

第 I 章 基本法策定にいたる経緯

研究会活動

		2005年1月～ 2006年3月	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	
全体研究会		30回				(国際連携)	8回
東京ブランチ研究会		28回					8回
						復興とは何かを考える委員会	8回
テーマ研究会	制度づくり部会	7回	理念法・実定法策定研究会 (復興法制WG)	5回	復興新制度研究会 被災者総合支援法研究会	復興新制度研究会 復興基本法研究会	10回
	思想づくり部会	4回	復興学会 復興デザイン研究会				
	財務部会	6回					
	共同研究					中山間地孤立集落研究会	4回

理念法・実定法策定研究会における論点

【はじめに】

関西学院大学災害復興制度研究所では、2007年4月から10月までの約半年の時間をかけ、「理念法・実定法策定研究会」（通称：復興法制ワーキンググループ。以下WGと略する¹）を開催して、災害復興制度に関する理念法あるいは実定法のあり方について集中的な議論を行った。

WGで議論された論点は多岐に及んだ。そこでは、数々の創造的な提言や、深い考察に基づく意見などが提示された。

この貴重な議論の経過を記録した議事録も作成されている。しかし、かなり大部に及ぶため、ごく簡単に論点要旨をまとめてみる。

¹ WGのメンバー（敬称略：50音順）

磯辺康子（神戸新聞）、荏原明則（関西学院大学大学院司法研究科）、岡田太志（関西学院大学商学部）、高坂健次（関西学院大学社会学部）、澁谷和久（国土交通省）、津久井進（弁護士）、出口俊一（兵庫県震災復興研究センター）、豊田利久（広島修道大学経済学部）、永井幸寿（弁護士）、広原盛明（龍谷大学法学部）、宮原浩二郎（関西学院大学社会学部）、村上芳夫（関西学院大学総合政策学部）、室崎益輝（関西学院大学総合政策学部）、山崎栄一（大分大学教育福祉科学部）、山中茂樹（関西学院大学災害復興制度研究所）の15名。

【研究会の開催経過】

研究会は計5回を数えた。それぞれの研究会の開催日、参加者、議論されたテーマは下記のとおりであった。

記

第1回 2007年4月20日

参加者：荏原、岡田、高坂、澁谷、津久井、出口、豊田、永井、広原、
宮原、村上、山崎、山中

テーマ：①被災者生活再建支援法の改正への取り組み

②本ワーキンググループの基本的な方針

第2回 2007年5月18日

参加者：荏原、高坂、津久井、出口、永井、広原、宮原、村上、室崎、山崎、山中

テーマ：①復興の定義（宮原、津久井、山崎の論文をベースに）

②復興の内実、あり方、あるべき制度

第3回 2007年6月15日

参加者：荏原、高坂、澁谷、津久井、出口、豊田、永井、広原、宮原、村上、室崎、山崎、山中

テーマ：①復興基本法の枠組み～山崎試案をベースに
②復興を支援する交付金制度～澁谷提案をベースに

第4回 2007年9月21日

参加者：磯辺、澁谷、津久井、出口、豊田、広原、宮原、村上、室崎、山崎、山中
ゲスト：兵庫県：藤原雅人、足達和則、青田良介

テーマ：①被災者生活再建支援法の改正の動き
②兵庫県住宅再建共済制度の現状
③被災者総合支援法の構想（山崎試案）
④復興交付金制度の構想（澁谷試案）
⑤米ルイジアナ州の現状報告（豊田より）

第5回 2007年10月19日

参加者：磯辺、荏原、澁谷、津久井、出口、豊田、永井、広原、山崎、山中

テーマ：①被災者生活再建支援法の改正状況
②今後のワーキンググループの進め方

【議論の流れ】

1 本WGは、災害復興に関する理念を法形式にまとめあげること、その理念を実現する実定法制度を策定することをそれぞれ目的として、そのための議論と作業をするために開催したものである。

このような目的から、WGで取り上げられたテーマは、以下の4点に大別することができる。すなわち、①復興の「理念」の内実、本質、あり方についての理解、②現実の社会的課題であった「被災者生活再建支援法」の改正問題、③これからの実定法制度として、個々の被災者の救済を目的とする新たな法制度（仮称：被災者総合支援法）、④地域の復興に自由度の高い支援金を制度化する新たな交付金制度、の4課題である。

2 これらについて、その時々々の社会情勢や政治課題等、全国の被災地の課題などとの関係で、具体的な意見交換がなされた。

①「復興理念」については、WG参加者の意見は多岐にわたったが、理念を明確化した復興基本法の制定の前に、まず多様な理念を明文化する復興憲章を策定していく方向に進んでいくこととなった。

②「被災者生活再建支援法」については、あるべき改正の方向性を検討した上、その後の改正の動きを随時把握するに努め、その中心的活動をしていた赤羽一嘉衆議院議員（公明）と東京で懇談会を開くなどした。そうした動きと並行しつつ、被災者支援に資する大改正が実現し、WGでの議論は一つの区切りを迎えることとなった。

③「被災者総合支援法」は、被災者生活再建支援法、災害弔慰金法、災害救助法を中心とする被災者支援法を統合し、これを軸に新しい法システムを構築しようという試みであるが、WGにおいて基本的な構想が提示され、一定の議論がなされたことから、さらにこれを具体化すべく次の段階の検討に進めていくこととなった。

④「新たな災害復興交付金制度」については、中央省庁と地方公共団体の関係と現在の交付金実務を踏まえて、新たな制度設計を検討する必要があると、当WGでの議論において交付金の現実の用途について真に被災者の救済に資するようにするための方策なども考えるため、検討を次の段階に進めることとなった。

- 3 こうしてみると、上記のうち、①の復興理念については、様々な視点から意見交換された理念を明文化するために、議論のポイントを整理しておく必要があると思われる。また、③の被災者総合支援法構想と、④の災害復興交付金制度構想については、新たに具体的な検討の場を設ける必要があることから、その場で活かされるべきWGでの議論のポイントを整理しておく必要があると思われる。

そこで、これまでのWGの議論のポイントを後記のとおり簡単にまとめておく。

復興理念については、WG第2回と第3回の議論を中心に、他の回の方も付加してまとめたものである。

被災者総合支援法構想については、WG第3回と第4回の議論を中心にまとめたものである。

災害復興交付金制度構想については、WG第3回と第4回の議論を中心にまとめたものである。

その余のテーマについても、また、その他の回においても、貴重な議論が展開されている。むしろ、筆者の力不足によりまとめ切れなかったポイントの方が多数にわたっているだろう。それらについては議事録に当たっていただきたい。

【テーマ1 復興理念について】

- 基本的な考え方を明確にするには、法的制度を支える国の役割が何なのかを明確にすることが不可欠である。災害復興の考え方と国の役割をきちんと整理するだけでも大きな意味がある。国が前面に出るか、自治体が前面に出るか。その辺りの基本的な考え方を整理する必要がある。
- 「復興とは何か」について、ずいぶんイメージ、方向性が定まってきた。復興理念は、日本がどういう国づくりをするかが問われている。
- 復興の対象を「人間の復興」のみで見ると「人間+まちの復興」で見ると。単に「壊れたものを直す」というハード面で捉えるのが国の考え方だが、それは違う。人が生活し、家が建つ・生活する、コミュニティがある、ということが復興である。
- 辞書的な定義では「一度衰えたものがふたたび盛んになること」であるが、それは、単に元に戻すこととも違う。時代や事情に応じて異なる定義が必要である。復旧と改良復旧と復興を、直線の上に並べるイメージと決別することが必要である。成長社会よりも、成熟社会の枠組みで考えるべきである。
- 復興の概念には、どれだけ多くの対象を漏れなく拾い上げるかが重要なポイントであり、復旧も復興も改良復旧も創造的復旧も含め、全部ひっくるめて考えるべき。「公私を問わず国土及び構造物等、経済、文化、産業、労働環境及びコミュニティならびに市民の生命・心身および

生活全般等について、その被害を速やかに回復し、これらの再生ないし活性化を図ること」

- 「何をもって復興とするか」を被災者のニーズから再構成してみるべき。視点としては、憲法から何が言えるか（たとえば、個人の尊重、ヒューマニズム）。憲法 29 条からは「国の一定程度の公的支援が憲法上の要請」「コミュニケーション空間（人的ネットワーク）の回復」が導かれる。憲法 13 条の個人の尊重・自己決定権から復興の主役は被災者であることが導かれる。一番重要なのは、被災者の人権を擁護するという視点である。
- 人間復興であり、ハードをイメージする必要はない。モノだけでなく、文化・自然に目を向けるべきである。過疎地での生活の基盤をつくるというのも復興である。
- 「復興とはなんぞや」ということよりも、実を取るようにしたほうが良いという意見もある。しかし、大きな災害の後でしか理想は実現できない（復興バネ）。復興の概念をひとつの点としておくか、どんぶりのような何でも入るものとしておくのか。
- 環境・高齢化の同時解決を図ること。災害は、柔軟対応するシステムをつくるきっかけにすぎない。
- 手続論として、被災者主権・被災者自治を必ず入れておくべき。

【テーマ2 被災者総合支援法構想について】

- 災害応急から本格的な生活復興に至るまでの、被災者の支援体制の統合化・体系化を図る。すなわち、災害救助法・被災者生活再建支援法・災害弔慰金等法を被災者支援三法とし、それらを軸に「(仮称)被災者総合支援法」の創設を目指す。
- フェーズごとのニーズを把握し、給付サービスを行う（災害応急→生活復興へ）。

	災害応急	中間的段階	生活復興
個人的生存 生活必需品 食料品 医療・福祉	現物支給方式	両方式の併用	現金支給方式
社会的関わり 就業 就学	暫定的な措置	収入減に対する対策の必要性 就業先の確保 学習権の保障等	
住宅 持ち家 借り家	一時的な住まいの提供	両フェーズ間の過渡期	恒久的な住まいの提供

- 自立した個人を前提としながら、被災者が自立を確保できるレベルに達するまで、国家が責任を持って支援を行う。かつ、被災者支援には公平性が確保されることを要求する。
- 被災者支援について、社会福祉的な観点を取り入れる（高齢者・障害者・女性・児童・貧困者等のニーズに対応）。
- 平常法制時上の事業・施策（生活保護法・介護保険法・障害者自立支援法・社会事業法など）を、災害時法制にシフトさせる。
- 法制度上の位置づけがなされてこなかった施策の「格上げ」を行う。
- これまで貸付しかなされてこなかった施策の給付施策への「格上げ」を考える。
- 収入保障を軸とした、フローに対する支援策を創設する。
- コミュニティの回復に関する法制度の議論は、ターゲットや法制度が複雑なので、対象としな

いとの方針については、異論がある。災害救助法は、個人ではなくマス（たくさんいる被災者の人にまとめて対応する）であるもので、個人への支援と法制度の趣旨が違うのではないか。いままで光のあたっていない部分に光をあてることが大事であり、それがコミュニティである。また、宅地をまとめて直す場合や中小企業への支援なども新たに目を向けるべき分野である。

【テーマ 3 新たな災害復興交付金制度について】

〔構想内容〕

- 三位一体の改革で国の事前チェックの厳しい補助金をやめて、交付金という形で統合した。復興では、基金化せず、例えば「まちづくり交付金」「地域住宅交付金」のようにまとめて被災公共団体に交付金を付け、基幹事業と提案事業と分けて、提案事業部を自由に使えるようにする。実利的な内容にして、それに理念をつける。
- 具体的には、各省の行っている様々な災害復興に関連する補助金を吸い上げ、交付金という形でまとめて内閣府で所轄する。既存の財源を吸い上げて、災害時に使うという意味で現実的である。
- 被害実態に応じて公平に交付金額を決め、そのお金を自治体の判断で自由に柔軟に使えるようにする。メニューを分けて中小企業やコミュニティの支援毎に分別して付けるよりも、まとめて交付金にした方がプラクティカル。
- 行政は信用できないと言うと終わってしまう。都道府県によって差があるのがけしからんという議論も通らない。判断については、例えば兵庫県では被災者復興支援会議というのが機能した。一方、国の方は、内閣に復興支援本部を作って、復興の理念を意思決定して行すが、ほとんど査定もしない。これからの法制度のあり方としては、地方分権の流れからすれば、都道府県が復興計画を作り、国がそれを支援する仕組みでないと通らない。
- 災害復興支援特別措置法など、国の法律で根拠づけることになる。ただし、法律で交付金の使い方の要件を書くと財務省的な要件になり、実務的には使いにくくなる。
- 議論を整理すると、時間的に言うともまず予防法・救助法があり、そのあとのまちおこし・住宅再建というところに復興法を当てる。復興法は駆動力みたいなもので、個人の住宅は再生支援法で。コミュニティ・地域社会というものは交付金で。そういう制度設計の中で位置づけていけばいい。交付金というものを整理する。アメリカのブロックプラントなどを参考にする。

〔課題〕

- 仮設住宅などは補助金としては存在していないし、最もお金のかかる住宅再建にどれだけ原資が集まるか。
- 官僚のさじ加減で決まるように思われ、法の下での平等の観点からの疑問や、国民の側からの不透明感が残る。また、使う側に目を向けると、自治体の為政者の判断によっては使い方に怖さが残る。被災者の立場に配慮できる、きっちりとした担保や枠組みを提示しなければならない。
- 現実を追いかけて全て肯定して始めると議論にならない。現実的にどうすれば可能なかという議論と、理念的にどうするかという二つの議論をしなければいけない。

(文責：津久井 進)

