000 戶，但是因無法賣出，預料事業也終將失敗。這時是應公開事業之損益估算內容。

區劃整理須在震災經過五年、臨時換地結束後，才算完成。自完成開始才可在自己的土地上建築建物，因此完成之前繼續忍受住在臨時住宅的人很多。此外，也有地區直到 1999 年的秋天才合意進行區劃整理。合意進行區劃整理後，才進入交涉臨時換地之階段。由於事業完成還需耗費相當的時間，所以已無法忍受時間的煎熬而著手建築建物的人也很多。原本想藉由夷為平地的機會而發展出來的區劃整理，卻發生拆除新蓋建物、造成不必要浪費的結果。為此，早日安定居民生活、預防浪費不必要費用的觀點而言，實有必要研思一套制度。

因此，災後的區劃整理，若未在災後一年內達成合意，似應決定撤出才是。

六、提高建物的耐震性能

(一)地震防災對策特別措置法

地震防災對策特別措置法（1995年＝平成7年6月制定）是基於阪神淡路大震災的經驗，其適用及於全國，並以以下兩點為其两大支柱：(1)由都道府縣的首長作成地震防災緊急事業5年計劃，及基於該計劃所發展的事業之相關國家財政上特別措施；(2)為了推動有關地震之研究調查，所作的體制上之整備。

上述(1)係指：避難場地、避難道路、消防設施、公立中小學校耐震結構之改善、各地區之防災據點的設施等19種事業之實施。

上述(2)係指：綜合推動有關地震之觀測、測量、調查及研究。此乃將文部省、科學技術廳、氣象廳等機關截至目前為止所各別使用的預算，予以總合性地調整。

(二)耐震結構改善法

依據「促進特定建築物耐震結構改善法」（簡稱「促進耐震改善法」，1995年12月施行）之規定，就特定建築物，須課以調查能否承受大地震的耐震診斷義務、必要時盡努力補強之義務。依本法雖須負努力義務，但就現存建物課以相當的義務的觀點而言，與不具溯及效力的建築基準法相比較，直可譽為一劃時期的法律。所謂特定建築物，係指百貨店、辦公大樓，學校、醫院、出租公寓等不特定多數人所使用的（非耐震）建築物，且為1981年5月強化耐震標準前接受建築檢查之3樓以上、1,000平方公尺以上的建物。估計大阪府內之該當建物，約有1萬9千棟。有關81年以前所建建物，據調查指出：阪神大地震倒塌、重大毀損之比率是符合現行耐震標準建物的3倍以上。

本法制定雖已歷3年，但其旨趣卻未被一般人所了解。全國未達現行耐震標準之建物，若連獨棟建物一起估算者，推算約有1萬4,400棟；但是，經依法補強以學校等為主的公共建築物，推算僅有802棟（1998年9月底）。

由此可知，接受耐震診斷進而補強之建物是非常稀少的。只有其中的橫濱市是較有進展。81年前所建之老舊木造住宅約有270,000戶，95年10月起至今已有6,097戶完成耐震診斷。大阪市在目前11月底適用對象15萬戶之中，僅完成81戶；京都市到去年底為止有133戶（其適用對象有22萬7,000戶）。如此比較起來的話，橫濱市的數量是相當多的。雖說如此，27萬戶中也只完成6,000餘戶而已。造成橫濱

市高診斷率之原因在於其他自治體的診斷需自費 3,000 至 3 萬日圓；相對的，橫濱市免收診斷費，並且簡化手續為只要一張名信片即可申請。

因此，對於耐震診斷及耐震結構改善之應有的支援政策就成為應該考量的問題。耐震結構改善促進法之特點之一，就是將住宅耐震補強時可以向住宅金融公庫以低利融資貸款的觀念融入該法。但制度建立至今已歷經三年，仍無人申請。因此建設省在今年的追加預算審查時，提案主張：應制定對於獨棟住宅之耐震補強提供補助金的制度。其內容即是對於地震危害頻度高的東海、關東等人口密集地區，負擔補強工事費用之 3 分之 1 的計劃。關於該負擔之依據在於：房屋倒塌不只是造成居民死傷而已，發生火災時甚至也會影響市街整體之安全，所以即使必須動用稅金亦應予補強。但是，由於此與主張國家難以補助個人財產的意見，兩者間協調未能達成共識，以致補助金制度被束諸高閣。現狀上只靠目前僅有的融資制度，補強工事還是不會有進展。

（三）確保住宅品質保障法

1999 年制定了促進確保住宅品質相關法。該法之作用是為了使安全之建物能在市場上流通。其重點為：對基本構造部分的之十年保證期間、住宅性能標示制度、住宅紛爭專責處理機關。

七、地表境界的變動

（一）境界變動與所有權

台灣此次地震造成相差高達八·五公尺的地表位移。吾人就曾被詢及：位移造成土地境界線的移動而個人所持有的土地面積是否為之變動、日本有無同樣的情況發生等的問題。

一旦發生土地位移，所有權應該是存在於原本的位置上呢？或是移動後的新位置上？因為測量的基準點也發生移動，也使得情況益形混亂。

對於因地震造成地殼變動所伴隨的廣域地表之水平移動，日本實務上的處理方式是認為：土地界線（即土地登記單位—土地—「筆」的界線）也相對地移動（「兵庫縣南部地震後登記處理手冊」法務省民事局長不第一三三號一九九五年七月二十日）。簡言之，移動之後的地點係屬新的所有土地。

但是，地震造成日本地表移位僅有數十公分的差距，問題還算單純；至於台灣方面，則是發生更大規模的移位，問題就比較複雜。

為此目前國會正進行審議之「九二一震災重建暫行條例」（法律）中，僅在程序上作有關協議上的規定（第8條），並未就實體法上作判斷基準之規定。所以混亂不定的情形預計將會再持續一段時間。

依本人之管見，若任由鄰居之間提起訴訟解決這種情形，則極可能出現相互矛盾的判決，鄰居之間也會出現因而獲益者與因而受損者。此類訴訟事關多數人的權益問題，所以從民事訴訟而言，或許可考慮以必要共同訴訟解的方式加以解決；但是，對於不參加民事訴訟的人的處理問題，將使之益形混亂。再者，土地形狀亦產生變化，鄰居相互交換土地，反而能使土地作有效的利用。因此，實在是有必要設置一個能一舉解決多數人土地境界線問題的公法制度。該制度即所謂的「區畫整理」。由於區畫整理法係以促進有效使用土地為目的，相對地同法是以劃定沒有問題發生的境界為目的，所以上述情形能否適用，不無疑問；然而，境界線若不明確，就無法作土地之利用，若劃定境界線就能促進有效使用土地，則同法當可予以活用。只是，本人認為還是應該制定特別法，設置劃定境界線的判斷基準。對於因斷層而受影響的土地，應個別予以結合，設定各種基準，例如：土地面積應儘量依照原來的比例，而土地成為河川或山地者而滅失時係屬原所有人之損失（或由同一地區的居民共同負擔損失）等各種基準下，重新判斷，同步作成決定。本人也期待台灣政府能研討出更為合理的解決方法。

（二）境界變動與禁建

台灣即使在斷層地區外的區域，也發生境界線不清楚的情況，因此依總統的命令，於地震後三個月內禁止在一定的地域建築。此乃絕對禁止建築，因此與日本土地計畫上之限制不同，即使是二層樓的建築也不受允許。然而，縱使不發給建築許可，由於執法不嚴，違反規定而未受取締之情形，也時有所聞。所以境界線若能劃定清楚，實可允許國民建築。

在此台灣法制之探討應委由台灣的專家來費心思量。至於日本法制的思考方向，本人認為有下列幾點特色。首先，有關土地的境界線即使不明確，事實上只要屬自己所有的土地之情況係明確者，似乎應允予建築；或者是，於其土地境界確定且可在自己的土地居住之前，政府似應提供災民臨時住宅。否則，限制災民的財產權及限制人民的生存權，恐有違憲之嫌。

除上述情況的問題外，尚有斷層周邊地帶危險猶存是否應永久禁建之問題。當

初一般多持肯定的意見；但隨著時間的經過，斷層並不會活動頻仍，主張禁建並非合理的見解就逐漸增多。

本人亦認為：這次活動過的斷層在不久的將來會再活動的機率甚低。從這點而言，實無禁建的道理。無論如何仍要禁建的話，政府應該要以市價買回土地。