

震災問題訪米調査

’ 9 5 . 8 . 5 ~ 1 0

調査報告書

1989. 10. 17

サンフランシスコ・ロマプリータ地震
マグニチュード 7. 1

1994. 1. 17

ロサンゼルス・ノースリッジ地震
マグニチュード 6. 6

1995. 1. 17

阪神・淡路大震災
マグニチュード 7. 2

調査報告書の発行にあたって	(石川元也)	・・・	2
[1] 訪米調査の目的と概要	(赤沼康弘)	・・・	4
[2] FEMAの実践にふれて	(伊賀興一)	・・・	8
[3] ノースリッジ地震と緊急対処	(田中 隆)	・・・	13
[4] サンフェルナンドバレー法律扶助センターについて	(山内康雄)	・・・	17
[5] アメリカにおける地震保険	(小池振一郎)	・・・	21
[6] ロマ・プリータ地震とまちづくり	(田崎信幸)	・・・	23

自由法曹団

調査報告書の発行にあたって

自由法曹団の阪神・淡路大震災対策本部のメンバーは、1995年8月5日から10日まで、ロサンゼルス・サンフランシスコの地震の際のアメリカ連邦政府等の震災対策の実情などを調査してきました。

この調査報告書は、このとき調査した、連邦・州・自治体のそれぞれの取り組みや、地域住民を支える法律家たちの活動の報告などからなりたっています。私たちは、この報告書を震災後8カ月余りをへて、なお、生活再建と住居の確保に多くの困難をかかえている被災者の方々や支援されている多くの市民や団体の方に目を通していただきたいと思います。そして、政府・兵庫県・神戸市はじめ各自治体の担当の方々や、議会の方々にも真剣にうけとめてほしいと願っています。

私たち自由法曹団は、人権と民主主義、平和の擁護を旗じるしとして、全国1460名の弁護士を結集している法律家団体です。この数は日本の全弁護士の約一割に相当するものです。私たちは、民衆のたたかいや苦難のあるところ、つねに現地赶赴いて、ともにたたかうことを作風としています。

私たちは、阪神・淡路大震災の直後から対策本部をつくって活動を重ねてきました。

全国の団員による数次の現地調査、現地における法律相談活動、そして、わが国における災害救助法等の研究にもとづいて、これまで数々の政策と提言を重ねてきました。その提言を、政府の復興対策本部・厚生省・建設省・大蔵省や地元兵庫県・神戸市等に提出して折衝を重ね、その都度、折衝の様相や関係当局の応答を公表してきました。

これまでの提言は次のとおりです。

- ① 「生活再建とまちづくりについての提言」（95年 3月）
- ② 「緊急提言－被災者援助の不徹底は被災地復興の最大の障害」（95年5月15日）
- ③ 「緊急意見書」（1 避難所閉鎖と仮設住宅、2 被災者への助成の実施、3 住宅金融公庫融資の運用の3点にしばったもの 95年7月20日）

この間、倒壊建物の再築についての住宅金融公庫融資手続の運用の改善やいったん締め切られた災害援護資金貸付の受付再開など、いくつかの改善がすすめられたことは評価に値しましょう。しかし、これらの折衝において、国と自治体とが施策実施の責任を回避し、あるいは他になすりつけたりする態度も散見され、かつ、抜本的な災害救助が実行に移されていないこともまた感じざるを得ませんでした。

このようななかで、

- ・ アメリカの震災対策はどうか、
- ・ 1994年1月のロサンゼルス・ノースリッジ地震、1989年10月のサンフランシスコ・オークランド地震などにおける政府援助や連邦危機管理庁（FEMA）の活動状況はどうか、
- ・ 被災者たちの運動や法律家のかかわりはどうか、

などについて、現地赶赴いて直接調査してこようということになりました。こうしてこの8月、二つの都市を訪問し、それぞれの活動を学んできたのです。

地震で倒壊したハイウェイがそのまま再建されることなく、広大な跡地が防災用地となっている実例もみえました。「アメリカでも連邦と自治体との間の矛盾や責任のなすりあいはないことはない。日本と同じ点もあるよ」と笑いながら、「しかし、とにかく被災者の救援には震災直後の援助こそ有効なのだ。自治体の要請をうけて、まず、連邦が金も人も出すのだ」といった姿勢には感服もしました。そうした調査の成果を、それぞれが分担して、それぞれの責任で執筆したのが、この調査報告書です。

自由法曹団は、この訪米調査などにもとづいて、新しい「要望書」（95年9月25日付）を取りまとめました。「要望書」では、生活再建と住居の確保は被災者の権利であることを確認し、現行の

災害援助法等を活用し、予算措置をとるならば十分に実現可能な施策を提起しています。

この調査にご協力いただいた方々にあらためて感謝の気持ちを捧げるとともに、このささやかな調査報告が、阪神・淡路大震災の被災者の救援や今後の災害対策の模索に、いかばかりでも役立つことを念願するものです。

1995年 10月 2日

自由法曹団団長、阪神・淡路大震災対策本部長

石 川 元 也

「震災訪米調査 95. 8. 5～10 調査報告書」について

自由法曹団阪神・淡路大震災対策本部が、95年8月に行った訪米調査の報告書。スタッフォード法にもとづく危機管理庁（FEMA）の災害救助をはじめとするアメリカの災害対策を紹介した。

「9・11」後、FEMAは国土安全保障省（DHS）に組み入れられ、スタッフォード法やその運用の変容も指摘されているが、ロサンゼルス・ノースリッジ震災などでアメリカの救助システムが有効に機能したことの意味が失われるものではない。

本冊子では、B5の原版をA4に再編集し、見出し番号等を調停しているが、内容に手は加えていない。

2011年 3月20日 田中 隆

[1] 訪米調査の目的と概要

弁護士

赤沼康弘

1 訪米調査の目的

自由法曹団阪神・淡路大震災対策本部では、95年8月5日から10日まで、ロサンゼルス・サンフランシスコで発生した二大地震における被災者救援制度と救援活動の調査を行った。これは、自由法曹団のナショナルロイヤーズギルド訪米交流にあわせた企画であり、ロサンゼルス・サンフランシスコのギルド所属弁護士などの協力を受けて実現することができたものである。

阪神・淡路大地震は95年1月17日に発生したが、そのちょうど1年前の94年1月17日、ロサンゼルスで規模もほぼ同程度の都市直下型地震であるノースリッジ地震が発生し、サンフランシスコでも、89年10月17日に同規模のロマプリータ地震が発生している（さらにさかのぼると、71年2月9日にもロサンゼルスでは、M6.6の都市内陸直下型のサンフェルナンド地震が発生している）。日本でもこれらの震災における高速道路の倒壊などの惨状がテレビ放映され、日本の震災対策への危惧が示されたのは未だ記憶に新しい。

しかし、当時日本政府は現地に調査団を派遣したものの、「日本は大丈夫、参考にならない」と報告し、日本の防災体制を省みることはしなかった。

ところが、今回の阪神・淡路大震災では、これらの震災と同じように高速道路が倒壊し、さらにはるかに甚大な被害が発生した。そのため、発生と同時に政府や一部の学者は、「予想し得なかった」との弁解をせざるを得なかった。

都市防災を専門とする室崎益輝神戸大学教授は、「1年前のロサンゼルスで起きたノースリッジ地震から学ばなかったことは大失敗、防災大国としてのおごりがあった。この地震では、高速道路の破壊、高層ビルの破壊、火災などにおいて、まったく良く似た特徴を示している」と述べている。

アメリカのこれらの都市では、都市計画において成長管理政策をとり都市の過密化を防いできたが、これがきわめて有効な防災対策となっていた。またFEMA（連邦危機管理庁）を中心とした事前の防災・救援対策も整備されていたため、救援活動における混乱も少なかったようである。さらにボランティアとの連携も緻密になされていた。その結果、迅速な消火、救援活動が行われ、避難所も地震から4週間で役割を終了した。他方、阪神・淡路大震災では、8月初めの段階でなお2万人近い被災者が避難所やテント村などで生活し、また、被災建物再建の目処の建っていない被災者が多数放置されている。被災者支援制度は全く不十分なため、被災者は先行きの展望を失っている。

そのため自由法曹団では、これまで被災者の居住していた地域の民有地を借り上げて仮設住宅を建てること、これらの被災者を救済し、早期に被災地を復興させるために、個人に対する補償ないし保障としての資金援助を行うべきであるとの提言を発表し、政府、自治体にも要請してきた。だが、このような施策が進められる動きは未だみられず、他方では、住民を無視した一方的な都市計画が強行されている。

このような日本とアメリカの違いはどこから生じているのであろうか。カリフォルニア州は地震が多く、地震対策には非常に力をいれているという。その結果、アメリカの防災対策・被災者救援システムは、アメリカ以上に地震の多いはずの日本におけるよりも、はるかに進んだものとなっている。これは、過去の経験から教訓を学ぶ姿勢の違いなのであろうか。

今では、自治体や学者が次々とこの二大地震の調査のために訪米しているということであるが、その中心テーマは都市工学、防災・危機管理体制等にあるようである。

そこで、私たちは、アメリカにおける被災者救援の法的制度やその救援活動の実態を調査し、その貴重な経験と資料を日本のシステムと対比することによって、阪神・淡路大震災における被災者救援

行政の問題点を浮き彫りにし、日本の被災者救援行政を見直すための材料を提供したいと考えたのである。

2 訪米調査の概要

調査は、連邦危機管理庁（FEMA）や自治体の機関と被災者の中で活動した弁護士たちの双方から行った。

FEMAは、日本では危機管理の面ばかりが重視されているが、実際は、被災者救援活動の中心機関でもある。細かいシステムは別途報告に譲るが、注目したのは、実にきめ細かな被災者援助制度があることと、FEMAが行政機関の限界をわきまえ、被災者の中で活動するボランティアや弁護士などと連携し、その報告・意見を積極的に取り入れていたことである。

ロサンゼルス市のOEM（危機管理局）では、震災発生と同時に警察消防などの緊急対処システムが起動した報告を受けた。これが迅速な消火活動につながっている。

また、ロサンゼルスの「サンフェルナンドバレー法律扶助サービス」という低所得者に無料で法的支援を行っている法律センターの活動も、注目すべきものであった。ここでは、その弁護士、パラリーガル、事務局員が何ヵ月も被災者の中に入り、援助システムの情報を被災者に伝えるとともに、被災者の実態・要望を逐一FEMAに訴え、救援活動の改善を求める運動をしたという。

調査団の関係者、伊賀衛氏がロサンゼルス・ノースリッジの震源地から5マイルの地に居住し被災を受けていたので、そのお宅で被災者の生の声を聞くことができた。伊賀氏は、カリフォルニア州立大学ノースリッジ校のもと社会学教授である。

71年のサンフェルナンド地震（M6.6）の時も被災し、建物被害はそのときの方が大きかったとのことであるが、今回も建物の一部が損壊した。その補修費用としてすぐに3,000ドルの補助金が交付され、これで補修した。氏は、アメリカが個人にこのような援助をするのはそれが経済復興の早道と理解しているからではないかとの卓見を述べていた。

その後、すぐ近くのカリフォルニア州立大学ノースリッジ校を訪問した。ここでは、3階建て駐車場の一部が崩壊したり、図書館などの建物が損壊するなどかなりの被害を受けたということであり、未だに補修が完了していない建物もあった。その補修には莫大な予算を必要とするためと、生活に直結しないためか、後回しになったようである。サンフランシスコでは、地震で倒壊した高速道路をもはや不要なものとして撤去した現場を見学した。高速道路が途中で切断され、いかにもここから撤去しましたという形を残していたが、空間がひろがりすっきりした街になっていた。

私たちは、震災にともなう都市計画の状況も調査すべく、ロサンゼルス都市計画局を訪問し、同局のジェイムス・吉永氏から話を聞いたが、ロサンゼルスでは、震災以前に既に都市計画は整備されており、震災後にそのための都市計画を行う必要はなかったとのことである。その結果が、阪神・淡路大震災との死者数・被災者数の極端な違いとなって現れているのであろう。

同市の都市計画実務の概略を聞いたが、規制は日本におけるよりもはるかに厳しく、他方、十分な市民の参加が保障されていた。都市計画を進めていくうえで、市民の理解を得ることが実務担当者として最も気を使う点であるということであった。むやみに規制緩和が叫ばれる日本との違いを思わざるを得ない。

途中、ロサンゼルスの全米日系人博物館でたまたま展示されていた日系人強制収用所の見学をしたが、この建物と神戸の仮設住宅の状況が良く似ており、さらに従来の居住地から離れた遠方に入居させられることを考えると、その類似点になんとも言えない気持ちになった。

以上、短い期間ではあったが、貴重な資料を山ほど手にすることができた。この調査にあたっては、ギルド所属弁護士やジェイムス・吉永氏ほか多くの人の協力を受けた。これらの協力に感謝するとともに、この調査を、阪神大震災の被災者救援と、さらに今後の自然災害と防災・救済法システムの確

立のためにも役立てたいと考える。

3 二大地震の規模

参考のために、二大地震の規模、被災状況を示し、阪神・淡路大震災との比較をしておこう。

a ロサンゼルス・ノースリッジ地震

- ・ 1994年1月17日午前4時31分発生
- ・ M6.6 内陸都市直下型地震
- ・ 最大加速度 約1800ガル
- ・ 震源 地下18キロ
- ・ 死者 61名（うち焼死者3）
- ・ 負傷者 9,348名（入院1,497）
- ・ 罹災建物 約14,000棟（うち危険は3,000棟）
- ・ 火災件数 約100件。ただし、主な建物火災は35件、うち延焼は7件程度であり、多くはボヤ程度ですんだという。
- ・ 被害総額 150-300億ドル

b サンフランシスコ・ロマプリータ地震

- ・ 89年10月17日午後5時4分発生
- ・ M7.1 内陸都市直下型地震
- ・ 最大加速度約 980ガル
- ・ 震源 地下17.6キロ
- ・ 死者 63名
- ・ 負傷 3,757名
- ・ 被害規模 被災者約6万 火災は26件出たが、高圧消火栓を設置するなどしていたため、大きな被害とはならなかった。
- ・ 被害総額 70-80億ドル

c 阪神・淡路大震災

- ・ 95年1月17日午前5時46分発生
- ・ M7.2 内陸都市直下型地震
- ・ 最大加速度 833ガル
- ・ 震源淡路島北端 深さ約14キロ
- ・ 死者 5,502名
- ・ 負傷 37,000名
- ・ 罹災建物 200,162棟（全半壊192,706棟 全焼7,456棟）
- ・ 被害総額 約10兆円

4 訪問先と懇談した方々（敬称略）など

① 連邦危機管理局（FEMA）関係

a ロサンゼルス・FEMAパサデナ事務所

- ・ カイ パジョウ, Ph. D., P. E
- ・ アニタ フィネガン 他

b サンフランシスコ・FEMA

- ・ エリザ Y・チャン
- ・ 弁護士スタッフ

② ロサンゼルス市緊急管理局（O. E. M.）

- ・ R. K. ボブ キャンフィールド
- ③ ロサンゼルス都市計画局
 - ・ ジェイムス M・吉永
- ④ サンフェルナンドバレー法律扶助サービス
 - ・ ニール S・ドウドビッツ (所 長)
 - ・ キャロン A・ケインズ (弁護士)
 - ・ R. モナ タワタオ (弁護士)
 - ・ クレイグ T・ミナミ (パラリーガル)
 - ・ ジェニファー・ローズ 他
- ⑤ カリフォルニア州保険部門担当弁護士との懇談
 - ・ シンディ A・オシアス
 - ・ コニー M・ペリー
- ⑥ 被災地
 - ・ カリフォルニア州立大学ノースリッジ校
 - ・ ロサンゼルス市ノースリッジ地区
 - ・ サンフランシスコ市内の高速道路撤去跡オークランドの高速道路撤去跡
 - ・ オークランド・ベイ・ブリッジ
- ⑦ その他
 - ・ 兵器コントロール研究所 (サンフランシスコ)
 - ・ ゴールデンゲイト大学 (サンフランシスコ)
 - ・ 全米日系人博物館 (ロサンゼルス)

これらの調査において、
調査の設定や同行・通訳をいただいた

J a m e s M. Y o s h i n a g a (吉永) 氏

221 S. Fiueroa, Suite 310 Los Angeles, California 90012

通訳をお願いした 藤田摩弥さん

7 Via Ermitas Rancho Santa MargaraRita California

のお二人に大変お世話になったことを記し、感謝を表したい。

[2] FEMAの実践にふれて

弁護士 伊賀興一

1 FEMA調査の目的

訪米調査の中心テーマの1つは、FEMA (Federal Emergency Management Agency) の活動と救助の実践にふれることだった。

事前の調査では、「ノースリッジ地震から1年」と題するFEMA報告書において、個人保障を含めた総合的な被災者救助がなされていることはつかんでいた。その実情を被災者側はどのように受けとめているのか、又、個人保障をアメリカではどのような位置づけでなされているのか等が我々調査団の関心であった。とりわけ「自助努力」の元祖ともいべきアメリカで、報告書にあるような救助プログラムがどのような理念で行われるようになったのか、どうしても聞きたいところであった。

こうした目的のもと、ロサンゼルス市都市計画局に勤務するジェームス・吉永氏にアポイントをお願いしていた。吉永氏の事前の連絡では、FEMAは連邦の機関で州政府も関係するが、氏の勤務しているロサンゼルス市とは直接のコンタクトがなく、当初、懇談のセットは難航しそうであった。しかし、吉永氏の大変な努力により、我々調査団は以下の日程でFEMAのスタッフとの懇談を実現できたのである。

8月7日 PM2:00~4:30

FEMAロサンゼルス現地事務所

8月10日 AM11:00~12:30

FEMAサンフランシスコ支局事務所

いずれのスタッフも阪神・淡路大震災のことは知っておられ、関心を示されていた。また、サンフランシスコ支局では我々の前後に神大・東大・神戸市等の調査団がこられるとのことであった。

全体として、FEMAのスタッフは今回(ノースリッジ地震)の対策には自信を持っておられたとの印象が強かったことをはじめに紹介しておこう。

この二つの事務所での懇談内容は以下のとおりである。

2 FEMAロサンゼルス現地事務所にて

ロサンゼルス市近郊のパサデナという街のオフィスに、FEMAロサンゼルス現地事務所があった。

ここでは広報担当官の女性の他に、カリフォルニア州 (Office Emergency Management OEM) のスタッフ等4名のスタッフが懇談に参加された。

はじめにFEMAの方からノースリッジ地震における活動は1年半を過ぎて「応急対処」は終わり、現在長期的対策に入っていることが述べられた。災害直後のレスキューにとどまらず、FEMAは被災者のために被災地に地震支援センターを設置し、1年以上被災者支援活動を行ってきたという。

ノースリッジ地震では、地震発生後48時間以内に、11ヶ所に災害申請センター (Disaster Application Center D-ACs) を設置し、その後移動センターも含めて21ヶ所に設置され、被災者に対する支援プログラムの相談・申請受付などが行われた。そのためのスタッフは、FEMAとして5,000人が働いた。

また、被災者のための無料相談電話を開設し、少数民族語の対応も行っている。相談電話利用件数は50万件にのぼったようだ。相談は後記のような支援プログラムの適用条件や申請手続などが主だったとのことだが、集中したのは、①家賃、②ローン、③失業、④建物修理に関する相談が多かったようだ。

特にこの懇談に参加したFEMAのスタッフは、震災後の防災教育に関する仕事に従事しておられ、学校や図書館向けのビデオやパンフレット類を大量に普及する活動を進めている。その話によれば、

正しい防災の知識を広めることは、一方で被災者を悪徳業者から守る手段でもあるという。なかなか、きめが細かいというか多様な効果を考慮して活動されている姿にふれることができた場面であった。

我々の方から、FEMAの被災者支援プログラムについて、住居の確保と生活再建に大きな力と資金が投入されているが、その実情をたずねたところ、次のような回答であった。

アメリカにおける災害の際の援助プログラムは1974年の災害救助法を大幅に改正・具体化した1988年成立のスタフォード法によっている。

スタフォード法によれば、瓦礫の撤去、住居の確保、生活助成の三つの救助が柱となっている。

① 瓦礫等の撤去（5173条）

私的所有地から公費で瓦礫等を撤去できる。75%は連邦負担。

② 住居等への援助（5174条）

a 住居を失った者への援助メニュー

- ・緊急又は応急住宅の取得
- ・借家による住宅の確保
- ・貸家
- ・トレーラー住宅・簡易組立式住居の支給

などが規定されている。

b 仮設住宅

民有地または災害により移転した人により提供された土地に建設可。

c 期間は最高18ヶ月

ただし、これも延長することが公共の利益に資すると判断した時は延長可。

d 費用は連邦は75%、州等はその余。

e 大統領は居住に適さなくなった個人の住宅で、かつ速やかに修理できる住宅については、「緊急住宅」を提供する代わりに修理、復旧費用を支出できる（5174条（c））。

f 仮設住宅等の譲渡

- ・公正な価格で占有者に売却できる。
 - ・ボランティア団体に売却できる。
- ただし、被災者の為に使用することが条件。

g 緊急住宅の建設位置についての考慮事項（同条（f））

- ・申立人の家と勤務先との距離、時間
- ・子供の学校との距離、時間

等々を考慮して決定する（申請主義だから）。

③ 個人、家族への助成金（5178条）

災害関係の必要な支出又は深刻な被害を補うことができない場合、その支出またはそれを補う為の補助金を与えることができる。最高1万ドル。但し消費者物価指数により年々調整（1994年には12200ドルに）。

④ 食券による支給（5179条）

低所得者に対し1964年食糧引換券法により食券を分配できる。

⑤ 法律相談（5182条）

連邦はこれを保障している。

⑥ 精神面のカウンセリング（5183条）

精神的健康の為の民間機関への財政的援助を含むカウンセラーサービスを行う。

以上の援助プログラムにつき、次のような説明がなされた。

住居の確保のためにも、建物が倒壊した家主や借家人の双方に家賃の補助を行い、住宅の再建と住

居の確保を促している。被災状況に応じて政府援助（Federal Grants）をFEMAの小切手で最高12200ドルを支給している。

これは再建資金の一部で、原則は連邦中小企業庁（Small Business Administration SBA）の低利ローン（年3%）の提供を受けてもらうことである。このローンは住宅補修、建築費はもちろんのこと、事業用で150万ドル（約1億5000万円）の融資まで提供されている。

しかし、このローンも借りられない人には州の補完プログラムの適用があり、10000ドルの直接援助が受けられるようになっている。

この現地事務所では、建物診断、防災教育のスタッフからの説明が長くかかり、以上の話の段階で時間がなくなってしまった。個人に対する直接助成についての考え方等、もう少し聞きたいことがあったが、これはサンフランシスコのFEMA事務所での課題として残し、事務所をあとにした。

なお、この懇談の際には、吉永氏に通訳までお願いしてしまい、吉永氏にはお世話になりっぱなしだったことを記録しておかねばならない。

3 FEMAサンフランシスコ支局事務所にて

FEMAのサンフランシスコ支局事務所は軍隊の旧基地内にあった。この基地は数年前に軍隊が使用しなくなった施設で、サンフランシスコの有名な金門橋の近くに位置している。ここでは中国系と思われるChan広報官と弁護士でもある女性スタッフの2名が応対してくれた。

懇談は次のポイントで行われ、FEMAの側から以下のような説明を受けることができた。

(1) ノースリッジ地震におけるFEMAの被災者支援の実績

連邦の援助は資力の有無に拘わらず、居住者である限り被災の程度に応じて受けられる。

まず、被災後すぐに必要な生活を維持する資金として、政府援助金（Federal Grants）が最高額12200ドルまで支給される。これは居住者（30日以上）であれば資力は問わない。支給額は家財道具の損壊程度を積算して決定するが、ノースリッジ地震の場合、ある地域では被害が大きく積算するまでもなく、地震の3日後にはFEMAの小切手を配った。

ただし、この援助が支援プログラムの中心ではない。原則はSBAの提供するローンを受けることにより、生活再建と住居の確保をすすめることである。

しかしながらローンが受けられない人には、州の補完プログラムとして10000ドルが別途支給された。これらにより低所得者層の人でも最高22200ドルの生活援助金が支給された。

被災者に対するFEMAの支援プログラムは、現地事務所及び無料電話により周知徹底しており、50万件以上の相談が寄せられたようだ。

支援プログラムの中心目的は「より早く自宅に住めるように」することである。

そのために、家賃補助、修理補助等もプログラムに入っている。

生活保護世帯にはこうした援助は適用されない。災害により破壊された住居と生活の再建のための支援プログラムは社会保障とは異なる災害保障の考えで行っている。

(2) FEMAの援助や活動に対する苦情がないか

どんなことをしても苦情が出ないことはないだろう。

しかし、FEMAの持っている支援プログラムの周知のためには、無料電話はとても有効だったし、多様な言語のための通訳も増員した。また、ボランティアやリーガルサービスの活動にも大いに頼り、それから寄せられる情報も、我々の活動をよりよくすすめるための情報と考えている。

ノースリッジ地震に関しては、FEMA独自で3000名の人からアンケートを行ったが80%位がFEMAの活動に満足している、との回答を得た。

実はFederal Grantsの支給要件である「居住者」について、サンフランシスコ地震の際、裁判が起こった。30日以上借家契約がないと、居住者と認めない、という当時の扱いに対する裁判であった。結果は、借家契約の存在のみを強調すると、実際には30日以上居住者（例えばホテルを転々とする人）でも支給要件がないことになってしまうという点で不合理な要件であるとの結論が出た。我々は1件1件の事件で学んでいる。今回は同様の間違いは起こしていない。

(3) FEMAの対処する「危機」とは何か

FEMAは1979年、カーター大統領が設置した。

それ以前にも危機対応の役所はあったが戦争や核に対する任務が強かった。カーター大統領はそれ以外でも、国民の生命や財産等が危機にさらされる自然災害にも対処すべきとの意見を出して実現したのである。

FEMAは形式的には大統領宣言により活動を開始するが、実際には常時情報を集める等の活動をしている。但し、市長（最小自治体）の要請が絶対要件であり、それなしには大統領宣言は出されず、FEMAの権限を発動することもない。

我々はその援助活動により、被災した市民が立ち直ってくれることを望んで活動している。

(4) 義援金について

最後に我々調査団から義援金についてはどのように扱っているかをたずねた。

アメリカでは個人からの義援金はすべて政府では扱わず、赤十字に集約され、主として低所得者層に対し分配される。

企業からの物資（例えば電話の無料サービス等）はFEMAで活用するようにしている。

ここで、我々から日本では阪神・淡路大震災に際し、市民からの義援金が1600億円集まったが、赤十字と行政が集約し、分配も行政が行っていること、更には震災後半年も経つのにその3分の2は未分配であることを告げると、「クレイジー」との反応がFEMAのスタッフから返ってきたことも付け加えておこう。

4 FEMAの実践にふれて

このようなFEMAの話は、「危機管理庁」として紹介されている我が国での印象を大きく変えさせるところとなったことは言うまでもない。感想的に言うならば、日本とアメリカの行政の「質」の違いなのだろうか。

日本では「お上」だが、アメリカでは徹底したサービス機関ということだろうか。また、実利主義の徹底という面もあるのか。

少なくとも、被災者の生活が再建されず、住居の確保がされない限り、都市も経済も復興しない、と明言するFEMAのスタッフには感心させられたところである。

以上、アメリカにおける救助の実践を踏まえて、震災から8ヶ月経った今日的課題についてふれておくこととする。この点は早急に国民的論議を興し、又政府予算において必ずや実現されなければならないものと信ずる。

第一点は、政府・県・市は今回の阪神・淡路大震災における災害救助法の実施状況をつぶさに国民の前に明らかにすることである。

法の趣旨を生かさない、不十分なやり方、周知されず効を奏さなかった救助プログラムもあろう。被災者が今それを知らされたら怒りが爆発するかもしれない。

しかし、それをせずして次の手は打てないし、ゼネコン主導の都市計画も決して成功しないであろう事はここで指摘しておかねばならない。

第二点は、今日までの救助の実情を踏まえ、全ての被災者を対象にその住居の確保と生活再建の助

成金として、当面、住居全壊世帯に500万円、半壊世帯に300万円、一部損壊世帯には、その損壊程度に準じた助成金の支給をなすべきである。

実はこのレベルでも再建の土台が確実に得られるとはいえないが、今回の災害における公的保障として少なくとも今の時点でこの程度の保障がなされなければ、「自助努力」の土台を欠いたまま「自助努力」を強要することになる。これでは事態は更に悪化することを知らねばならないと言えよう。

◎資料（訳は藤木邦顕弁護士にお願いした）

「ロサンゼルス地震に関する行政サービス」 FEMAパンフレットより

「災害時の援助」

ロサンゼルス地震によって影響を受けた個人・家庭・小規模事業のためのプログラム情報

災害時の援助プログラムは災害についての大統領宣言のもとで利用出来ます。以下のプログラムに関する詳細な情報は宣言された郡の連邦、州、地域の災害対策センターにおいて得ることができます。

○個人・事業に対する災害融資

保険によって補填されない災害による損失、損害その種類、程度によって個人の家屋、財産については4万ドルから20万ドルの、事業については150万ドルまでの低利融資を得ることができます。その他の経済的損害や困難に対する対策も利用可能です。小規模事業局（SBA）1-800-488-5323（以下すべての連絡先のフリートーク電話番号が掲載されているが省略する）

○災害時住居援助プログラム

災害に関連する損害または他の理由によって家屋に住めなくなったときは賃借人、家屋の居住者が他の場所で生活するために、賃料をカバーする援助があります。家屋所有者は、家屋修理に必要な援助を得ることができます。FEMAに連絡ください。

○災害時抵当、賃借権プログラム

この緊急助成プログラムは災害のために職や事業を失い、抵当実効により家屋からでなければならなくなった人を援助します。これらの助成は家屋に関するローン支払や賃料の実額の小切手の形式によって利用できます。

○個人・家族に対する援助

災害に関係する必要な支出や重大な必要を他の方法によってはまかなえないか、あるいはそれらでは不適切な場合には最大12200ドルの助成を得ることができます。カリフォルニア社会援助局個人家族助成プログラム（LFGP）

○低利長期支払ローンプログラム

家屋所有者、賃貸財産所有者が災害によって破壊され、または損害を受けた不動産の修理・再築のためのローンが利用できます。この申込のためには、保険や他のすべての連邦、州の援助を使い果たさなければなりません。カリフォルニア自然災害援助プログラム（CALDAP）

○住居、都市開発プログラム

この被災者向住居プログラムは、低収入の申込者で家屋が居住不能となった者に18ヶ月にわたって仮住居を提供するものです。居住者は賃料の一部を支払います。合衆国住居都市開発局と地方の住宅局がこのプログラムを運営します。被災者は災害対策センターに行って地域住宅局の代表と面談しなければなりません。

○TDD、SFD

農家、牧場主、低収入農村部居住者への融資

家族農家、牧場主が災害で損害を被った農業資産を修理するために低利融資があります（FMHA）。

○社会保障援助

災害で遅れた小切手の配達を促進し、障害・遺族年金の適用を援助します。

その他、退役軍人・家族物資援助・建設業者あっせん、保険情報、精神衛生カウンセリング、失業者援助、消費者詐欺防止ホットラインが電話番号入りで紹介されている。

[3] ノースリッジ地震と緊急対処

弁護士 田中 隆

1 OEM訪問の概要

ロサンゼルス・ノースリッジ地震のとき、被災自治体のロサンゼルス市はどのような緊急対応をしたか、マグニチュード6.6という大震災だったにもかかわらず、被災者の死亡が61人にとどまったのはどのような措置によるか・・・これがロサンゼルス市のOffice of Emergency Management (O. E. M. 緊急管理局) を訪問した問題意識であった。

8月7日午前に訪問したOEMでは、R. K. Bob Canfield氏 (Emergency Preparedness Coordinator) の説明をいただいた。このOEM訪問でも、設定・案内から通訳まで、ロサンゼルス市都市計画局の吉永氏 (James M. Yoshinaga ロス市のCity planner) の多大な援助をいただいた。

訪問の雰囲気を示すために、まず概要を記しておこう。

OEMのオフィスは、ロサンゼルス市のシティセンターの地下4階に置かれている。吉永氏の紹介があり、かつ同伴もあったためか、まっすぐに地下4階のオフィスまで案内された。

オフィスには、O・A機器や資料・地図などが整然と配置されていたが、訪問時(8月7日午前)には作業中のスタッフの姿はなく、市の各部局の責任者を集めて消防部門の責任者がレクチャーしていた。「危急事態発生時」ではない「平時」とはいえ、その脇で日本人弁護士の訪問を受けるとするのは、「危機管理機関」としてはいかにも開放的である。

訪問の最後に聞いたCanfield氏の言葉・・・「レクチャーを聞いていってもいいですよ」「写真をとってもいいですよ」には正直いって驚いた(「聞いてもいい」と言われても語学力のない筆者にはさっぱり聞き取れなかったが)。

「内部情報は知らせないもの」と心得ているかのような日本の「危機対処機関」に、このような対応はまず期待できまい。「市民のためにやってるんだから別に隠すことはない」のがあたり前なのだが、それを「驚く」ほどに日本の秘密主義は徹底しているということか。シティセンターのエレベータには[B4F]の表示はなく、「いつでもだれでも自由に入れるオフィス」ということでもなさそうだが。

2 EOOの組織と活動について

Canfield氏からは、危急自体発生時に発動されるEOO (Emergency Operato in Organization) について、概要、以下の説明を受けた(通訳をいただいた吉永氏の補足説明が若干加わっている)。

* EOOの機構と緊急事態への対処

ロス市は、市内が15の選挙区に分かれ、1人ずつの市議がいて、1人の市議が2~30人のスタッフをかかえている。市が15の地区に分かれている格好で、通常は、市議一市議会の権限が強く、市長は大きな力を持っていない。

しかし、危急事態が発生して、市長が非常事態を宣言すると、緊急事態の体制が通常の市のシステムに重なる形になって、市長に権限が集中する仕組みになっている。

この非常事態宣言は15日以内に市議会の承認を要し、市議会が反対であれば解消する権限がある。

* EOOは、非常事態宣言があった場合にのみ作動する機関であらゆる問題について市長に進言す

る諮問機関の性格を持つ。いわば軍隊における「参謀本部」型のセクションである。E O Oには、市長も一員として参加するとともに、警察、消防、土木、建築など市の関係13局の局長がすべて加わる。

緊急事態がなければ、年に6回定例会議を持つだけだが、緊急事態のときは1日2回開くこともある。ノースリッジ震災のときは、3週間の間に14回開いた。

* 緊急事態の際、E O Oは情報・資料を提供する役割を果たす。個々の措置についての指令は出さないが、情報・資料を迅速に広げることによって緊急対応に役立てる。

ノースリッジ震災の際は、テレビ・ラジオによる情報伝達がきわめて有効だった。局によっては、日本語・韓国語・スペイン語等でも放送した。

* 災害時の救急（レスキュー）活動は消防局の担当だ。

ただし、アメリカでは、市（City）の所轄とされているのは初動の救護、負傷者の収容等だけで、市の病院もない。中期的な衛生や検死の業務はすべて郡（County）の責任とされているから、市の消防は負傷者等をそこまで移送するのが仕事。

これは刑事手続で、市の警察が担当するのは逮捕だけで、48時間以内に郡の保安官（シェリフ）に引き渡さねばならないのと同じような仕組みだ。

* 州や連邦との関係

災害について責任があるのは自治体（City）で、自治体がまず対処する。山火事などは市で対処が可能だから、こうした場合には州（State）や連邦（Nation）が動くことはない。州や連邦が動くのは、知事や大統領経の要請があった場合で、要請の主な理由は予算上のバックアップを得るためだ。

消防は市の機能だし、日本と違って警察も自治体にあるから、緊急事態での応急措置の指揮権はあくまで市にある。州や連邦が動いた場合も、市・郡・州・連邦の代表が集まった会議によって、措置が決められる。

*（「広域災害はどうする」との質問に）1991年のオークランド震災の教訓で、州が連絡機関を設けるようにした。州の連絡機関には58郡が、郡の連絡機関には88市が集まっている。

*（「中央政府が単独で動くことはないか」「中央政府に権限を集めるべきという意見はないか」の質問に）上級政府に権限はなく、あくまで「下から」。上級政府が単独で動くことはない。ノースリッジ震災のときは、1時間以内に市長が非常事態を宣言し、午前中に大統領府に要請した。これで不都合は起こらなかった。

暴風雨や洪水などの場合、大統領府に要請するかどうかの判断に3～4日要することがあるが、それでも中央政府は要請がなければ動かない。中央政府からのトップ・ダウンで動くのはただひとつ、戦争の場合だけだ。

* アメリカは地方分権が徹底した「下剋上」の国。それで市長がマズければ、市民が市長を追い出す（このくだりは吉永氏の補足。アメリカに「下剋上」なる言葉があるかどうかは寡聞にして知らない）。

* 市民への救援・援助

市民生活の援助は連邦政府の最終負担で行なわれる。市の要請で州が非常事態を宣言し、さらに連邦（大統領）が非常事態の宣言をした場合に、連邦が動きだし、FEMAが活動する。ノースリッジ震災では災害の大きさが明らかだったから州－連邦がすぐに動いたが、あくまで市の要請にもとづくもので、最初からFEMAが動いたわけではない。FEMAは自治体が連邦政府から来る資金を活用するパイプラインだ。

* ノースリッジ震災での建物等の被害に、応急資金を出している。修復・復興のための資金で、修復・復興以外には使ってはいけないことになっている。改善しようとする場合には、応急資金を使え

ない。

* 応急資金の供与は、

① まず応急修理に1万\$

② その後は、ローンを申請し、返済能力によって融資を拒否されたものについてだけ交付金を与える。

全壊して再建築や他の住宅を確保する場合でも、プロセスは同じ。

* (「『個人補償になるからできない』という声があるが」との質問に) 連邦政府が現に資金を出している。十分な地震保険がないから資金提供が必要になる。ただし、地震保険が義務づけられている地方では、これに入っていないと援助は受けられない。「やるべきことをやらないと援助しない」という仕組みだ。

* (「法律上の根拠は」との質問に) スタッフォード法によって定められている。援助のために必要な経費は、その都度、予算を通してしている。

3 ノースリッジ震災と緊急対応システム

以上、訪問で重点的に説明を受けた

① EOOの機構と緊急事態への対処

② 州や連邦との関係

③ 市民への救援・援助

について、若干の整理を加えただけでそのまま記載した。

③の市民への救援・援助については、その後のFEMA訪問等で一層詳しく調査されており、救援・援助はやはりFEMAが主体と思われるので、論評は他のレポートに委ねる。

初動の緊急対応を担当するEOOで注目すべきは、「あくまで市が主体で『下から』いく」という緊急対応システムが、ノースリッジ震災に際してどのように機能したかである。

ノースリッジ震災についてのロサンゼルス市市議会への報告(訳文)からの抜粋。

1994年1月17日(奇しくも阪神・淡路大震災のちょうど1年前)

4:31am ロサンゼルス北部のノースリッジとレシダにマグニチュード6.8の地震発生(地下16キロ)。

4:35am 市警察と消防局員によりEOO起動。市長は自宅からEOOに向かう。
一方、州の指示によりFEMAは特別探索救助隊(USAR)を発動。

4:39am 市消防局・ヘリコプターで視察し被害状況調査。
消火のため1.5万ガロンの水を空中散布し、11:00amまでに地震直後の火事はすべて鎮火。

5:30am エンジニア・維持管理・交通整理の職員は地震直後に現場に出動。
市交通局は発生2時間後に起動し、同日中に被災現場をまわり、通行止めやバリケードで迂回路をセット。初動の段階で、交通巡査は地域の交通状況、道路状況を掌握。

5:45am 市警察局、全員出動指示(12時間交代)。
郡警察への協力要請(8:44am)、郡警察出動合意を伝達(9:00)

5:50am 市長は緊急宣言(Declaration of Local Emergency)発動の書面に署名。この書類には州知事への緊急時発動要請が含まれている。

7:30am すべての救急活動を総合的にコーディネートする指令室が開設。

10:00am 最初の被災者避難センターが公園や学校を使って開かれる。

2:30pm 市ボランティア招集センターが起動。

3:30pm カリフォルニア州駐在の連邦軍隊が到着。

4 : 15 pm 市長は夜明から日没までの間の戒厳令にサイン。

(以下、略)

ロサンゼルス市当局が作成・提出した報告だから当然といえば当然だが、C a n f i e i d氏が強調していた警察・消防など市の機構を総動員した緊急対処システムが、震災とほとんど同時に起動し、それぞれの職掌ごとに機能していったことがわかる。マグニチュード6.6という大規模な震災にもかかわらず、死者が61人とどまった背景に、このような機敏な初動対応があずかって大きかったことは明らかだろう。

4 日本の災害緊急対処との関係で

アメリカと日本の都市事情の違いは大きく、市の権限（「戒厳令」など日本では首相権限にもない）やボランティアとの共同の蓄積など制度上も同列に論じられない部分が多々あることは事実である。しかし、消防や警察、交通、土木といった機能・権限を有効に機能させて災害への緊急対処をはかるという点では、日本の災害対処と基本的には変わらない。ノースリッジ震災への対処やE O Oの機能は、日本の災害対処のあり方を考えるうえで十分参考になるのである。

阪神大震災を機にまきおこされた「危機管理」論との関係で、注目すべき事実を2点ほどあげておこう。

第1。ノースリッジ震災に際しては、震災直後から州や連邦の動きが始まっており、初動から機敏に動いたのはロサンゼルス市・E O Oだけではない。

にもかかわらず、C a n f i e i d氏が力説する「災害への対処は自治体が基本だ。違うのは戦争だけだ」との説明は、実績に照らしても十分な説得力を持っている。

初動の対処は自治体が主体で行い、その要請のもとに財政力を持った中央政府が直ちにバックアップに入り、被災者救援に結びつけるという構造は、それぞれの権限・責任を明確にするうえでも合理性があると言えるだろう。阪神大震災において、被災者救援についての国・県・市の関係が必ずしも明確ではなく、「責任のなすりあい」とも言うべき状況がかいま見られたことと対比すると、責任分担と連携プレーの水準は比較にならないものがある。

さらに、「初動対処は自治体」という構図は「あたりまえ」のものになっているようで、連邦政府側にあるF E M Aからもこれに反対する主張は登場していない。少なくとも、「被災地の自治体では対処できないから、緊急対処は中央政府の権限」などという日本型「危機管理」論には、訪米調査を通じてついにお目にかかることはなかったのである。

第2。アメリカは強大な軍隊を保有する国家であり、ノースリッジ震災でもカリフォルニア駐在の連邦軍隊が出動している。だが、この軍隊がどのような役割を果たしたのかは、C a n f i e i d氏の説明からも、市議会への報告からも全くうかがい知ることができない。

双方の説明・報告がともに強調しているもの・それは初動における消防・警察・交通・施設管理などの機能の重要性であり、これらはそれぞれの機能を専門的に備えた機関によって遂行されている。鎮火のために大量の水を空中散布したのは、軍用ヘリではなく、消防局のヘリコプターだったのである。

その半ばを政府・自治体機関を訪ねた訪米調査を通じて、「自己完結性をもつ軍隊こそが災害対策の主役」などという主張もまた、耳にすることは遂になかった。

C r i s i s M a n a g e m e n t = 「危機管理」の「本家」と言うべきアメリカのこうした状況は、日本における安易な「危機管理」論への警鐘とも言えるのではないだろうか。

[4] サンフェルナンドバレー法律扶助センターについて

弁護士 山内康雄

1 法律扶助センターの設立および組織・目的

「サンフェルナンドバレー法律扶助センター」(San Fernando Valley Neighborhood Legal Servise, Inc ロサンゼルス)は、1985年に連邦政府、ロサンゼルス市、弁護士などからからの公的基金で設立された、財団ないし公社的な性格の団体である。

16人の弁護士と4人の秘書(法律補助職)、その他の職員などを合わせて約35人の常勤スタッフがいる。他に、ボランティアの弁護士などが参加することもある。役員が地域の弁護士会から派遣されることもある。地域の35万人市民を対象として、情報提供、相談、カウンセリング、裁判支援などの業務を行っており、費用はすべて無料である。年間1万人以上の市民を扶助している。

スタッフは給与制となっており、弁護士の場合の平均年収は約4万5千ドルで、一般の弁護士よりは低い。弁護士は専属が原則であるが、弁護士事務所業務を行いながらボランティアで活動に参加することもある。

活動に対する行政からの支配や規制等の問題についても一応質問してみたが、予算・財政的な制約はあるが、活動内容に対する制約はあまり明確にはないようである(印象としては、わが国の財団法人法律扶助協会を人的、財政的に強化した組織のような感じである)。

2 ノースリッジ震災における主な活動

二つの点が強調された。

a 個人・被災者への権利周知教育活動

- ・被災市民のなかに、積極的に入っていく活動をした。
- ・被災者が、私たちが求めてやって来るのを待っていることはできない。
- ・モータークリニック活動(弁護士が車で出かけていってカウンセリングなどをすること)をした。被災者の法的な権利の存在を知らせるだけでなく、精神的な問題もカバーする。
- ・この建物(訪問したセンターの事務所)の一部を地域の情報センターとして公開した。

b 政府(行政)と人々の間に入るパイプラインの役割

- ・被災者の不満を私たちが直接FEMAなどに伝えることができるし、FEMA(の弁護士)とも被災者救済で相談もする。また、所員が携帯電話でFEMAに地域の最新情報を伝えたりもした。
- ・この地域の被災者は多民族であり、英語教育を受けていない人々が多いため各種通訳が必要だが、FEMAの通訳不足を指摘して、補充させたこともある(被災者の救済、権利教育に必要不可欠である)。
- ・35~40人のスタッフ全員が、被災者のために数カ月間、このような活動をし続けた(その活動日誌があり、見せてもらった)。

3 相談活動などで明らかになった事実や問題点

以下、説明にあった点を列挙する。

- ・表面に出なかった問題で大きなものは、「家庭内暴力」の増加である。
これは、サンフランシスコ地震(1989年)の際のデータで判明したことだが、ほとんどが夫婦間、男女間のもので、老人への暴力も少なくなかった。
この背景には、「FEMAの動きが遅い」、「援助が届かない」、「そのため家の建て直しができない」などの事情がある。

- ・連邦政府は、避難所（シェルター）を4～6週間で閉鎖してしまった。
連邦政府や赤十字からは、アパートを借りる資金が供与されたが、充分行き届かなかった。そのため、人数は把握できていないが、大半はホームレスとなった。
中には、閉鎖期限に警察官が被災者を追い出したところもある。
政府は、避難所閉鎖後の被災者は、赤十字、教会、ボランティアが援助すべきことだと言う。
- ・政府の用意した仮設住宅に1万5千人程が居住しているが、それももうすぐ明け渡さなければならぬ。
ロサンゼルスでは、低所得者用住宅が少ない。地震後に被災者用公共住宅を建てることもなかった。従って、今後これらの被災者の救済や生活確保には問題が残っている。
- ・保証金をとられたまま返してもらえない、家主が家屋修理の補助金をもらいながら家を直さず追い出された、住めない家のままで家賃をとられているなどの借家人のケースがある。
また、賃貸住宅の不足から、車庫や物置を被災者に貸して家賃をとった者もいた。
これらの対策は不十分である。市の調査官が調査をしているが、人手不足で十分な調査ができず、また、市の弁護士が訴えない限り法的対策はとれないし、市の弁護士は少ないのが実情である。

4 震災とFEMAのありかた

FEMAについて、以下のような説明や主張があった。

- ・歴史的にみて、FEMAや赤十字の組織は、被災者の救援について矛盾したデータが出ている。
つまり、弱い立場（Low Income）の人々に支援がいかないということである。
FEMAに弱い立場の人々の立場に立って見るように要求している。
5年前のサンフランシスコの地震の時には、FEMAを訴えたこともある（事実上勝利した 後述）
- ・問題点1
FEMAは、災害援助の申請手続に多くの資料提出を要求する。
災害でなくなってしまうと準備できないのは明らかなのに、無理な要求をして救済を遅らせる。
少しの資金があれば対応できることであり、改善すべきである。
- ・問題点2
FEMAは、もともと世界規模の問題（戦争や核事故など）に対応するために作られた（軍事的）組織であり、小さな市民の被災に対応するために作られたものではない。
農業をしている人々のためのもので、都市の災害に対応してない。
土地を持っている人、事業をしている人のための対策に傾く。
FEMAというのは、元来危機管理のための組織であって、個々の災害援助をきめ細かく実行するための組織ではないようである。
しかし、この問題は、議会の問題でもあり、運用によって改善できる
- ・FEMAの援助の事例
 - ① 家を貸す人（家主）のためのアシスト
 - ② 借家人のための住宅修理ローン
 資料を多数要求され、失業の証明も必要とされる。
しかし家主は、このローンが降りるまで待つ義務はないので、借家人が手続できるまでに借家人を追い出せる。
FEMAは、家主からの立退の催告状が出てからでなければ援助を受けつけないが、家主は、催促さえ出せばいつでも借家人を追い出せるので、救済につながらぬ。
- ・我々の対策

F E M A が災害救助活動をする時には、その都度ルールを変えることは可能であり財政的補填もできる。従って、弁護士が F E M A にその都度、ルール、制度の変更を要請している。

- F E M A 相手に裁判を訴えた例（サンフランシスコ地震 1 9 8 9 年）

救済対象となる被災市民は、30日以上居住という要件がある。

被災市民が家主から28日で追い出されるケースがあった。悪徳家主が、借家人らに居住権が発生しないように、賃貸借契約で28日契約とするなどの対応をしており、これらの市民が救済対象とならなかった。

そこで、被災対象と認めないことの違法を確認する裁判を起こした。

F E M A は、公判前の交渉で、4～5か月間の住宅資金にあたる、総額2700万ドル(?)を抛出した。

これは、サンフランシスコ周辺の弁護士が政府にプレッシャーをかけたことなどによる連邦政府の政治的判断である。

その後 F E M A は、地震の場合ではないが、洪水の災害について、被災者で援助を受けられる人の数を減らす法律を通した。

「スタフォード法」という法律で、政府が指定した洪水危険地域では、保険に入っていない市民には援助を与えないという法律要件を加えた。

災害の対策には、常に政治がからんでくる（大統領の選挙対策）。

フロリダのハリケーン災害の時、ブッシュは遅いと避難された。

クリントンの時も、カリフォルニアの投票者の支持が必要だった。

オクラホマの時もそうである。

F E M A の来年の予算はカットされる予定である。

いわゆる冷戦の解消による危機管理体制の縮小と災害援助予算の減額の両面があるようである。

5 阪神大震災について

この点については、時間がなかったので、十分な討議はできなかった。

神戸の仮設住宅の問題点（規模、位置、広さなど）を説明したが、アメリカとのスケールや実情の違いなどから、交通、生活の不便さなど被災者の苦痛が充分伝わったかは不明である。

日本の赤十字社活動が行政から独立していないという問題点が指摘されたのが、注目された。

アメリカでは、個人の寄付金や義援金は、すべて赤十字社や教会に集まり利用されるもので、政府・行政がこれに関与することはないという。

政府が民間からの援助を受けるのは、企業からの援助や物資の援助を受け入れてこれを被災者に配布するだけである。

同席した地元新聞の記者が、国際赤十字社を通じて義援金を送ったのに兵庫県の災害復興対策本部によって使われていると聞いて憤慨していた。赤十字社の活動の独立性を回復するために、国際赤十字社から人員を派遣する必要性も指摘された。

日本政府が震災後6か月余を経て、なお被災者（避難者）を救済できないことを恥と思わないことの問題も指摘された。

アメリカの経験からアドバイスできる一つとして、問題が解決するまでは避難所の人々がとにかく固まっていること（避難者がまだ多数残っていることを社会にアピールし続けていること）が大切であるという指摘を受けた。

合わせて、マスコミ対策の重要性も指摘された。

6 まとめ・・・「センター」の活動にふれて

この組織（サンフェルナンドバレーリーガルサービスセンター）の設立の 経過、目的、これまで

の活動の実績などの概略を聞いてみると、わが国の法律扶助協会と弁護士会の人権擁護委員会、総合法律センターなどの活動を集約し、これを人的・物的（資金的）に強化した団体のような印象を受けた（それで表記のような「法律扶助センター」という訳をつけてみた）。

彼らの活動は、常に積極的、前向きである。

彼らの収入（給与）は、アメリカの諸物価の安さを考慮にいれても、我々団員の平均より相当低いものと思われるが、彼らのエネルギーはどこからきているのだろうか。

「震災の時あなた方は自ら被災者のなかに入っていったか」との質問を受けたとき、私は一瞬答えられなかった。団は、比較的早くから、被災者のいる現場や避難所などでの相談活動を行い、また国や自治体に対する各種提言などもその都度行ってきてはいたし、弁護士会も、各自治体などからの要請がないうちから、自ら積極的にボランティア活動を組織しながら、各地の法律相談活動をしてきたが、そのなかで自分自身は受け身の姿勢が強かったように感じていたからである。

この両方の組織の活動を兼ね備えたかのような活動ぶりを聞いて、これが主として連邦や州などの行政の補助金で賄われていることを考えると、アメリカのある種の大きさを感じた。

リーガルサービスセンターの側から、連邦政府の機関のひとつであるFEMAを見てみると、これはやはり戦争などを念頭に置いた軍事機構の一翼を担っている組織（その事務所も基地内にある）であり、災害における被災者の救済活動も、危機管理における治安対策の側面から抜け出せないために、その救済活動の実効性についても一定の限界があるように感じられた。

しかしこのような限界のなかでも、このリーガルサービスセンターの活動をはじめ、各種の運動により、災害救助の面でも一定の役割を果たさせてきた事実をうかがうことができ、その内容も、わが国のこれまでの災害救助法の実績よりも進んでいる面が多いといえる。

今後は、アメリカの世界戦略や国内治安対策のなかで、このリーガルサービスセンターとFEMAという両組織が、それぞれどのように発展或いは変化していくかが注目される。

最後に、アメリカでの弁護士の活動分野について一言する。

アメリカでは、弁護士の人口が圧倒的に多く、またそのため訴訟や事件にされる紛争も多いようで、各訪問先（特に行政組織）ごとに、弁護士の団体と聞くと、おしなべていい顔はされなかった（FEMAでは、自由法曹団の団員数を聞いたフィーマの弁護士が、「アメリカではこの半径1マイルの範囲内にその程度の弁護士がいる」と言っていた）。

しかし同時に、弁護士の活動分野も、日本とは比較にならない程広範囲に広がっているように見受けられた。このリーガルサービスセンターはもとより、FEMAでもあるいはカリフォルニア州の保険省などの行政機関でも、その法務部門では弁護士が常に常勤して活動しているし、都市計画や土地の用途地域や建ぺい率の変更を求める公聴会などでも、申請者や市民の代理人として弁護士が活躍している。

わが国における司法改革・司法試験改革や弁護士増員問題を考えるうえで、こうした弁護士のあり方はひとつの参考になった。

[5] アメリカにおける地震保険

弁護士 小池振一郎

1 地震保険についてのアメリカ弁護士との懇談

訪米調査団は、8月9日夜サンフランシスコのホテルで、カリフォルニア州保険省のシンディ・オシアス上席法務弁護士ならびにコニー・M・リー弁護士と会談した。食事をともにしながら、アメリカと日本における地震対策と保険の内容・機能について語り合う、きわめて有意義でかつ愉快なひ

とときであった。

このとき、シンディ女史はアメリカ（カリフォルニア州）における地震保険について説明し、後日、それに関する資料と手紙を自由法曹団事務所まで送ってくれた。震災や保険というある意味で特殊な分野を語り合った法律家の間に、国境を超えて通じあうなにかがあったのだろう。

以下、アメリカ（カリフォルニア州）における地震保険について簡単に紹介し、同女史の手紙のうち地震保険に関する箇所を訳出する。

2 アメリカの地震保険について

(1) 地震保険の概要

アメリカにおける地震保険は、日本と同様、火災保険とセットで販売される。火災保険においては、地震は免責事由とされるのも日本と同様である。

しかし、アメリカでは、地震保険に加入していなくても、地震を原因とする火災には保険金が支払われる（下記手紙③参照）。

これに対して、日本の火災保険では、地震を原因とする火災により住宅が半焼（半壊ではない）したり家財が全焼した時には、300万円を限度として保険金額の5%の見舞金（「地震火災費用保険金」という）が支払われるにすぎない。

カリフォルニア保険規約は、保険会社が火災保険を引受ける際には必ず地震保険の説明をし、地震保険を希望しない場合はその旨の確認のサインを徴するものと規定している。下記手紙③に記す「地震保険付きでなければ、保険会社は住宅所有者に保険を提供できない」とは、この州法を指すのであろう。

しかしながら、「住宅所有者と地震保険を『連結させる』」（同上）といわれるこの規定にもかかわらず、地震保険加入率は日本と同様に低いようである。

実情は以下のとおり。

ロサンゼルス郡及びオレンジ郡における日系企業及び個人の調査（「1994ロサンゼルス近郊地震（ノースリッジ地震）の記録」国土庁防災局監修・ぎょうせい 247頁）によれば、火災保険加入者に対する地震保険加入者の割合は、企業で10%、個人で8%という。日本における地震保険加入率は、全世帯の7.2%（1994年10月末現在）であり、関西はさらに低率である。

(2) カリフォルニア州保険省のシンディ・オシアス上席法務弁護士の手紙より

a 住宅所有者保険証書への2つの地震裏書条項

The Insurance Service Office社（ISO）は、多くの資産及び災害保険証書様式を発行する業者グループである。ISO様式に加入する保険会社はこの裏書条項を利用する。

b カリフォルニアFAIRプラン火災保険証書への地震及び火山噴火裏書条項

FAIR（保険資格への公平なアクセス）プランは、金融業者／抵当権者によって住宅保険を掛けるよう要求されているのにそのような保険を見出せない人々のためにカリフォルニア議会によって創設された。旧市内の過密地区のある都市部（強盗、放火、暴動の危険がある）や森林地帯（山火事の危険がある）の住宅のような高いリスクに保険をつけたくない保険会社が多いからである。

c 地震保険についてのカリフォルニア保険規約第8-5章

10081項は住宅所有者と地震保険を「連結させる」といわれる規定である。

地震保険付でなければ、保険会社は住宅所有者に保険を提供できないのである。

現在議会にはこの2つを「切離す」動きがある。10088項は、資産が地震保険に入っていないければ地震を原因とするどんな被害にも保険金は支払われないと規定している。ただし、10088-5項は10088項の適用除外から火災による被害を除いている。地震保険に加入していなくても地

震を原因とする火災には保険金が支払われるのである。

d 火保険に関するカリフォルニア保険規約第3条

カリフォルニアでは、住宅火災保険に使用される基本様式は（州）法—2071項によって規定されている。証書の中の「含まれない危険」の部分では、地震は除外項目としてはあげられていない。

e カリフォルニア保険規約第6—5条・・・不公正行為法

790—03項（a）—（g）は、保険業における禁止されている競争方法、不公正かつ人をだまような行為について規定している。

790—03項（h）（1）—（16）は、不公正な保険請求支払行為について規定している。

次項の根拠になっているのは後者である。

f カリフォルニア条例第10編第5章7—5条項・・・不公正な保険請求支払行為条例

保険局の弁護士たち（シンディ女史を含む）が、消費者及び業界の代表者らからなる対策委員会と協力して1992年にこれらの条例を書いた。この条例は、92年12月に承認され、93年4月に施行された。

これは、ロマ・プリータ地震（89年10月）とオークランド山火事（91年10月）の後だが、ロサンゼルス地域の3件の火事（93年10月、11月）とノースリッジ地震（94年1月）の前である。

我々は、これらの条例をよりわかりやすくするために、まもなく修正するかもしれない。

g 同条例26950—7項（b）及び（h）に関する広報No. 94—10

一部の（保険）会社が自分に都合のいいように条例の一部を誤って解釈していることが1994年9月にわかった。保険局が意図したものを保険会社に明確にするためにシンディ女史がこの広報を書いた。

h 住宅資産損害保険請求手続ガイド

この本はJohn Garamendi元保険局長官（彼はクリントン大統領によって連邦内務省次官に任命されたばかりである）の下で、保険局の数人により執筆された。シンディ女史もガイドの一部を書いたが主に編集長としてかかわった。（その他、参考資料の説明の記述があるが、省略する）

・・・以上の訳出は、弁護士小池振一郎において翻訳・整理したものである。

[6] ロマ・プリータ地震とまちづくり

弁護士 田崎信幸

1 ロマ・プリータ（Loma Prieta 黒い丘）地震と被害状況

1989年10月17日午後5時4分、サンフランシスコ市のロマ・プリータ山の地下18kmを震源として、M7.1の内陸都市直下型地震が発生し、死者63人、負傷者3千757人、被災者約6万人、直接被害総額1千億ドル（約1兆円）の被害を出した。なお、火災は26件発生したが、整備された高圧消火栓により、延焼はくい止められた。これは1906年の地震（The great earthquake）の際、約700人の死者と、75時間に及ぶ1千220ヘクタール、2万8千棟を焼失したことに学んだ防災体制が奏功したものである。

橋梁については、3橋が落下し、9橋が大きな損傷を受け、13橋が中程度の、65橋が軽微な損傷を受けた。特にインターステート・ハイウェイ880号線のサイプレイス高架橋や、オークランド・ベイ・ブリッジE9橋脚の落下は、走行中の車と人命に被害を及ぼした。市内ではマリーナ地区と、サウス・オブ・マーケット地区に被害が大きく、これらの地盤が悪い埋立地域では、液状化現象

により、道路・建物に多くの被害が生じた。

2 被災地の現地調査の内容

サンフランシスコにおける被害現場の調査は、高速道路の被害状況と、その後の対応とを重点として、1995年8月10日に行った。

以下、その概要とコメント。

a オクタビア (Octavia) 地区

サンフランシスコでは1950年代は、鉄筋による橋脚とした高速道路が建設されていたが、1960年代以降は財政上の理由から鉄筋ではなくてコンクリート製になっており、それが今回の地震により大きな被害を受けた。

オクタビア地区では、高速道路への進入路（ランプ）の部分が落下したまま、撤去され、復元されていない。付近の住民は進入路がもう一本あるので復元しなくてもよいと言っているそうである。

b エンバーカデロ通り (The Embarcadero)

ウォーターフロントのエンバーカデロでは、地盤が軟弱であり、高速道路が損傷したが、住民は将来の安全のために復元することに反対し、高速道路は全て取り毀され撤去された。その後には路面電車の通る海岸通り (The Embarcadero) が建設されている。高速道路をなくして、その後にパーム等の街路樹を植え周辺を整備して住民参加による再開発が進められている。

c オークランド・ベイ・ブリッジ (Oakland Bay Bridge)

サンフランシスコとオークランドを結ぶオークランド・ベイ・ブリッジは、全長が13.4kmある2層構造の橋梁であるが、そのE9橋脚上で上層の桁が外れて落ちた。走行中の車がともに落ちたが下層の桁は落ちなかった。現在復元されているが、復元部分の色が違っており、それとわかる。

d サイプレス (Cypress) 高架橋

サンフランシスコに隣接するオークランド市のインターステート・ハイウェイ88号線のサイプレス高架橋は2層構造のコンクリート橋だったが、約2km（約1マイル）区間で崩壊し、下敷きになった車の中で41人という多数の人命が失われ、多くの負傷者が出た。

高架橋は地震後、すぐ取り毀され撤去されて、そのままになっている。この場所は交通の要所であり、経済的にも多くの損失をもたらした。

当初カリフォルニア州交通局（カルトランス、Caltrans）は、従来のルートまで再建を計画したが、オークランド市や近隣の住民はこれに反対し、現在に至るまで再建されていない。

オークランド市や近隣住民は、従来のルートがこの地域を分断しているので、コミュニティにとってよいルートに変更するよう運動をすすめ、その結果、3通りの代替ルートと20におよぶハイウェイの代案が200回に及ぶ公聴会が重ねられてルート変更に関し約2年間の協議がカルトランスとの間で続けられた。ようやく93年夏に、州知事とオークランド市長の間で新しいルートが合意された。

その後の報道では、カルトランスは1998年の完成をめざして新しいルートを約700億円かけて建設中とのことである (California Planner July/August 1994)

この経緯について付近の住民から事情聴取をしたかったのであるが、この地域は全米でも五指に入る治安の悪さであるとのガイドの強硬な意見で、実現しなかったのは残念であった。

この地域の復興と、社会政策プログラムに、日本円にして約70億円近くの予算が投じられているとのことである。

自由法曹団・震災問題訪米調査団

石川元也 (大阪・石川元也法律事務所 自由法曹団長、阪神・淡路大震災
対策本部長)

山内康雄 (兵庫・神戸総合法律事務所 自由法曹団兵庫県支部幹事長)

伊賀興一 (大阪・伊賀興一法律事務所 自由法曹団大阪支部幹事長)

阪口徳雄 (大阪・あさひ法律事務所)

阪口みち子 (大阪)

小池振一郎 (東京・五反田法律事務所)

赤沼康弘 (東京・三多摩法律事務所 自由法曹団市民問題委員長)

田崎信幸 (東京・田崎法律事務所)

田中 隆 (東京・北千住法律事務所 自由法曹団阪神・淡路大震災対策本
部事務局長)

富永由紀子 (東京・三多摩法律事務所)

震 災 問 題 訪 米 調 査

調 査 報 告 書

1995年10月 2日

編 集 自由法曹団阪神・淡路大震災対策本部

発 行 自 由 法 曹 団

東京都文京区小石川2-3-28

DIKマンション201号

Tel 03(3814)3971 FAX03(3814)2623
