



日本的灾民居住重建无偿救助制度研究

周建高

摘要: 灾害救助关系社会和谐稳定、体现社会文明程度。日本对于自然灾害造成居住困难的家庭给予与损坏程度相应的无偿援助,国家层面有应急临时住宅、公共住宅、灾损住宅的应急修理这类实物给付,或者至多 300 万日元现金给付。此外还有地方上各具特色的支援措施。3·11 东日本大震灾后灾民可获得多达 1000 余万日元的援助金用于购买或建造住宅、添置日用品等。赈灾救难不仅源于人类天然的怜悯之心,也源于对国民命运共同体的认识。在损失巨大的自然灾害面前,只有国家具备帮助灾民克服困难重建生活的资源和能力,援助灾民是国家应有的责任。

关键词: 灾后重建; 日本; 无偿救助制度

住宅是人类日常生活不可或缺的必需品,也是多数人家的最大财产。一旦在巨大灾害中发生倒塌、倾斜之类严重损坏,对众多家庭来说是凭私人力量难以很快复原的重大变故。如果得不到公共力量的援助,丧失了居处的人民流离失所,不仅是受灾者个人和家庭的痛苦,还会影响社会秩序的安宁。因此,对于灾民的救助不仅是同类相怜的道德感使然,更是维护社会整体利益所必须。鉴于地震、风灾、水灾等多发自然灾害造成的生命财产损失,防灾是日本社会念兹在兹的问题。与此相应的灾害救助制度受到重视,并且随着经济社会形势变化不断修改。对于在自然灾害中住宅遭受损坏的灾民和地方,国家给予技术、实物、现金的支援,建立了多种制度保障灾民住有所居,使受灾地方社会有序,并且提供灾害复兴的起步支援,使灾区尽快恢复生机(周建高,2014A:50-55)。

相对于灾害对于人类生活威胁的严重性、防灾和灾害救助对社会的重要性来说,学术界对于灾害的研究显得不足。今日的知识体系中,众多学科都有很长的历史,而灾害研究的历史很短^①(南山,2011:1)。我国学界对于灾害的相关研究很不足。日本通过无偿援助和金融制度,构筑了对于灾民从生活到生产全面支援的安全网,全面论述需要较大篇幅,本文先就日本对于灾民居住生活重建的无偿援助试作探讨。

一、建设应急临时住宅

对于自然灾害导致住房严重损坏无法居住的家庭,国家援助灾民的制度之一是建设临时安置住宅应急。

日本 1947 年 10 月公布的《灾害救助法》是国家对灾民进行应急性必要救助的行为规

^①从关于灾害的报刊历史看,美国报道地震、洪涝等自然灾害研究活动的《自然灾害观测者》创办于 1976 年,此后有了英国的《灾害管理》、日本的《自然灾害科学杂志》、瑞典的《意外事件·自然灾害研究委员会通信》等杂志。我国第一种灾害学术刊物《灾害学》1986 年 12 月在西安创刊,此后陆续有了《中国地震报》、《中国减灾》、《自然灾害学报》等报刊。

范。该法实施以来,不断结合社会形势变化修改完善。根据现行救助法规定,当地方上出现比较严重的自然灾害,导致住家灭失达到与当地人口相应的一定数以上(例如 5000 人口以下的市町村出现住宅全坏者 30 户以上)时,以都道府县为主体(市町村在受都道府县委托时也可成为救助法的施行主体)对灾民、受灾市町村实行救助。救助内容包括 10 项:(1)设置避难所和应急临时住宅;(2)给予食品、饮水;(3)给予被服、寝具等;(4)医疗、助产;(5)救出受灾者;(6)应急修理住宅;(7)给予学习用品;(8)埋葬;(9)尸体搜索与处理;(10)清除住宅或者住宅周边的土石等障碍物。其中(1)、(3)、(6)、(10)项都与居住相关,安顿灾民居住是灾害救助的重要方面。为便于救助的尽快施行,法律赋予都道府县知事们强制执行权,可以征收征用必要的物资、管理相关设施、指挥医疗和土木工程人员。救助所需费用由都道府县先行支付,但最终绝大部分由国家负担。都道府县负担 100 万日元之内,超过部分根据占都道府县普通税收收入的一定比例,国家负担 50~90%^①。

应急临时住宅的供应对象,灾害救助法规定,是灾害导致住宅全坏、全烧或者流失而失去居所且无法自力获得居所的灾民。住宅损坏程度根据 2001 年 6 月发布《关于灾害受损认定基准》判定,对“住家”、“非住家”和“住家全坏(全烧、全流失)”、“住家半坏”都有明确定义(周建高,2014B:120-122)。2009 年 6 月内閣府发布了《住宅因灾受损认定基准运用指针》,对于住宅损坏,根据住宅的材料、结构等分类制定了详细具体的测量、计算方法。住宅损坏分为(1)全坏;(2)半坏或者宅基地受损,住宅不得不拆除;(3)因灾致住宅处于持续的危險状态,长期不能居住;(4)半坏,不进行大规模修补则居住困难这样四种状况。

应急临时住宅的建设标准,根据 2010 年的灾害救助基准,面积平均每户 29.7 m²,每户造价在 238.7 万日元之内。同一地方临时住宅达到大致 50 户以上,可以设置群众集会等活动用的公共设施。应急临时住宅自灾害发生日开始 20 日以内开工建设,供给灾民居住期限为最长 2 年。如果新建住宅来不及,也可征借民间租赁住宅作为应急临时住宅安置灾民。若有高龄者数人以上即可设置福祉临时住宅。1995 年发生的阪神·淡路大震灾后共建设了 48000 户临时住宅,花费代价约 1450 亿日元。其余为食品约 180 亿日元,设置避难所、生活必需品、医疗费等共用 170 亿日元。应急临时住宅费用占灾害救助经费共 1800 亿日元的 80.56%,加上设置避难所的经费,安排灾民居住的支出占灾害救助费的绝大部分。311 东日本大震灾后,应急临时住宅有预制住宅、木结构临时住宅和征借民间租赁住宅权作临时住宅三种。迄 2012 年底共建设了约 52000 户,多数是预制住宅(塩崎賢明,2013:179-180)。

二、提供公共住宅

对于自然灾害中失去住所而无力自行解决居住的灾民,国家支援的途径之二是提供公共住宅。公共住宅的形式主要是作为公共廉租房的公营住宅和特定优良赁贷住宅。

公营住宅是根据 1951 年制定的《公营住宅法》,地方政府投资建设的、提供给居住困难的低收入者的廉租住宅。根据不同的建设经营主体而分别称作“都营住宅”、“县营住宅”或“市营住宅”等。公营住宅是日本公共住宅体系中的主角,2007 年春季调查时点的统计数据显示,日本有公营住宅 219 万套,占公共住宅存量约 344 万套的 64%。住房困难、收入较低是申请公营住宅的两个基本条件。低收入者,指家庭收入处于社会最低 25%以下的阶层。公营住宅的租金是根据住宅位置、建成年限等按照住宅面积确定,以邻近同类房屋的租金标准为上限,主要根据居住人的收入水平设定。房租计算公式是:房租估算基本额(根据收入设定)×位置系数×新旧系数×便利性系数。减去政府补贴后,承租户实际支付的房租一般是市场租金的一半以下甚至三分之一(周建高,2013:180-181)。

经过坚持不懈的建设,公营住宅存量充足,已经达到供过于求的状态。2010 年居住公营住宅者总计 214.43 万户,低于公营住宅存量,约有 5 万套公营住宅空置,这成为援助灾民居住的物质基础。根据政策,在自然灾害中失去住宅而无法自己解决居住问题的家庭,如果家庭月收入在 21.4 万日元以

^① 参见《災害救助法の概要》(2013)。

下(灾害发生日开始3年后的收入标准为15.8万日元),则具备申请公营住宅的资格。公营住宅一般以家庭为单位供应,个人不能申请。但是在灾害造成的住宅灭失达到一定户数以上的地区,放宽申请条件,对于丧失自己住用房屋者,没有亲族同住与收入基准的要求,只要是当前明显住房困难者就可以申请。为安置失去居所的灾民建设的公营住宅称为“复兴公营住宅”,阪神·淡路大地震后建设了38000户。311东日本大震灾后,迄2012年底的复兴住宅建设计划是岩手县5340户、宫城县15000户、福岛县1300户(塩崎贤明,2013:182)。

居住困难的灾民除了申请公营住宅外,还可以申请特定优良赁贷住宅(特优赁)。特优赁也属于一种公共租赁住房,开始于《促进特定优良赁贷住宅供给法》公布施行的1993年。此前日本的公共租赁住房面积小、质量较低,1993年后着手提高公租房的建设标准。特优赁住宅每户地板面积(住户专有面积)原则上在50~125 m²之间,而且有两个以上的居室,采用耐火结构,每户有厨房、水洗卫生间、收纳设施、洗面设施及浴室。住宅质量比同时期的住宅等级高。特优赁由民间土地所有者和地方住宅供给公社^①负责建设,按照都道府县知事认可的供给计划进行。特优赁由地方政府建设和管理,民间土地所有者参与建设可获得地方政府补助,然后由政府征借为公共住宅。由于比一般公营住宅质量好,造价也较高,因此主要租赁给收入水平处于全社会25~50%之间的中间阶层居住,但收入水平处于50~80%范围内的家庭或者低于25%的家庭,地方政府首长可以酌情处理。居住者承担房租分两种形式,一种是叫做“倾斜型”,第一年为市场租金的一半,以后每年上升3.5%;另外一种叫做“平面型”,租金原则上固定不变,接近市场租金的四分之三。特优赁房租与市场租金之间的差额由政府补助,房租补助最长可享受20年^②。补助随着家庭收入的增加而减少,高收入家庭不能享受补助。

享受政府房租补助的特优赁,平时申请入住有收入限制。灾害中住宅受损的家庭不论收入高低都可以申请入住。

三、应急修理住宅

上述对受灾家庭提供应急临时住宅、公共住宅以安顿居所,主要针对灾害导致住宅全坏、大半坏以致无法继续居住的家庭。对于灾害中住宅损坏不太严重、经过修理可以居住的房屋,国家提供应急修理,便于灾民继续生活。

应急修理制度是根据灾害救助法,对于住宅半坏而自己无力修理的家庭,国家出资给予受灾住宅的居室、厨房、卫生间等日常生活相关的部分应急最低限修理。没有入住应急临时住宅而且自己无力修理的家庭可以申请,对申请人有收入、年龄限制。住宅大半坏的家庭则不问财力都可申请应急修理,全坏的住宅如果经过修理能够居住,也可以成为制度对象,但是“部分坏”的住宅不能成为制度对象。应急修理由灾害发生地的市町村组织,于灾害发生日之后一个月之内完工,但可以根据与厚生劳动省大臣的协议延长期限。

因灾受损住宅的应急修理,只是对生活不可或缺部分的临时维修,不是恢复原来状态。应急管理范围、内容见表1。各个市町村都有自己的规定。例如在311东日本大震灾中,宫城县石卷市应急修理支援制度只限于与地震灾害直接相关的修理,内部装修部分原则上不属于应急修理范围。但是在进行地板、墙壁修理中不得不触及的榻榻米、壁纸补修时,补修榻榻米时每户限6畳^③面积,补修壁纸时限于损坏的墙壁补修的部分^④。

住宅应急修理制度属于国家对灾民的现物给付制度。都道府县、适用灾害救助法的市町村把修理

①住宅公社是根据1965年制定的《地方住宅供给公社法》,由47个都道府县和10个人口50万以上的城市政府出资设立的机构,每地只许一个,全日本共57个。通过债券、储蓄、融资等所得资金,向工薪族提供住房支持。主要从事居民小区及其配套设施的开发建设、宅基地整理、住宅租赁等业务,公社的设立撤销、事业计划须由议会决定。是兼具住房银行、房地产公司职能的官营垄断机构。

②参见《被災者生活重建支援法》(2013)。

③畳,为传统日本住宅室内地面铺设的草席,常用作房间面积的计量单位,因地区不同,畳的大小不一致。现代每畳面积一般为180×90 cm,合1.62 m²。

④参见石卷市《住宅の应急修理制度(震災):住宅の应急修理制度》(2011)。

费用直接支付给施工方。受损住宅主人向政府有关部门提出维修申请,政府帮助物色施工队伍。申请人把应急维修施工预算交给相关部门,政府审核后委托施工单位施工。修理完毕,政府在审核施工者的完工报告和费用申请后向施工方支付费用。灾民自行修理者不能报销。申请人可以是房屋所有人,如果所有人不申请维修,则居住者也可以申请维修。原则上,申请住宅应急修理支援时必须属于需要救护家庭的证明书,例如罹灾证明书、收入证明书等。但在灾后紧急情况下,也可先行施工,只要在维修工程结束之前提交证明就行。在应急修理申请书提交前进行的修理,只要在工程款的决算前而且符合制度要求,也可能成为制度对象。按照 2010 年的灾害救助标准,住宅应急修理的援助金额以 52 万日元为上限。支援金以家庭为单位支付,若两个家庭居住于一个住宅内,则作为一个家庭对待。住宅应急修理制度与应急临时住宅制度不能重复利用,即入住了应急临时住宅者不能再申请住宅应急修理,同样,获得了住宅应急修理支援的家庭不能申请入住应急临时住宅。

表 1 应急修理范围、内容举例

	事 例
1	损坏屋顶的补修,包括把瓦屋面更换为钢板屋面等。
2	倾斜柱子的矫正(限于更换斜撑、安装抗震板等确保耐震性的辅助措施)
3	更换破损的柱、梁等结构部件
4	补修破损的地板(包括因补修地板而不得不最小程度的榻榻米补修,但每户最多不超过 6 畳)
5	损坏外壁的补修(包括把土壁变更为板壁等材料的更换)
6	损坏基础的补修(如果基础无筋,则包括以钢筋混凝土进行抗震加固)
7	坏门窗的补修(包括破损的玻璃、锁钥的更换)
8	损坏的吸排气设备的更替
9	上下水道配管漏水部分的补修(包括因埋管需要而对墙壁瓷砖等的补修)
10	电、燃气、电话等的线路的补修(包括开关、插座、壁灯、燃气阀门、插头)
11	更换便器、浴缸等卫生设备(便器包含低位水箱,但不含带洗净功能的部分。包括与设备更新并行而不得不进行的最小限的地板、墙壁的补修)

即使不是灾害发生后受损,为了预防住宅在灾害中受损而提前采取结构加固措施,也可获得国家或地方政府的补助。为了推动建筑耐震化,1981 年日本通过修改建筑基准法,设定了新的建筑物耐震标准。对于私人住宅进行耐震加固的,国家给予经费支援。例如横滨市从 1995 年开始实行私人住宅耐震度的免费鉴定,1999 年开始对木结构住宅的耐震改造补助工程费的三分之一,以 200 万日元为上限(国民の防災意識向上に関する特別委員会,2006:45)。

四、灾民生活重建支援金

在自然灾害中住宅被完全损坏或者大半损坏、不能继续居住之际,国家免费提供应急临时住宅或者公营住宅等;半坏的住宅提供应急维修,使灾民暂时获得安顿之所。但灾害导致住家严重损坏之际,往往还损坏大部分家具和生活用品。仅仅有遮风避雨的居所,尚不能支撑起日常生活。鉴于 1995 年阪神・淡路大震灾的教训,在消费生活协同组合(生协)推动下,1998 年通过了《被灾者生活重建支援法》。该法主要内容是都道府县利用社会凑集的各种资金向自然灾害而致住宅受到某种程度损坏的家庭提供资金支援,支援资金称作“被灾者生活重建支援金”。生活重建支援金是现金给付,而且一次给完,不限用途。各个家庭获得支援的力度是根据住宅受损程度而定,当前的标准是住宅全坏家庭 100 万日元、住宅大半坏家庭 50 万日元。法律规定支援金的使用范围为:(1)生活必需品的购买、修理费;(2)医疗费;(3)搬家费、搬家交通费;(4)租赁住宅时的礼金;(5)房租、临时住宅的经费(以 50 万日元为限);(6)拆除住宅费用;(7)建造、购买、修补住宅而借款的利息;(8)贷款保证金、住宅翻建等经费。从中可以看出,生活重建支援金很大程度上也是为灾民恢复居住生活而设计的,多项内容是考虑灾民解决居住的支出需求。

在 2004 年 3 月对《被灾者生活重建支援法》所作的部分修改中,创设了“居住安定支援制度”,进一步加强了对灾民的支援力度。居住安定支援制度也是现金给付制度,内容是对灾害中住宅全坏、大半坏

的家庭,发放最高200万日元的经费,支援受灾家庭清除瓦砾垃圾、平整宅基地、建造新宅或者补贴住宅贷款利息。现在把居住安定支援制度的经费称作“加算支援金”,本来的生活重建支援金称作“基础支援金”。基础支援金是受灾后立即发放以尽快使灾民恢复日常生活的部分,于灾害发生日后13个月之内申请均有效,知事可以根据实际情况决定延长申请期限。加算支援金是支援受灾家庭住宅重建的资金,根据重建方法不同发给相应的经费,申请期限一般是灾后37个月之内,都道府县知事也可根据情况延长。加算支援金的给付标准是重建或购买住宅200万日元,改建、补修住宅100万日元,赁宅居住(公营住宅居住者除外)者50万日元。申请加算支援金时,需要提交申请表、工程预算书、施工合同。加算支援金可以在维修完成后,凭维修合同或者工程预算与发票申请。例如仙台市规定,基础支援金和加算支援金不必同时申请,可以先申请基础支援金,待重建方法决定后再申请加算支援金。加算支援金也可以分批申请,例如起初是租赁住宅,中途变更为补修或者购买、重建,可以进行二次申请,但总额不得超过200万日元^①。

生活重建支援金适用对象,跟应急临时住宅一样,主要是住宅全坏和大半坏的受灾家庭,但是也包括(1)住宅半坏或者宅基地受到损害,为防止房屋倒塌或为能够居住而必需的修补费高昂,以及其他类似的不得已的事由,以致必须拆除住宅的家庭;(2)在火山喷发等灾害中危险状况延续,住宅无法长期居住的家庭。向灾民家庭提供应急临时住宅、公共住宅、住宅应急修理,是现物供应,主要针对住宅灾损严重同时凭自家力量难以解决居所问题的弱势群体,对申请人有收入限制。而生活重建支援金则没有经济条件的限制,其支援力度是根据住宅损坏程度(基础支援金)和住宅重建方法(加算支援金)确定等差,特别是基础支援金不限用途,便利灾民自由支配。根据对接受过支援金的受灾家庭的调查,基础支援金的主要用途,用于购买、修理家电制品者占50.2%;用于拆除旧宅、整理宅地者占35.8%;用于建造、购买住宅者占35.0%。因此,生活重建支援金制度是一种普惠制度。被灾者生活重建支援金制度,对灾民从被毁旧宅迁入新居后的正常生活之间提供了雪中送炭般的支援,主要着眼于补助跟住宅相关的开支需求如旧房拆除或修理费、新宅的建造或购买费、搬家费、租赁住宅费用等。

五、不尽一致的地方补助

除了《灾害救助法》、《被灾者生活重建支援法》规定的国家支援外,各个都道府县、市町村常有各自的灾损援助措施。例如,2000年鸟取县西部地震后,当时的知事片山善博为了防止灾民外流,实行给住宅全坏家庭300万日元以支援住宅重建的地方政策。

1998年《被灾者生活重建支援法》规定给住宅全坏家庭提供100万日元援助金。若用这笔钱建设或购买私宅、形成个人资产是否合理合法,社会上曾经有过争议。对于安顿灾民生活来说,住宅是与饮食同等重要的大事。应急临时住宅至多使用3年就得拆除。公营住宅是解决低收入家庭的廉租房,面积较小,而且经过半个过世纪的持续建设,已经出现不少空置房。如果给失去住宅的灾民大量提供公营住宅,会产生公营住宅管理、将来会有更多空置等问题。鉴于此,经过讨论,政策调整为侧重支援灾民自建住宅,2004年创建了居住安定支援制度,因灾丧失住宅的灾民可以从国家获得合计300万日元的现金给付。在这次311东日本大震灾后,一些地方都制定了自己独有的灾民援助措施,甚至力度远远超过国家。例如岩手县的地方政策,对于那些住宅全坏或大半坏而无法居住的家庭,除了国家给付的300万日元之外,县里另加生活重建支援金100万日元、住宅补助130万日元、宅基地复原费补助200万日元、贷款利息补贴135万日元、社会捐款152万日元。灾民可以获得的援助合计最高达1017万日元。该县陆前高田市对本地住宅因灾受损家庭给予支援的地方政策有:(1)复兴住宅新筑等支援事业费补助金。住宅全坏或大半坏而灭失或不得不拆除者,在本地新建或购买住宅之际,符合下列基准时,按照地板面积(住宅居住面积,兼做店铺的住宅除去店铺部分)或县产木材的使用量给予经费补助。无障碍住宅(全部符合“高龄者等照顾对策等级3”)地板面积在75 m²以下者40万日元、75~120 m²之间的60万日

^①参见仙台市《被災された方々への各種支援制度 1. 経済・生活面の支援:被災者生活重建支援制度》(2011)。

元、120 m² 以上者 90 万日元。凡是使用本县产木材的住宅(限于住宅居住部分使用的县产木材),使用量 10~20 m³ 者补助额 20 万日元、20~30 m³ 者 30 万日元、30 m³ 以上者 40 万日元。(2)受灾住宅补修、改修工程费补助。自宅受损者在进行住宅补修工程或进行耐震、无障碍改造、使用县产木材的情况下,补助部分工程费。实施多种工程时,把各个部分补助金合并计算。栃木县宇都宫市除了国家规定的灾害援助政策外,还有:(1)对灾后在金融机构借款改建或补修住宅的人家,补贴部分利息。对象是灾害中全坏、半坏或部分损坏的现居的自有住宅,没有滞纳市税者。为改建、补修受灾住宅而在 2011 年 3 月 11 日至 2014 年 3 月 31 日期间从金融机构接受融资的人都可申请。补助金额,半坏以上住宅的补修融资中的 500 万日元相当于年利 2% 以内部分。部分损坏住宅补修融资额中,100~500 万日元之间部分相当于年 1% 以内的利息。补助时间为 5 年。(2)受灾地宅基地复原工程费补助。自住用宅基地出现浸水、塌陷、隆起、开裂、液化等灾害,为恢复住宅的安全性而进行宅地复原工程时,补助部分工程费。20 万日元以上的工程,补助费用的二分之一以内。规定工程费上限 400 万日元,补助最高限度为 200 万日元^①。

地方援助与国家援助相加最高可达 1000 多万日元的援助,对于东北地区灾民自力解决居住问题是巨大的支持。

六、结 语

生命和财产是任何时代任何社会的每个人都珍惜的。住宅对于大多数家庭来说都是贵重财产,在灾害中住宅受损属于财产的重大损失。日本由受损害住宅的应急修理制度、生活重建支援金、住宅安定支援制度、社会捐款、职场和地方政府的慰问金,加上保险公司的赔付,组成了多重援助网,可以解决多数住宅受损家庭的居住问题,使灾民重建居住生活不致很困难。对灾民调查显示,住宅重建无须借款的家庭为 62.8%,从金融机构借款者占 30.4%。对于受灾者生活重建支援制度总体评价,很满意、满意两者合计 41.4%,非常不满者、不满者合计 23.8%,另有 20.4% 的人表示模棱两可^②。可见在受到制度支援的灾民家庭中,满意者远多于不满意者,政策效果良好。

在自然灾害中受到损失的灾民能够获得的社会支援,除了上述诸种制度外,还有金融政策、税收减免政策、公共费用免除等。本文研究的只是日本灾害援助体系中的一个部分。对受灾者的救助一般有个人的、社会、国家三个层次,日本在应对自然灾害中扮演了主要角色。日本为了保护国土及国民的生命、财产避免灾害,救助受灾者以维持社会秩序和确保公共福祉,于 1961 年制定了《灾害对策基本法》,规定了在防灾救灾方面国家和地方政府等的职责、灾害预防与应对的基本政策等。基本法规定,国家有责任尽其组织和功能讲求万全的防灾之策,制定关于灾害预防、应对及灾后重建的计划并且依法实施,综合调整地方和各个部门的关系以推进防灾事务的实施,适当负担防灾救灾经费(武田文男,2006: 11)。以基本法为主,迄今为止与灾害应对相关的法律共有 56 部之多,构建了各种灾害的预防、应急管理、灾害重建的严密制度体系。日本对受灾者支援体系分经济与生活面的支援、居住的确保与重建支援、中小企业和自营业者支援和安全地方建设的支援这四个领域。国家支援之外,来自社会的援助有灾害保险的赔付、社会捐款、职场捐款、亲戚支援等。在 2009 年 2 月的问卷调查中,受灾者接受过社会捐款的有 72.3%,接受过本地地方政府单独的给付金、慰问金者 60.4%,接受了亲戚等的支援者 54.7%,获得损害保险等的保险金者占 51.6%。国家支援金之外,接受现金援助合计金额以 500~1000 万日元的比例最高,占 19.6%^③。灾民获得的来自国家的援助,有政策、资金、技术、指导等多个方面。对于灾后重建居住生活的支援,除了上述无偿援助之外,还有利息减免的多种金融政策,因篇幅所限,拟另文阐述。

社会、国家扶贫济弱的行为自古以来就有,但是古代主要是偶然的自发的行为,囿于物质力量和技

^① 参见《宇都宫市罹灾住宅补修等利子补给制度》(2011)。

^② 参见《被災者生活重建支援法》(2013)。

^③ 参见《被災者へのアンケート調査結果》(2009)。

术力量的局限,即使国家的赈灾也至多不过提供食物之类最低限度的活命支援,灾民的居住无法顾及。当代日本比较完善的灾害救助支援体系建立,不仅因为经济发展后有了较好的物力、财力,主要是基于对国家、民族共同体成员相互间利害相关、休戚与共的理性认识进行制度设计的结果,是国家现代性的体现之一。人类组成国家就是为了保障仅仅凭个人和家庭力量无法胜任的生命和财产安全,更好地趋利避害。天灾降临,禽兽四散,再富贵的家族也无力独自抵御灾害,只有组织起来才能渡过难关。作为公共力量代表的国家,在平常时日可以隐居幕后消极无为,放手民间殖产兴业发展经济和文化。在灾害来临时就应该挺身而出,积极作为。帮助灾民应急、帮助地方重建,是国家义不容辞的职责。也只有国家拥有灾害救助必需的资源 and 力量。20 世纪人类经历了惨酷的两次世界大战,结果导致人权意识和观念在全球范围的兴起和普及。不管种族、性别和身份,所有人都享有生命、自由和财产权利,在疾病、年老、失业之际,以及教育、住房等方面,应该享受由国家提供的最低生活保障,以保持作为人生活的尊严。这种思想是促进二战后福利国家、社会保障制度出现和发展的根本动力,也是日本灾害救助体系日益完善的根源(坏洋一,2012:40-43)。

参考文献:

- [1] 柴田嘉彦(2000). 日本の社会保障. 東京:新日本出版社.
- [2] 宮本太郎(2008). 日本の生活保障とデモクラシー. 東京:有斐閣.
- [3] 国民の防災意識向上に関する特別委員会(2006). 必須防災知識. 東京:社団法人土木学会.
- [4] 南山(2011). 灾难社会学. 成都:四川出版集团,四川人民出版社.
- [5] 武田文男(2006). 日本の災害危機管理. 東京:ぎょうせい.
- [6] 坏洋一(2012). 福祉国家. 京都:法律文化社.
- [7] 塩崎賢明(2013). 住宅復興とまちづくり. 世界,(1).
- [8] 郑杭生(1995). 人权史话. 北京:北京出版社.
- [9] 周建高(2014A). 日本地震灾区居住支援体系. 东北亚学刊,(4).
- [10] 周建高(2014B). 日本对自然灾害中住宅损坏的认定与救助政策. 北华大学学报(社会科学版),(3).
- [11] 周建高(2013). 日本公共住宅政策刍论. 李卓主编. 南开日本研究 2013. 北京:世界知识出版社.

On the Aid System of Reconstruction of Residence in Natural Disasters of Japan

Zhou Jiangao (Tianjin Academy of Social Science)

Abstract: In Japan, aid for the family that housing had been damaged are not only to provide emergency temporary housing or public housing, or a cash payment of up to 3 million yen from country, but also distinctive local support measures. After 311 Great East Japan Earthquake, victims can receive up to more than 10 million yen for the purchase or construction of housing, additions of daily necessities. Survey showed that the victims were more satisfied with the system of aid. Face to a huge natural disaster losses, only the state has the resources and ability to help victims to surmount difficulties and rebuild their lives. Assistance to victims is a national responsibility.

Key words: disaster; dwelling; damage; aid; system

■作者地址:周建高,天津社会科学院日本研究所;天津 300191. Email: aoyama566@163.com。

■基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地项目(11JJJD770025);天津社会科学院重点课题(14YZD-10)

■责任编辑:叶娟丽

