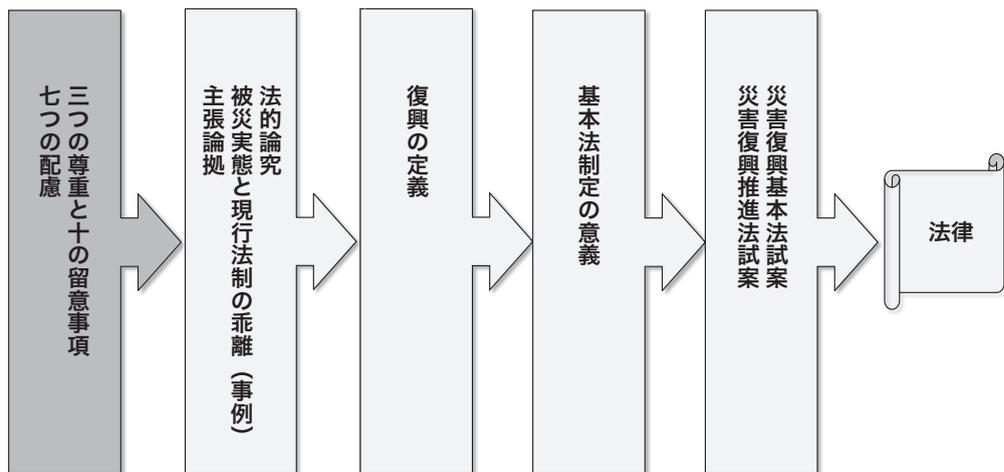


第Ⅱ章 基本法の骨子



Ⅱ-1 基本法策定に向けての構図

- (1) 災害復興における七つの配慮 16
 - (2) 三つの尊重と十の留意事項 18
- 相関図 21

全体構図

(1) 災害復興における七つの配慮

災害復興基本法の策定にあたって「七つの配慮」を提唱したい。

I 被災地の自決権に配慮せよ

被災地の自決権とは、被災者の自己決定権の集合体である集団的権利であり、大多数の非被災者の中で、ともすれば「焼け太りをつくるな」「甘えるな」と排除されがちな少数者としての被災地・被災者の基本的人権、生存権、幸福追求権を守ろうとの趣旨だ。復興財源は用途の限定されてない復興交付金のような形でまとめて交付され、被災地が復興ビジョンに従って、復興を進めていく「分権復興」の実現をめざすべきだろう。

II 復興の個別性に配慮せよ

都市と農山村、持ち家層と借家層、一戸建てと集合住宅、サラリーマンと商店主、高齢者と若年層……。属性や置かれている状況、さらには復興の道筋が違えば、当然、必要な支援も異なってくる。仮設住宅の建設は、空き地の少ない都市では公共用地の利用が当然だが、自宅の敷地が広く家畜や田畑の管理に目配りが欠かせない農村なら敷地内仮設住宅の方が合理的だ。元厚生官僚の著書に「土地を保有している者が結果的に有利な取り扱いを受けるという不公平感が生じる」と自宅敷地内仮設住宅を否定する下りがあった。だが、絶対的平等は不平等であることを知らなければいけない。法的権利に対する機会均等、つまり形式的平等を保障するとともに、復興支援は、個別性に配慮した相対的平等でなければならない。

III 被災者の営生権に配慮せよ

営生権とは、働く権利であり、営業する権利であり、生活する権利である。従って、雇用と営業、さらに平たく言えば勤め人と売人が支援の面において区別されることがあってはならない。被災地で働く人達がすべて等しく復興の支援の対象とならなければならない。また、人々の営生権が「都市づくり」や「防災」という抽象的概念によって、ないがしろにされることもあってはならない。

Ⅳ 法的弱者の救済に配慮せよ

被災マンションの再建・補修をめぐる区分所有法や区画整理、再開発など、まちづくりを進めるうえでは、多数決もやむを得ないだろう。だが、そのために法的弱者ともいべき少数者が切り捨てられることがあってはならない。法的弱者を救済するセーフティーネットを常に用意しておくべきだろう。

Ⅴ コミュニティの継続性に配慮せよ

コミュニティの継続性とは、地域・集落を構成する人たちができうる限り元いた場所で生活を再建できるように支援することを意味する。コミュニティとは、自然集落であり、町内会であり、人為的に居住をともにする集合住宅でもある。コミュニティが継続していくには、地場産業、地域文化、郷土芸能、習俗、年中行事、医療、福祉、教育などが不可欠であることも強く認識すべきである。従って、外力によってコミュニティの継続性が唐突に断ち切られることがあってはならない。

Ⅵ 一步後退の復興に配慮せよ

建築制限をかけ、「中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指す」（防災基本計画）だけが復興のまちづくりではないだろう。やみくもに、まちの復興をはかるのではなく、バラック建ての営業再開や補修ただけの傷ついた家での再生があってもよい。まず、人々がどんな形にせよ、元の暮らしに近い日常を取り戻すところから被災地の再建を考えるべきだ。復興の主役は「街」ではなく、「人」なのだから。

Ⅶ 多様な復興指標に配慮せよ

一般的に復興とは「いったん衰えた物事が再び盛んになること」と定義されている。だが、いったん疎開や仮設住宅に移った住民の従前居住地への回帰率はおおむね7割前後にとどまり、現実には「盛んになる」例はきわめて少ない。そもそも少子高齢化社会である。しかも、東京への一極集中はあらがうことのできない現実となっている。経済成長のみを肯定的復興とは考えない「まちづくり」の思想を構築することが必要だろう。自然や景観に配慮した街、高齢者ら社会的弱者に優しい街、自然エネルギーを創り出す街など、住民の総意によってさまざまな価値観を復興の指標とする発想の転換が求められる。

(文責：山中 茂樹)

全体構図

(2) 三つの尊重と十の留意事項

I 被災者の主体性の尊重

復興の主演は被災者である。復興はその後の地域づくりにつながるものであり、そこに住む人が自らのため、あるいは次世代のためあるべき姿を創造する必要がある。行政や外部の者による押しつけではなく、被災者自らが自律した行動を起こさねばならない。一方、支援者は後方支援を強化し被災者の主体性を尊重する必要がある。

1 被災者の自立する権利

被災後の復興過程において被災者が主体となるのは当然の基本原則であり、被災者の基本的人権、生存権、幸福追求権が確立されねばならない。

被災者の「自立」は自己中心的になるのではなく、市民一人ひとりが共に「支え合う」なかで実現される。自立と支え合いが運動することで、温もりが感じられるところ豊かな市民社会を構築することができる。

被災地再建のためには、被災者自らが主体的にビジョンを描き実践するのが基本であり、被災者が自ら決定する権利が損なわれてはならない。被災者の自立が確保されてはじめて、住まいや生活を含めた住民主体による復興まちづくりが本格化すると言える。

2 被災者の住まいの確保

住まいには、物理的な住宅だけでなく、文化的な人間生活を過ごすための居住環境が含まれる。被災者には自立の基盤となる住まいを確保する権利がある。被災者の属性や地域の状況によって住まいの再建の道筋はそれぞれ異なる。

阪神・淡路大震災では、避難所から仮設住宅、そして公営住宅へと移り住む以外に選択肢がなく、その都度コミュニティの絆が遮断され、体調を崩したり、自殺や孤独死に追い込まれたりする者が続出した。状況に応じた多彩で複線型の選択肢を用意すべきである。

また、住まいを自力復興の問題と突き放すのではなく、殆どの負担を自助に頼らなくても良い支援システムを充実させる必要がある。

3 被災者の就業や生業の確保

仕事は被災者が暮らしを営むうえで欠かすことのできない糧であり、生きがいの創造にもつながるものである。災害では、基盤の弱い中小・零細企業や、商店街や農業、地場産業などが壊滅的な打撃を受けるなど、災害を契機に生業が衰退する傾向がある。

被災地で働くすべての人の就業や生業が成り立つよう、当該被災者をはじめ企業・生業をエンパワメントする方策が施されねばならない。

4 制度の網に引っかからない少数者への支援

復興の様相は、災害の種類はもとより、時と場所、人により異なる。さらに、人は年齢、性別、家族構成、所得、ライフスタイル、健康状態、国籍など千差万別であり、大多数に有用な方策でも全てをカバーすることはできず、恩恵に預からない少数者が発生する。

異なる環境や背景、条件を持つ人々がそれぞれの多様性を尊重しながら、共に支え合うことで共生社会が成り立つ。少数者の境遇に配慮した柔軟で選択肢の多い復興支援策を用意する必要がある。

ボランティアやNPOなどの民間セクターは、行政とは異なる視点で、被災者の一人ひとりに寄り添うことから活動をスタートさせていく。少数者を支援する担い手を行政が後方支援する体制作りが求められる。

Ⅱ 被災地の地域性の反映

復興はその後の地域づくりにつながるものであり、被災者だけでなく、被災者の生活を営む場である地域とを一体にして復興を推進する必要がある。同じ災害でも地域によって様相が異なることから、効率を優先した一律的な復興手法がひいては地域の衰退につながることを肝に銘じる必要がある。

5 地域の文化や習俗の尊重

復興のあり方を策定するにあたっては、被災地の地理的条件や地域性、産業、文化、習俗等の特性に配慮しなければならない。都会ではプライバシーの確保が優先される。一方、集落には、運命共同体ともいうべき生活を共にする人達で互いに助け合う文化がある。こうした点を軽視して、画一的で前例踏襲的な支援策を講じてもうまく適合することはありえない。

地域の文化や習俗は、地域の実情に合わせて世代から世代へと引き継がれてきた特有のものであり、生活や文化、社会経済システムなど、被災地域で喪失・損傷した有形無形の全てのものが復興の対象とならなければならない。

6 被災者の生活基盤となるコミュニティの継続性

コミュニティは、町内会や集落あるいは集合住宅など、居住場所を共にする人たちが互いに助け合いながら生活を実現していく場である。震災を通してその大切さが改めて認識された。

一方、都市でも郡部でもコミュニティの担い手が少なくなっており、外部の人材を登用する、内部の人材を見直すなど、担い手の多様化が求められる。行政及び市民はコミュニティを回復・再生・活性化するよう努めなければならない。

7 地方自治の強化

復興にあたっては、住民に身近な地方自治体が主導的な役割を果たす必要がある。被災地の地方公共団体は、地方自治の本旨に従い、復興の公的施策について主たる実施責任を負う。国は被災公共団体の自治を尊重し、これを支援・補完する責務を負うことが求められる。

地方分権の強化が提唱されるのは、地方自治体が住民のニーズに身近で対応するのに適しているからである。従って、住民自治の観点からも、ひとり行政が一方的に対処するのではなく、住民やコミュニティ、NPOなど民間セクターの力を活用した公民連携を展開する必要がある。「自助」「共助」「公助」を協働させる地方自治の強化が復興でも求められる。

Ⅲ 人間復興を推進する基盤の構築

人間復興を推進するにあたっては、被災者や被災地が主導となる仕組みを構築するとともに後方支援の環境を整備する必要がある。制度や財源はもとより、被災者や被災地の実情に見合った復興の推進や指標づくりが求められる。

8 復興の推進基盤となる制度や財源づくり

我が国では、災害後の応急対応や復旧を支える立法措置は必要最小限にとどめられ、既存の法令の弾力的運用が優先されてきた。支援の方途を全国一律にする考え方も依然支配的で、新たな時代にそぐわないものもある。

復興に関しては補償のための制度的な裏付けがない。復興は原形復旧+ α と見なされ支援の対象からはずされてしまう。「私財の形成に公的資金は投入できない」との立場のもと被災者の自立が遅々として進まない。復興に関する様々な支援策はこれまでの仕組みを継ぎ足ししながら、ばらばらに構築されてきており、制度全体としての一貫性に欠ける。色んな制度を棚卸しした上で、人間復興の観点から「復興基本法」の創設といった制度の根幹を規定する仕組みや財源づくりを充実させる必要がある。

9 進捗状況に応じた段階的な方策

復興にあたっては平時の社会や経済の状況、地域の活性化の施策との連続性に配慮する必要がある。共生社会のなかで復興施策を展開するにあたっては、目的や対象に応じて多様性を確保する必要がある。衣食住（あるいは、医職住）の最低限の確保など速やかに行うべきものと、長年に渡って住みなれた所で生活を営むためのまちづくりなど段階的・継続的に行うべきものとを、それぞれのタイムスパンに応じて区別して考えなければならない。

被災者が主体になって将来像を描き、夢をまちづくり運動のなかで実現していくためには、被災者があせりを感じることはない過渡的なまちづくり計画や施策が必要である。

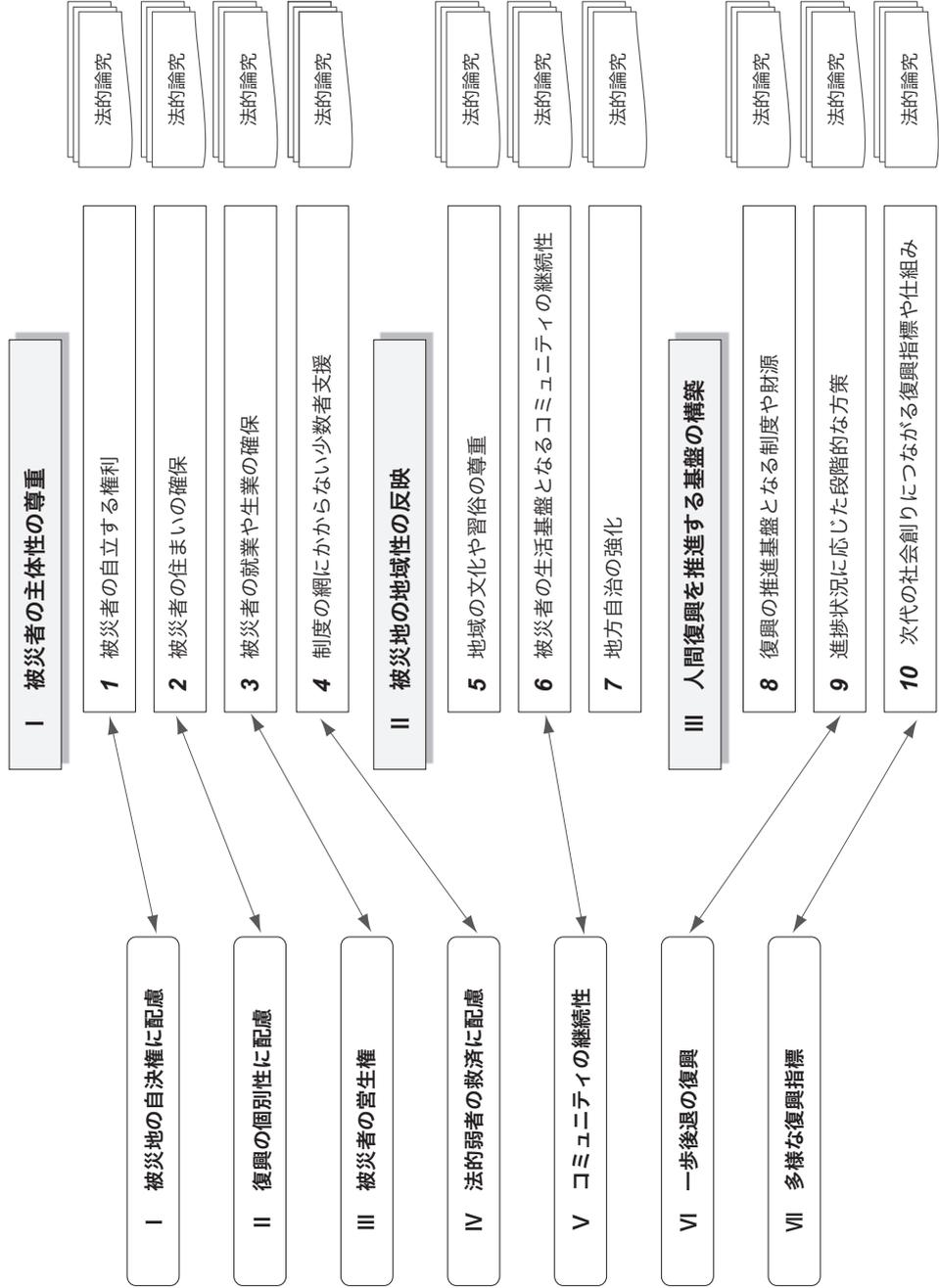
10 次代の社会創りにつながる復興指標や仕組みづくり

少子高齢社会の下、復興によってどの被災地でも経済が回復し、人口が増加に転じるとは期待できない。右肩上がりの高度経済時代とは発想が異なり、成熟社会にふさわしい次代の社会創りにつながる復興指標や仕組みを構築する必要がある。

復興の課題は、決して、災害を受けた被災者やその被災地だけの問題ではない。我が国の全ての国民と地域が共有すべき問題であることを強く認識し、復興の指標を充実させ、得られた教訓は我が国の文化として根付かせ、常に復興への思いを醸成するよう意識を高めていかなければならない。

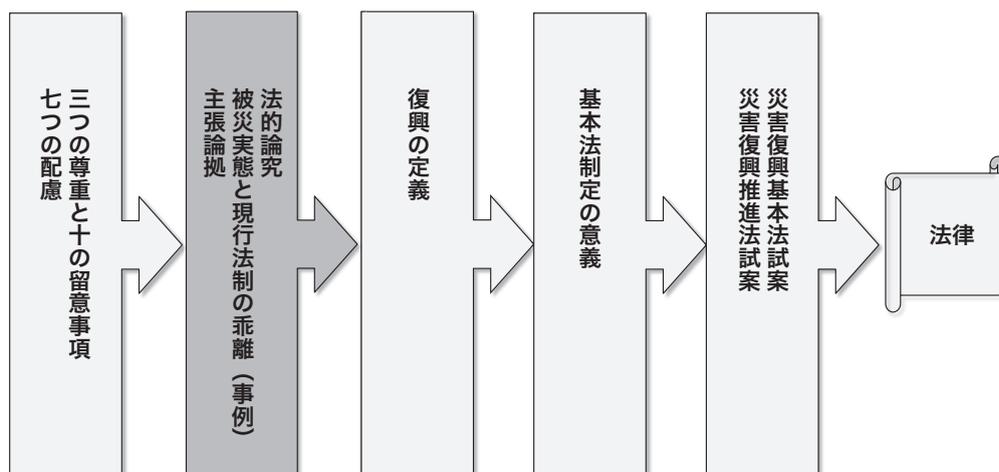
(文責：青田 良介)

相関図



Ⅱ-2 基本法策定骨子（各論）

- (1) 被災者の主体性を尊重すること 25
- (2) 被災地の地域性を反映させること 41
- (3) 人間復興の基盤構築 51



(1)

被災者の主体性を
尊重すること

《趣旨》

復興の主役は当然のことながら被災者である。復興は地域が抱える脆弱さを乗り越え、その後の地域づくりにつながるものであるだけに、そこに住む人々が自らの、あるいは次代のあるべき姿を創造して紡ぎ出していくものだ。従って、他者による押しつけではなく、被災者自らが自律した行動を起こすことによって復興の第一歩を踏み出すことになる。行政や外部の支援者は後方支援を強化し被災者の主体性を尊重する必要がある。

《法的論究について》

このセクションにおいては、山中・青田氏がそれぞれ提示された「七つの配慮」ならびに「三つの原則と十の留意事項」について、法学的な観点からの論究を行うことにする。論究の順序であるが、青田氏の主張をベースにそれに沿った形で行いたい。相関図にあるように、山中・青田氏の主張がそれぞれ関連しているので、その都度山中氏の主張にも指摘をしていきたい。基本的には、山中氏と青田氏の主張を筆者なりに整理した上で、憲法学・行政法学が培ってきた成果を災害復興の領域にデフォルメするというスタイルをとりたい。

(山崎 栄一)

- ① 自決権・自立権 26
 - ★主張・論拠 26
被災地の自決権に配慮せよ
被災者の自立する権利に留意すること
 - ◆法的論究 29
- ② 個別性と住まいの確保 31
 - ★主張・論拠 31
復興の個別性に配慮せよ
被災者の住まいの確保に留意すること
 - ◆法的論究 33
- ③ 営生権と生業の確保 34
 - ★主張・論拠 34
被災者の営生権に配慮せよ
被災者の就業や生業の確保に留意すること
 - ◆法的論究 36
- ④ 法的弱者・少数者支援 37
 - ★主張・論拠 37
法的弱者の救済に配慮せよ
制度の網に引かからない少数者への支援に留意すること
(コラム) 復興における「平等」の功罪
 - ◆法的論究 40

被災地の自決権に配慮せよ

「自決権」とは、もとより国際法上の用語である。民族集団が自らの意志に基づいて、その帰属や政治組織、政治的運命を決定し、他民族や他国家の干渉を認めないとする集団的権利である。被災者は少数民族ではないし、被災地は植民地でもない。法学者には、「噴飯ものスローガン」と映るかもしれない。しかし、共同社会を形成する者たちが、自分たちの運命を自分たちで決めることは自然状態である、という広義の定義を拝借するならば、あながち荒唐無稽な主張ともいえないのではないかと勝手に思い込んでいる。というのも、近年の自然災害で、その真逆の非難が多すぎるからだ。04年の新潟県中越地震では全村避難に追い込まれながらも「帰ろう、山古志へ」という合言葉を掲げ続けた旧山古志村民に対し、「これからは人口減少時代。わざわざ危険なところへ戻さなくても平地に下ろし、コンパクトシティをつくれればよい」「都市住民から徴収した税金をそんなことに投入するな」といった戯言にひとしい提言が、防災学者や財政評論家からまことしやかに浴びせられた。伊豆大島の噴火や阪神・淡路大震災では「焼け太りをつくるな」「被災者を甘やかすすぎだ」という陰險なささやきが都市住民だけでなく、キャリア官僚や政治家の口から発せられた。

——自決権という言葉は強すぎる。被災地のことに口出しをするな、と言っているようにも受け取られる。全国から支援を受けなければいけないときに不利益をこうむらないか不安だ。研究会では、こんな懸念を示す意見もあった。

しごく、もっともと思える穏当な意見である。

しかし、「みじめな被災者像」を求める発信者たちはそれなりに力を持った存在である。対する被災地、被災者たちは「今日を生きるのに精いっぱいな存在」だ。公然と電波や出版物にも載っている被災地への攻撃に効果的な反論をするには、耳目を集め、論議を呼び起こすために、あえてイ

ンパクトのある表現が必要だと考える。

そもそも被災者を非難する人達の心底には、自然災害の被災者に「自己責任」「自助努力」を求める市場原理主義的な考え方があるに違いない。「お互い様」「あいみたがい」。かつての日本がもっていた美風はどこにいったのだろうか。阪神・淡路大震災のあと、ポピュラーになった「自助・共助・公助」という言葉にも同じような胡散臭さを感じる、といったら、いささか刺激的過ぎるだろうか。三つの言葉は並列ではなく、自助に最もウエイトが置かれている。「あまりおかみに世話をかけるな」。この言葉には、そんな「上から目線」が透けて見える、のだ。家族を失い、あるいは財産を失った人たちが行政＝つまりは納税者・国民に支援を求めるのも立派な自助努力である。承応年間（1652-55）、将軍に藩の苛政を直訴して、訴えは聞き入れられたものの子供4人とともに処刑された佐倉惣五郎のような義民伝承を持ち出すまでもなく、被災者生活再建支援法を成立させる力になったのは被災した神戸市民らによる運動やロビー活動である。

英国の哲学者トマス・ホブズ（1588-1679）の「リヴァイアサン」やジョン・ロック（1632-1704）の社会契約説をみても明らかな通り、国民の安全を守るという契約を履行できなくなった権力に対し、人民は革命権を有するというのが近代西洋の政治理論だ。中国の易姓革命思想もまたしかり。大災害に対応できない皇帝に対しては天命が革まった^{あらた}として、王朝の交替を求めるのである。

とまれ、被災者が「幸福」を追い求めるのは憲法でも保障された自然の権利だ。それは、ジョン・スチュアート・ミル（1806-73）が著書『自由論』の中で提唱した自分の生き方や生活について自由に決定する権利「自己決定権」にはかならない。自己決定権を積み上げたものが自決権だろう。自己の決定と共同体の決定が異なることは無論ある。だが、自決権はトップダウンの決断では

なく、ボトムアップの合意と考えたい。被災地自決権は、被災者個々の幸福を願う思いの集合体でなければならない。

自決権を具体化するもの。それは分権に基づく復興である。ただ、分権は一つ間違えると地方権力者への権力のお裾分けに過ぎない場合がある。市民、被災者が置き去りになった分権は、分権が実現する前よりやっかいなこともあるのだ。中央だろうが、地方だろうが権力の専横を許さないためには被災者の集合である被災地の自決権、つまり自律が保障されるシステムを導入することが必要なのだ。

被災地の自決権を保障する方法として、国は復興財源を用途の限定されていない復興交付金のような形でまとめて交付し、被災地は復興ビジョンに従って、復興を進めていく「分権復興」の手法が考えられる。ただ、何度も繰り返すが、権力の執行者が中央から地方に移るだけでは意味がない。被災者が自律的に参加する「政策評価委員会」の設置を義務づけるなどして被災者の意思を担保する措置が必要だろう。

しかし、現行法制は「復旧」、それも公共施設を元通りにすることしか考えていない。国民の安全は「救貧」というスケールではかられる。近代西洋の、いや古代中国の哲学に照らしても、どこかおかしいのだ。至極当然の疑問を疑問としてとらえてもらえないもどかしさに被災地は苦悶を続けている。「事件は会議室で起きてるんじゃない。現場で起きてるんだ」。ドラマ『踊る大捜査線』に登場する湾岸署の青島刑事の言葉を借りるなら「復興は被災していない人が判断するんじゃない。被災地で決断するんだ」。この当たり前の真理を「復興基本法」の冒頭にまず掲げたい。

(文責：山中 茂樹)

❖ 事例

■「山から下ろせ」新潟日報社が2006年10月に出版した『中越地震 復興公論』の中で、新潟県中越地震(04年10月23日発生)の災害対応に当たった泉田裕彦知事が、旧山古志村など中山間地の復興に思わぬ横やりが入った実態を生々しく語っている。

「都会からの便りには『われわれが収めた税金をそこまで使うな。(山間集落の被災者は)山から出た方がいい』という意見もあった」「都市住民からは『公共事業をやめて山間集落から人(平場に)下ろし、一軒ずつお金を配分すればいい』という声もあった」。

「都会からの便り」は単なる一般市民ではない。政治家であり、研究者であったことは容易に想像できる。現に高名な学者や評論家が「地盤災害が起きるような危険なところに巨額の投資をしてまで、なぜ戻すのか。平地の安全な場所に集めて住まわせればよい」「これからは人口減少時代。安全な場所にコンパクトシティをつくるべきだ」とテレビなどで持論を展開している。

❖ 事例

■「焼け太りをつくるな」被災3年目の97年、家を失った被災者の住まい安定を図るため、兵庫県など被災自治体はいくつかの施策を実施に移した。一つは民間賃貸住宅に入居した際の家賃補助だ。公営住宅の大量供給は直ちには難しいことから、補完的な制度として実施された。財源は復興基金。支援初年度は、家賃が6万円以下の場合半額の3万円以下、6万円を超える場合は3万円が家主に交付され、同額が家賃から減額されるという仕組みだった。一方、被災高齢者世帯等生活再建支援金と被災中高年恒久住宅自立支援制度は、98年に成立する被災者生活再建支援法の原形となった。前者は世帯主が65歳以上の場合、生活支援として原則一世帯当たり月額2万円、支給期間5年で総額50万円から150万円を給付するという内容だった。後者は、この支給対象を45歳までに拡大し、支給期間を2年とした。住居や家財を失い、時には仕事や健康まで損なうことになった被災者に対する支援としては、国民連帯の精神からしても当然と言えば当然の支援だったが、心ない中傷が相次いだ。「被災者は甘えている」「焼け太りをつくるな」。兵庫県職員に対する陰湿なさやきは高級官僚からのものもあった。

① 自決権・自立権

被災者の自立する権利に留意すること

憲法では主権が国民にあり、基本的人権を侵すことのできない永久の権利と認め、生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利は最大の尊重を必要とすると定めている。このことから、被災後の復興過程において被災者が主体となるのは当然の基本原則であり、被災者の基本的人権、生存権、幸福追求権が確立されねばならない。

しかし、戦後の高度経済成長のなかで経済的効率が優先され、暮らしに関わることで行政に依存する社会を生み出した結果、「公（パブリック）＝官（政府）」社会のもと、公益の追求は専ら役所が担うことで、住民の自立意識が衰退することとなった。

阪神・淡路大震災はこうした社会への警告でもあった。被災者が復興するにあたって政府が提唱する「原則自助努力による回復」には限度があり、従来型の官主導による公益追求に任せて良いのか疑問が生じるとともに、むしろ地域の被災者が自ら立ち上がり、企画し計画を練って行政の支援を引き出す住民主体による復興まちづくりを推進する動きが生まれた。また、行政の支援が行き届かない白地地域では、専門家が加わることで新たなコミュニティづくりが実践された。

一方、震災直後の助け合いを契機に、我々は共に生きるという人間の本质を再認識することとなった。被災者の「自立」は自己中心的になるのではなく、市民一人ひとりが共に「支え合う」なかで実現される。自立と支え合いが連動することで、温もりが感じられるところ豊かな市民社会を構築することができる。他方、災害後の格差が広がる中で、被災者の「自立」には高齢者や障害者らの社会的弱者が置き去りにされることなく、最後の一人に至るまで救うという意味が含まれることを忘れてはならない。

「自力復興」という名のもとに、困っていても助けはしないとあったことがあってはならない。国や地方自治体は被災者の自立と基本的人権を確

保するため必要な施策を行う責務があるが、復興の主役が被災者にあることから、一方的に方針を決定し被災者に強制若しくは被災者を誘導することがあってはならない。他人事のように被災者を「支援の焼け太り」とか「甘えの構造」などと評価することも許されない。

被災地再建のためには、被災者自らが主体的にビジョンを描き実践するのが基本であり、被災者が自ら決定する権利が損なわれてはならない。被災者の自立が確保されてはじめて、住まいや生活を含めた住民主体による復興まちづくりが本格化するとと言える。

（文責：青田 良介）

❖ 事例

■阪神・淡路大震災では、被災者支援に携った市民グループやNGOが中心となって、「市民とNGOの『防災』国際フォーラムが開催された。市民による復興の姿を求めるべく、“まちづくり”や“住まい”“くらし”“福祉”“教育”等市民生活に関わる全ての分野において、市民による検証や提案が行われた。それをもとに、震災3年後には「市民がつくる復興計画」が、5年後には「市民活動群像と行動計画」が、そして10年後には「市民社会への発信」が市民の手でまとめられ、被災地内外に提言が発信された。

❖ 事例

■神戸市西須磨地区では、家屋の半数以上が倒壊する中で幹線道路の建設計画が建てられたが、自治会を中心に専門家の協力を得ながら自主的な環境調査を実施し、反対運動を展開した。一方で、公園の復旧にあたっては、住民の手でピオトープをつくるとともに、兵庫県や神戸市と協調しその管理や川の修復にあたった。そこでは、盆踊りなどの地域のイベントが実施される。また、高齢者福祉の活動では、NPO法人を設立し福祉コミュニティづくりにも取り組んでいる。行政や専門家、支援グループを活用しながらも、被災者が主体となった復興まちづくりを展開している。

法的論究

① 自決権・自立権

人権論と復興を目指す人間像

復興基本法を策定するにあたって、「復興を目指す人間とはいったいどのような人間なのか」という論点が現れてくる。参考として、人権論が前提としている人間像について、見ておきたい。この議論は、幸福追求権（憲法第13条）の法的性格を論じる際に出てくる議論ではあるが、以下に述べる説からすると、復興を目指す人間像についても若干の異なりが出てきそうである。

幸福追求権の意味内容については、人格的利益説と一般的自由説に分かれている。それぞれの学説については人間観の対立がある。

人格的利益説は、幸福追求権を「個人の人格的生存に不可欠な利益を内容とする権利の総体」と解している。人格的利益説は、人権の主体としての個人を、自らが最善と考える自己の生き方を自ら選択して生きていく人格的・自律的主体と想定し、人権をそのような人格的・自律的生のために必要不可欠な利益と解している。筆者の法的論究においては、この説を前提に議論を展開していくことになる。

これに対して、一般的自由説は、幸福追求権を「他者の利益を害しないあらゆる行為の自由が幸福追求権の保護対象となる」と解している。一般的自由説は、個人をごく限られた能力しかもたない存在と考え、何が最善かを予め選択して生きていくというよりは、何かよい生き方を探り出そうとして行動し、失敗を繰り返す経験の中から少しずつ学び取っていく存在と考える。人権とは、そのような試行錯誤を可能とする手段であり、ゆえに人格的・自律的生を生きようとする者からみればつまらないと思われるようなことも、自由に行うことを許すものであるべきだと考える。

ここまでが、人権論が前提とする人間像についてのテキスト的説明であった。では、こういった学説から、果たして、復興を目指す個々の人間のどのような行動が保護あるいは促進されるべきということになるのか。

人格的利益説からすると、まさに被災者がそれぞれの復興ストーリーに応じた復興ができるように、支援制度を整備し、被災者が支援制度に最適な形でアプローチできるような仕組みを作ることが要請されることになる。具体的にいえば、被災者のニーズに応じた支援制度の整備であるとか、被災者支援策をスムーズに受け取ることができるような、被害認定制度や被災者台帳システムの構築が、この学説からは要請されることになる。

一般的自由説からすると、一見合理的な選択肢であっても、それが個人の価値観とは相容れないのであれば、あえてそれ以外のオルタナティブな選択も尊重すべきだということになる。具体的にいえば、新潟県中越地震のように、「もとにいた土地に帰るよりは、現在避難している先で復興を遂げた方がより合理的である」といった被災者（あるいは被災地）以外の提案に対しても、「やはりもとにいた土地に帰りたい」という被災者（あるいは被災地）の主張を擁護するための理論的な基礎づけができるのではないだろうか。

私見であるが、被災者の自律や被災地の自治といったものは果たしてどちらの説に依拠すべきなのか、という点を考えてみると、一般的自由説の方もそれなりの意義を見いだせそうな気がする。

（文責：山崎 栄一）

憲法第13条 すべての国民は、個人として尊重される。生命、自由、及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

法的論究

① 自決権・自立権

被災者の自立する権利

ここにいう「自立」とは、「一度失われた自律の回復を目指す」という意味として受け取ることにしたい。被災者が自律の回復を目指すプロセスの中で自己決定権が尊重されるべきだということになる。「自己決定権」の実質化という意味において、被災者がそれぞれ抱えている復興ストーリー（ここでは特に住まいの再建ストーリー）を支援できるような制度作りが求められている。

山中・青田氏が有している共通の憂慮は、被災地外（非被災地）からの被災地・被災者に対する切り捨て的なネガティブ評価である。こういった評価を克服するための論拠として、山中氏は自決権を提唱したのである。

山中氏が提唱されている「自決権」という用語法について、言及をしておきたい。山崎（栄）にとって自決権といえは、国際法上の「民族自決権」を想像させる。これは、植民地の人民の政治的独立に向けて主張される権利である。このような自決権を被災地においてデフォルメするとなると、災害復興の意思決定プロセスにおいて被災地・被災者が排除されていた、といった事実に対して提唱された権利であると推測する。そうすると、自決権という用語からは、被災地以外の地域と被災地との間の対立構造が浮かび上がってくる。

ただし、「被災地」といっても、被災地を構成する主体はさまざまであって、「何をもって被災地の意思あるいは決定とするのか」という問題にさし当たってしまう。ともすれば、被災地におけるごく一部の利益を代表するためにスローガンのように利用されかねないという問題がある。このあたり、被災地における被災者自治というものが確立していない限り、このような危険は常に伴うのである。この点については各論「⑦ 地方自治の強化」の項を参照されたい。

自決権の意味するところであるが、山中氏に確認をしたところ、「地方自治権が国家から与えられた権能ではなくて、地方がそもそも有していた

権能である」という趣旨の回答をいただいている。地方自治の性質に関する憲法学説からいえば、地方の自治権を自然法的な権利として把握するという発想と親近性がある。最近は有力な学説として、実定憲法を援用しつつ、自治権の自然法的性格を強調する「新固有権説」が主張されている。

（文責：山崎 栄一）

憲法第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

地方自治の性質をめぐる議論

憲法によって保障された地方自治がどのような性質を有するかという問題について、新固有権説の他にも以下のような学説が存在している。

固有権説：フランス革命期の「地方権」の思想に期限を有し、地方公共団体が固有の基本権を有するという見解。少数説にとどまっていたが見直しが行われ、新固有権説のような根拠づけによって再構成されている。

承認説：地方自治は国が承認する限りで認められるとする見解。法律によって地方自治の内容がどのようにでも決められることになり、憲法で地方自治を保障した意味がなくなってしまうので、この説は支持されていない

制度的保障説：憲法第92条は、地方自治という歴史的・伝統的・理念的な公法上の制度を保障したものであり、地方自治制度の本質的内容ないし核心的部分は法律でも侵すことが出来ないとする見解。有力な学説である。

主張・論拠

お年寄りと青年に水を満杯にした同じ重さのバケツを持たせることが公平だろうか。同じ厚さの食パンをたった一枚、食欲旺盛な働き手とよちよち歩きの幼児に与えるのが本当に公平といえるのだろうか。当然のことながら、災害からの復興にあたって同じことがいえるだろう。都市と農山村、持ち家層と借家層、一戸建てと集合住宅、サラリーマンと商店主、高齢者と若年層……、属性や置かれている状況、さらには復興の道筋が違えば、当然、必要な支援も違ってくるはずだ。

ところが、今の政策はとかく画一的な「公平」に病的なほどこだわるきらいがある。阪神・淡路大震災の折、元の居住地から遠く離れた仮設住宅に移るのでは地域の復興に参加できず、仕事も再開できないという訴えがあった。自宅の敷地にゆとりがあれば、公的な仮設住宅であろうが、敷地内に建設した方がコミュニティを壊さずに復興に従事できるはずだ。家畜や田畑の管理に目配りが欠かせない農村なら敷地内仮設住宅の方が合理的なことはいうまでもない。ところが、元厚生官僚の著書に「土地を保有している者が結果的に有利な取り扱いを受けるといふ不公平感が生じる」と自宅敷地内仮設住宅を否定する下りがあった。

先に進んだ者が早くに復興を遂げ、後から来る者の手助けをする。四川大地震における中国の指導層の発言だそうだが、はるかに合理的だ。

そもそも不公平感が生じるのは、支援の基準に「ひとの事情」「未来の再建」に思いを馳せないからだ。

絶対的平等は不平等であることを知らなければいけない。法的権利に対する機会均等、つまり形式的平等を保障するとともに、復興支援は、個別性に配慮した相対的平等でなければならない。

(文責：山中 茂樹)

② 個別性と住まいの確保

復興の個別性に配慮せよ

❖ 事例

「ひとに着目した支援が必要」

新潟県知事・泉田裕彦

自然災害で住宅などの生活基盤に被害を受けた被災者の生活再建を支援する制度として「被災者生活再建支援法」がある。しかしながら、この制度は、2度の大地震など度重なる自然災害からの復旧・復興に取り組む現場から見ると極めて問題が多い。

まず、被災者の生活再建を支援する制度でありながら、制度の考え方は生活者である「ひと」ではなく、建物などの「物」に着目している。つまり「どれだけ壊れたか」によって、「どれだけ支援されるか」が決まる。この尺度の中には、被災者個々の状況などは考慮されない。例えば住宅が全壊しても自力で再建できる資力を持つ人もいるし、壁や屋根の一部が壊れただけでも、修復が困難な災害弱者や年金生活者もおられる。

災害復興は、公助、共助、自助の組み合わせが重要だが、公助が必要なのに支援が届かず、もう少し自助が必要な人に支援が行くケースも生じる。例えば、老夫婦が年金生活の足しにするため退職金を全部つぎ込み、ローンも組んだうえで建設したアパートが全壊したとする。

明日からの生活にも困るのに、貸家は商売だからということで救済の対象にならない。一方で、完全に引っ越しが終わっていない中で住民票は移っていた大学生は、被災した生活者ということで支援対象となり、義援金と合わせて数百万円の支援を得て親元に帰るといったことが起きる。震災で所得が無くなったのに、前年の所得を基準に支給制限を受けたりする。

(07.10.7 付毎日新聞「発言席」から一部抜粋)

② 個別性と住まいの確保

被災者の住まいの確保に留意すること

住まいには、物理的な住宅だけでなく、文化的な人間生活を過ごすための居住環境が含まれる。住まいは家族やコミュニティの営みの場であり、暮らしの拠点となる場である。被災者には、自立の基盤となる住まいを確保する権利がある。

従って、単にハコモノとしての建築物を回復すれば事足りるものではない。阪神・淡路大震災では、公費による解体も手伝って半壊建物など修繕可能な住居までが解体され、効率性を重視した大量の仮設住宅や高層の公営住宅が建設された。家を失った被災者、特に高齢者や低所得者は、避難所から仮設住宅、そして公営住宅へと移り住む以外に選択肢がなく、引越しのたびにコミュニティの絆が遮断され、体調を崩したり、自殺や孤独死に追い込まれたりする者が続出した。一方、廉価な賃貸長屋が数多く倒壊、焼失した地域には、高層で高価な集合住宅が建てられたため、元のまちは戻れない被災者も多かった。

これを教訓に、コミュニティの拠点づくりや、高齢者向けのシルバーハウジングやグループホームが建設され、生活援助相談員が配備されるなど、コミュニティを意識した住まいの政策が図られてきた。

一方、新潟県中越地震や能登半島地震では、避難所や仮設住宅は集落毎にあてがわれ、コミュニティの維持が図られた。住まうには、人と人との温もりを感じる環境のなかで生活することが極めて重要である。

都市と農村、持ち家と借家、一戸建てと集合住宅、高齢者と若年層等、被災者の属性や地域の状況によって住まいの再建の道筋はそれぞれ異なる。補修をして持ちこたえる、老夫婦二人分が住むに充分なところだけ再建する、仮設住宅を改善してある程度の恒久性をもった住宅に改善する、本格的な再建を迎える前に仮住まいのような中間的な再建方法を模索するなど、状況に応じたより多彩な複線型の選択肢を用意すべきである。経済

成長が右肩上がりの時代のような大量需要を頼みとしない手法を開発する必要がある。

住まいは多くの市民にとって人生で最も大きな買い物でもある。全壊した被災者は、否応なしに再びそれを経験せねばならず、その負担は物理的にも精神的にも測り知れない。そうした際に、建築費用の何分の一かの支援があれば見通しが大きく開ける。住宅再建はまち全体の活性化に連結する問題でもあり、いたずらに自力復興の問題と片付けるのではなく、殆どの負担を自助に頼らなくてもよいような支援システムを充実させる必要がある。（文責：青田 良介）

◆ 事例

■能登半島地震で被災にあった輪島市旧門前町黒島集落は、江戸時代の北前船の寄港地で天領として栄え、黒瓦や作身板張り等町家の伝統的特徴である「浜屋造り」の家からなるまちなみが保存されていた。震災後は区長のリーダーシップのもと伝統工法を用いた補修を奨励した結果、再建希望者の8割が補修を果たし、コミュニティの維持が図られている。

◆ 事例

■鳥取県西部地震では、住宅復興補助金により全国初の住宅への個人保障が実現し、被災者は行政から手を差し伸べられたことで住宅を再建する勇気が出たと語っている。能登半島地震では被災者生活再建支援金に地元独自の支援金が加わるなどして最高で約770万円が公費負担された。佐用町水害では、フェニックス共済に加入していると被災者生活再建支援法支援金と併せて最高で900万円が支給された。いずれも被災者から大いに助かったとの声が聞かれる。

法的論究

② 個別性と住まいの確保

個別性への配慮

住まいの確保は、自律的生の前提であるということはいままでもない。ここでは、被災者の個別的事情に応じた住まいの確保が問題とされている。復興の個別性への配慮であるが、復興支援のメニューが乏しいために個々の被災者が、復興に向けての選択肢を極端に限定されているというのであれば、「個人の尊重」あるいは「自己決定権」といった憲法第13条の問題として取り扱うことになる。

山中氏が憂慮しているのは、絶対的平等を過度に押し出すことによって、被災者それぞれの個別的事情が無視され、かえって被災者支援が阻害されてしまうことにある。いってみれば、平等原則をはき違えることによって、災害復興の足を引っ張るという事態を招いている。

そもそも、憲法第14条にいう平等原則というのは、「同一の状況にある者を、同じように扱う」ことを要請しているが、個人個人が異なる状況下にあることを前提としている。そこには、「異なった状況にある者は、異なったように扱う」という、個性の尊重という意味合いも含まれているということである。確かに災害直後には、すべての被災者に対して生存そのものの確保に関するサービスを平等に供給するという、絶対的平等が要請される場所であるが、時間が経過するにつれて、被災者個人の事情に応じた支援メニューの整備が要請されることになる。そこでは、相対的平等のもとでの支援ということになる。

他方、形式的平等という視点から、支援を受ける機会がすべての被災者にきちんと与えられているのかという論点も現れてくる。たとえば、自立支援金訴訟（大阪高裁2002年7月3日判決）は、阪神・淡路大震災復興基金が実施した自立支援金制度の世帯主被災要件が男女間差別にあたる判断されたケースであった。また、青田氏が各論「④ 法的弱者・少数者支援」の項で取りあげた阪神・淡路大震災における外国人居住者や外国人学校に対する支援のあり方については機会の平

等が問題とされるケースであった。

（文責：山崎 栄一）

憲法第14条第1項 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

自立支援金訴訟大阪高裁判決

神戸新聞2004年7月4日（朝刊）より

阪神大震災の被災世帯を対象にした被災者自立支援金の支給で、震災後に結婚して世帯主でなくなったことを理由に対象外にされたのは不当だとして、神戸市灘区の萩原操さん（63）が阪神・淡路大震災復興基金（理事長・井戸敏三兵庫県知事）に支給額にあたる100万円の支払いを求めた訴訟の控訴審判決が3日、大阪高裁で言い渡された。岩井俊裁判長は「世帯主を支給要件にすれば世帯間や男女間の差別を招く」と指摘し、同基金に100万円の支払いを命じた神戸地裁判決を支持し、同基金の控訴を棄却した。

判決は制度が導入された98年7月を基準に世帯主であることが支給要件になっていることについて「震災後3年半がたち、結婚や両親との同居など世帯の変動があるのが明らかなのに考慮していない」と述べた。

また、男性が世帯主になることが多いため、被災者の男性が被災者でない女性と結婚しても支給されるが、逆の場合は支給されなくなると指摘。「世帯主を要件にするのは合理的理由のない差別を設けるもので、公序良俗に違反し無効だ」と結論づけた。

被災者の営生権に配慮せよ

災害からの復興にあたっては、被災地において人々が仕事を再開し、社会の歯車を再始動させることが必須のはずだ。会社が倒産し、店舗が倒壊していることもあるだろう。しかし、それでも一人ひとりの仕事を保障し、生活の糧を何とか得させることが、復興を指揮する為政者にとって最大の使命のはずだ。しかし、私的な営業行為に対しては、せいぜい低利融資がある程度で、支援の対象から外されるのが常となっている。復興経済の重要性が論議される一方で、現実の対応はあまりにも杓子定規だ。

関東大震災の折、すでに経済学者・福田徳三がこの問題を厳しく指摘している。

「私は復興事業の第一は、人間の復興でなければならぬと主張する。人間の復興とは大災によって破壊せられた生存の機会の復興を意味する。今日の人間は、生存するために生活し、営業し、労働せねばならぬ。すなわち生存機会の復興は、生活・営業・及び労働機会（これを総称して営生という）の復興を意味する。道路や建物は、この営生の機会を維持し、擁護する道具立てに過ぎない。それらを復興しても本体たり実質たる営生の機会が復興せられなければ何にもならないのである」。

そして、復興を指揮した後藤新平に対しても「後藤子が企てる復興は形式復興に偏し、道路、建物、公園等に主として着眼し、物の技師は八方から集めてくるが、これらを利用すべき人間の復興について一体、いかにするつもりか一向わからないのである」と批判。「復興第一の事業は、この70万の人々にそのまったく、もしくは一部分的に奪われた営生の機会を回復することであらねばならぬ」「国家は生存する人よりなる。焼溺餓死者の累々たる屍からは成立せぬ。人民生存せざれば国家また生きず。国家最高の必要は生存者の生存権擁護、これである。その生存が危殆に瀕することは、国家の最緊急時である」と指摘してい

る。

2000年10月6日に発生した鳥取県西部地震の復興を指揮した当時の片山善博知事も「災害復興というのは、将来の街づくりではなく、今、目の前で苦しんでいる人をどう救うか、ということだろう。長年住んだ土地を離れたくない、年老いてから都会には行きたくないという不安をできるだけ解消し、元の生活に戻すこと」と述べている。

営生権とは、働く権利であり、営業する権利であり、生活する権利である。従って、雇用と営業、さらに平たく言えば勤め人と商売人が支援の面において区別されることがあってはならない。被災地で働く人達がすべて等しく復興の支援の対象とならなければならない。

（文責：山中 茂樹）

❖ 事例

■ 2000年の北海道・有珠山噴火災害で、洞爺湖のホタテ養殖事業が一時、作業を中断した。虻田町（当時）の支援で事業を再開したが、名目は漁業者支援ではなく失業対策。政府の「緊急地域雇用対策特別交付金」が使われた。町は、ホタテの養殖が基幹事業であるにもかかわらず、漁業支援といわれることを極度に警戒した。

❖ 事例

■ やはり2000年の有珠山噴火災害でのこと。洞爺湖温泉街が長期間、避難指示区域に設定され、一時は経営危機さえ取りざたされる事態となった。温泉街はこの地域の経済にとって生命線だ。ところが、火山灰の除灰作業は道路や公園では行われても、旅館の敷地にくるとびたっと止まるのだ。なんと、そこからは私的な営業区域だからというのが理由だった。

主張・論拠

③ 営生権と生業の確保

被災者の就業や生業の確保に留意すること

住まいと同様、仕事は被災者が暮らしを営むうえで欠かすことのできない糧であり、生きがいの創造にもつながるものである。災害では、基盤の弱い中小・零細企業や、商店街や農業、地場産業が壊滅的な打撃を受けるなど、災害を契機に生業が衰退する傾向がある。

神戸市長田区の代表的な地場産業であるケミカルシューズでは、中国などアジアからの輸入品との競争が激化するなかで、生産設備の破損に加え、仕入れ・納入先の被災によって仕事が行き詰まるなどして、多くの業者が倒産した。大手企業でも工場を閉鎖若しくは縮小して被災地から移転した結果、従業員は住み慣れた土地を離れるか、仕事をやめるかの厳しい決断を迫られた。失業した人の経歴・経験や希望と需要とのミスマッチというのも見受けられた。

一方、中越地震の被災地は日本有数の米どころであるとともに、闘牛や世界的にも有名な錦鯉の生産地としても知られる。国の保障の対象とならない小規模な農地の復旧は、高齢者の多い農家にとって死活問題となる。被災者が全村避難するなか、置き去りにされた牛や鯉の面倒をどうするか、死骸の焼却や避難中の預かり先、新たな購入などの問題がクローズアップされた。

さらに、宮城・岩手内陸地震の被災地では、避難指示により1年間土地を離れたものの、その間のイチゴの生産、イワナの養殖、民宿の運営がストップしたため、多くの被災者が生業の継続か廃業かの瀬戸際に立たされた。

復興のための労働機会の確保は、被災者の生活の基盤とコミュニティの再生につながるものである。多額の債務を抱える被災者に対しても、例えば、民事再生法にある小規模個人再生の被災者仕様版のような支援が考えられないか。「自力復興」には限度があり、過去の借金や負債の相当割合を支払い免除にし、残りを長期払いできるようにすれば、現実的な展望が開けてくる。また、災害の

恐れのある地域の旅館やホテルなど同種事業者で共済制度をつくることも考えられるのではないか。

あるいは、地域社会の資源を組みあわせて地域のニーズを満たすコミュニティ・ビジネスの取り組みが奨励されても良い。福祉的なサービスをはじめ、公共施設の管理といった行政が担う業務の民間移行も考えられる。高齢社会での「生きがい・仕事づくり」といった観点から雇用・就業を生み出す手もある。こうした取り組みを行政が後方支援することも考えられる。

被災地で働くすべての人の就業や生業が成り立つよう、当該被災者をはじめ企業・生業をエンパワメントする方策が施されるべきである。

(文責：青田 良介)

❖ 事例

■中越地震では、棚田の再生や畜産業、養鯉業の維持、あるいは小規模農地などの復旧・整備、水田の自力回復のための経費補助や、避難させた家畜や鯉にかかる輸送経費、預託（委託）経費、倒壊施設の処分、死骸の処理経費、新たに家畜や鯉を購入する経費に対する補助など、災害復興基金を活用した支援が行われている。

❖ 事例

■阪神・淡路大震災の被災地では、乳幼児や学童の保育、高齢者の介護・介助、配食サービスなどの福祉分野をはじめ、文化や教育、環境、情報など被災地の支援活動も兼ねた様々なコミュニティ・ビジネスが展開されている。他方、ビジネスとして成り立たないものもあり、何らかの公的支援を求める声も多い。

法的論究

③ 営生権と生業の確保

被災者の就業や生業の確保

(文責：山崎 栄一)

被災者の就業や生業の確保は、被災者の自律回復のための第一歩であるという。自律ができない被災者に対する給付・サービスの提供よりも一層アクティブな印象を受ける。

山中・青田氏の主張で強調されているのが、自営業者の生業の確保である。労働者の就業の場の確保は、勤労権（憲法第27条）の保障内容の一つであるが、自営業者の生業の確保については、憲法上の保障に関する議論はあまり行われてこなかったきらいがある。

自営業者の生業の確保を、憲法レベルで議論するとすれば、第一に、職業選択の自由・営業の自由（憲法第22条）の問題となる。これらの自由は一見、経済的権利の性格だけを有しているように見えるが、「生きがい」であるとか「人の人格的価値ないし精神的な生活」とも緊密な関係にあるといわれている。被災前に営んでいた生業を続けるということは、被災者個人のアイデンティティの維持にも貢献するところであり、文字通り「生きるための生業（なりわい）」の確保という意味も見いだされることから、よりいっそう生業に対する支援が求められるところである。

ところで、山中氏によると、自身が提唱する「営生権」の対象は、労働者ならびに自営業者を含めた幅広いものであるという。そうすると営生権は、①労働者であろうと自営業者であろうと有している職業選択の自由（憲法第22条）、②労働者に特有の勤労権（憲法第27条）、③自営業者に特有の営業の自由（憲法第22条）、を併せ持っているといえる。

営生権が目指すところは、就業の場や生業の場を確保することにより、自律的な生活（憲法第13条）を営むことにあるが、仮にそういった場が確保されずに自律した生活を送ることが困難になったときには、自律に必要な生活支援を受けるための生存権（憲法第25条）が営生権に派生した権利として位置づけられることになるだろう。

憲法第27条 すべての国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ。

憲法第22条第1項 何人も公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。

憲法第25条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。
2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

アイデンティティの意味

アイデンティティ (identity) とは、「あるものがそれとして存在すること」、またそうした認識をさします。「同一性」「一致」のことです。

広義には、「同一性」「個性」「国・民族・組織などある特定集団への帰属意識」「特定のある人・ものであること」などの意味で用いられます。

(三省堂ワードワイズ・ウェブより抜粋)
[アイデンティティという用語は、被災者個人の自律的生を語る上で重要な用語である]

主張・論拠

④ 法的弱者・少数者支援

法的弱者の救済に配慮せよ

マンションの再建や復興まちづくり、さらには住宅再建支援などでは、多数決による方針決定と支給対象者への一定の線引きは、どうしても避けられない。しかし、その際、法的弱者、法的少数者をどう救済するかをしっかりと制度の中に位置づけておく、セーフティネットの準備が必須だろう。

大震災では、脆弱な階層・脆弱な社会の「危うい均衡」が壊されたことで多くの悲劇を生んだ。年金暮らしのお年寄りでも生活できる低家賃だった老朽アパート。貧困を補ってあまりある助け合いの近隣社会。持ち家願望を空間の所有という一種の法的擬制で実現させた経済社会。一瞬の揺れによって、この「危うい均衡」が壊れ、孤独死やアルコール依存症、自殺、泥沼の法廷闘争など負の側面を生んだ。これを区画整理や再開発という外形的な復興まちづくりを進めるだけでは、少数者がはじき出される「持てる者」だけの復興に終わる可能性が高い。

脆弱な階層を元の町で吸収し、再定着をはかる施策が必要なのだ。従前居住者の住まいを保障する受け皿住宅や、個々の住戸のプライバシーを確保しつつ、台所や食堂を共用する助け合いのコレクティブハウジング、さらには行政が壊れた街区一帯を買い上げ、分譲住宅と公営住宅を建設して元の居住者たちに配分する住宅地区改良事業などを組み合わせ、「危うい均衡」を「確かな均衡」に変える再生のまちづくりが必要なのだ。

低所得の階層だけでなく、実は中堅層も潜在的な脆弱階層なのだ。「戦後の経済成長を支えてきたローン社会」という危うい均衡の代表格であるマンションは、阪神・淡路大震災で多くの問題点をさらけ出した。法は改正されたものの、今後の大都市災害では、さらに多くの法的弱者を生む危険性を有しているのだ。

阪神・淡路大震災10年の検証報告に次のような下りが出てくる。

「復興の過程、特にまちづくりを推進するためにも、一定限度私権（特に財産権）を制限することが求められる。建築基準法や被災市街地復興特別措置法等による建築制限がその典型であるが、共有地の利用に関する合意形成の特例や所有権の不行使に対する制約なども考えられてよい。建物の再築等共有地の変更・処分は民法上全員の同意が必要であり、マンションのような団体による多数決主義は採用されていないが、共有者間で合意形成が進まない場合には当該共有地を含む地区全体のまちづくりが進まないという事態を招く。そこで、たとえば、被災市街地復興特別措置法上の復興推進地区内では持分の多数決主義を採用し、全員一致ではない多数決による共有地の変更を可能にするような立法が検討されてよいのではないか。

確かに被災マンションの再建・補修をめぐる区分所有法の規定や区画整理、再開発など、まちづくりを進めるうえでは、多数決もやむを得ないだろう。だが、そのために法的弱者ともいべき少数者が切り捨てられることがあってはならない。

マンションの区分所有者はもともと事業目的を同じくして集まった集団ではなく、建て替えなど共同事業の前提になる相互信頼関係は極めて希薄だ。最近では投資目的のマンション売買もあり、居住者でない人が議決権を行使することになる。そもそも、1個の物の上には1個の所有権しか存在しない「一物一権主義」に例外を認める区分所有権自体に問題があるのだ。

マンションのありようを根源的に検討すると同時に当面、法的弱者を救済するセーフティネットを常に用意しておくべきだろう。

（文責：山中 茂樹）

主張・論拠

④ 法的弱者・少数者支援 制度の網に引っかけられない 少数者への支援に留意すること

復興の様相は、災害の種類はもとより、時と場所、人により様々である。さらに、人は年齢、性別、家族構成、所得、ライフスタイル、健康状態、国籍など千差万別であり、大多数に有用な方策でも全てをカバーすることはできず、恩恵を被らない少数者が発生する。例えば、利子補給制度の構築により、借金できる人は再建できたとしても、借金する余裕すらない人には何の役にもたたない。

これは、低所得者や高齢者、障害者に限った問題ではない。要援護者を一律に定義することはできない。避難所で弁当を配っても、アレルギーや宗教上の問題から箸をつけることのできない被災者もいる。マンションの再建や補修、区画整理や市街地再開発などにおける少数意見者は今後どう暮らせば良いのか、防災集団移転により残された家や商業施設の補償はどうするのかなど、制度の網から漏れたがために生命や財産の危機に瀕した被災者が取り残され、孤独に苛まれている。それらの声は、復興を急ぐ多数者の要望の中でかき消されがちである。様々な尺度で見ることにより、制度の網から抜け落ちる少数者を見落とさないよう注意しなければならない。

異なる環境や背景、条件を持つ人々がそれぞれの多様性を尊重しながら、共に支え合うことで共生社会が成り立つ。一つの制度でもって一律的に全ての被災者を救済するには限界があり、少数者の境遇に配慮した柔軟で選択肢の多い復興支援策を用意する必要がある。また、被災者の復興具合に合わせて支援のメニューを増やしたり、スピードに緩急をつけたりするなど、弾力性も要求される。

行政が制度を創設したり、サービスを実施したりする場合には、均一性、公平性、平等性に留意し、最大公約数的なニーズを優先せざるを得ない面があり、少数者への配慮が後手にまわる傾向がある。米国では、この点を認識し、多数者に提供

するマスケア・サービス (Mass Care Service) は行政が提供するが、個々の被災者が抱える多様なしかし量的には少ないが故に対応してもらえないニーズ (Unmet Needs) についてはむしろ地域密着型の民間組織 (CBO、Community Based Organization) に委ねるという構図ができていく。CBO には、ホームレスや麻薬中毒者、高齢者・障害者、エスニックグループなどマイノリティや社会的弱者に対応する組織があり、それぞれが分野毎に普段から草の根レベルで活動を行っている。行政とこれらが連携することにより、効果的な役割分担が図られていく。

日本でも、阪神・淡路大震災を契機にボランティアやNPO活動が芽生えてきた。これらの民間セクターは、行政とは異なる視点で、被災者の一人ひとりに寄り添うことから活動をスタートさせていく。少数者を支援する担い手を行政が後方支援する体制作りが求められる。

(文責：青田 良介)

❖ 事例

■ 阪神・淡路大震災では、被災した保険未加入の外国人居住者・不法滞在者への医療費保障や外国人学校を支援する制度がなく、災害復興基金を使って支援の手が差し伸べられた。

❖ 事例

■ 1994年の米国・ノースリッジ地震では、様々なマイノリティ被災者に対応する多数のCBOと、連邦、郡、市政府といった行政組織等とを連携させるENLA (Emergency Network of Los Angeles) という民間中間支援組織が誕生した。これにより被災者の個々のニーズへの対処をCBOに委ね、他方、制度で救済できるものは行政につなぐなど、マクロとミクロの双方から被災者にアプローチすることが可能になった。

④ 法的弱者・少数者支援

(コラム) 復興における「平等」の功罪

日本人は「平等」や「公平」が好きである。また「基準」というのも大好きである。横並び意識が強い生来の国民性がそうさせるのかも知れない。だから、何か社会的な問題が起きると「基準を作れ」とか「公平に運用せよ」と大合唱が起きる。特に私のような法律を扱う職業の人間だとその傾向が強いのであるが……。

とにかく「公平な基準」という言葉には、圧倒的な説得力があり、市民に大きな安心感を与える魔力がある。

しかし、その意味を深く考えたことがあるだろうか。広辞苑によれば「平等」とは「かたよりや差別がなく、すべてのものが一様で等しいこと。」とある。しかし、現実の社会の現象や物事の中に「すべてのものが一様で等しい」などということはない。むしろ、多様性が尊重される現代社会では、全てが一様ということ自体が異様であり、完全な平等などというのはフィクションや絵空事である。にもかかわらず「公平な基準」を追求してしまうところに悲劇が起きる。

私は、社会には「公平な基準」の犠牲者がたくさんいて、その典型が、まさに災害復興の場面だと思っている。例えば、阪神・淡路大震災では、仮設住宅の割当ての際に「公平」な抽選を優先した結果、コミュニティが失われ、数多くの孤独死が出た。前例がないのを理由に様々な救済施策が切り捨てられたが、これは過去の先例や被災地外との公平性を重視したからだ。生活再建支援金の額が全壊は一律 300 万円で、半壊は一律 0 円という基準も、それ自体は公平だが、到底納得できない。復興施策に地域差があるという批判もよく耳にするけれども、これは災害毎の特徴や背景の差を無視した乱暴な議論である。

行政が平等原則を強調するときには、特に気をつけなければならない。なぜなら、施策を最低限のラインで打ち止め、レベルを抑え込もうというナショナルミニマムの力学が働いているからであ

る。とりわけ、生活保護等の福祉行政や、給付行政の場面ではその傾向が顕著である。

しかし、最低ラインはあくまで最低に過ぎないのであって、それを超えようとする動きを後押ししなければ、社会が生き生きと元気になることはない。公平性にこだわって、本来の目的である人権保障や、個人の尊重、また、被災者の再起の促し、あるいは被災地の活性化が制限されることになれば、それこそ本末転倒である。

被災の状況は、時代背景、地域性、災害状況によって、それぞれ違う。同じ被災地でも、一人ひとりの被災者が置かれている状況は違う。だから施策に差が生じるのも当然だ。にもかかわらず、細かな不公平を誇大視する姿勢は、バランスを欠いているだけでなく、目的を見失った制度至上主義にはかならない。

平等原則は決して絶対的な原理ではない。憲法で国民に保障されているのはあくまでも「平等権」であって、国民に「公平性の甘受義務」が課せられているわけではない。被災者の置かれた惨状は、自らの能力や努力の欠如によってもたらされた結果ではなく、憲法 14 条の列挙する「人種、信条、性別、社会的身分又は門地」と同様に、天から与えられた所与の条件の差というべきである。憲法は、この所与の条件の差を埋めるために、平等権を謳っているのである。したがって、災害によってもたらされた、自己責任では埋めがたい格差を埋めて、被災者が自立する条件の整備を図ることこそが、復興場面における本当の平等であって、憲法 14 条の定める「条件の平等」のミッションである。

誰のための「平等」なのか、何のための「平等」なのかという視点を持てば、平等の功罪が見えてくる。

(文責：津久井 進)

制度の網にかからない少数者への支援

ここにいう「少数者」「法的弱者」についてであるが、制度の対象になっていないという「実体的な意味合い」はもとより、災害復興に関する意思決定プロセスから排除されているという「手続的な意味合い」も含まれていることに注意しなければならない。少数者というのは政治的・社会的に排除されがちであり、少数者の意見が復興支援の制度設計ならびに運用に反映されずに、その結果として法的弱者になりうる可能性を大いに秘めている。

ただ、ここにいう政治的・社会的排除には、2つのレベルが存在していると考えられる。一つは、全国レベルから見て、被災地（被災者集団全般）が排除されているというレベルである。このレベルにおける排除を克服すべく山中氏が提唱されたのが、被災地の自決権であった。もう一つは、被災地レベルから見て、特定の被災者集団が排除されているというレベルである。山中・青田氏が憂慮している、避難所をはじめとする被災者支援の場面、あるいは、被災マンションの再建・補修や区画整理、再開発の過程で生じうる少数者の切り捨てというのは、このレベルにおける排除に該当する。

被災者支援の場面においては、一律的な取扱が行われることによって、被災者の個性が無視される形になってしまった。意図的に排除したわけではないのであろうが、結果的に弱者が排除される形となっている。事務処理の簡素化のためにはある程度の線引きはやむを得ないが、だからといって、弱者の切り捨てを正当化する事由にはならない。

建物の区分所有に関する法律の第62条によれば、マンションの建て替えには5分の4以上の多数決を要することになっている。たしかに、相当数の比率を要求することで、少しでも弱者の切り捨てを防止しようという努力は何える。しかし、1人でも建て替えに異を唱えるものがいて、それ

でもあえて建て替えを敢行するというのであれば、政治的・社会的に排除されているという事実を払拭することは出来ない。であるから、多数決の比率を上げればそれでどうにかなるという問題ではないのである。

また、区画整理、再開発の過程において、借家人は「もとにいた場所に帰る」という法的な保障はなされないまま、いつ切り捨てにあうかもしれないという、非常に不安定な立場に立つことを余儀なくされることになる。

日本国憲法の出発点である個人の尊重の意義であるが、日本国憲法が「全体主義」を否定し「個人主義」の立場に立つことを宣言したという意味合いも含まれている。そうなると、自然災害においては被災者を切り捨てることなく、最後の一人まで国家が面倒を見ることを要請する。たとえ、少数者や弱者の意にそぐわない選択肢が採用されたとしても、自律的生が確保されるような配慮が求められることになる。

（文責：山崎 栄一）

建物の区分所有に関する法律第62条 集会においては、区分所有者及び議決権の各五分の四以上の多数で、建物を取り壊し、かつ、当該建物の敷地若しくはその一部の土地又は当該建物の敷地の全部若しくは一部を含む土地に新たに建物を建築する旨の決議（以下「建替え決議」という。）をすることができる。

(2)

被災地の地域性を
反映させること

《趣旨》

被災者の生活再建は、被災した人々が暮らす地域の復興と密接不可分である。人々と地域とを切り離し、別個に復興を考える、これまで往々にして執られた手法は乱暴であり、時には被災者の未来を奪うものであることをわれわれは肝に銘じなければならない。また、復興は地域の過去と未来をつなぐ持続的なものでなければならないはずだ。効率を優先し、一律的な復興手法を用いることは、地域の衰退、さらには日本の国土を荒廃させることになりかねない。復興には、地域の成り立ちに配慮し、地域の主体性を尊重し、被災地の地域性を反映させた計画を考えるべきである。

⑤ 文化・習俗 42

★主張・論拠 42

地域の文化や習俗に留意すること

◆法的論究 43

⑥ コミュニティの継続性 44

★主張・論拠 44

コミュニティの継続性に配慮せよ

被災者の生活基盤となるコミュニティの継続性に留意すること

◆法的論究 46

⑦ 地方自治の強化 47

★主張・論拠 47

地方自治の強化に留意すること

(コラム) 復興と地方自治とボランティア

◆法的論究 50

地域の文化や習俗に留意すること

大都心である阪神・淡路大震災の被災地では、生活復興はもとより、住居を失った大量の被災者の住まいの確保や新産業の創造に重点が置かれた。一方、中山間地を襲った新潟県中越地震の被災地では、集落の再生に向けて、復興デザインの策定や生業支援、都市との交流に力点が置かれている。このように、復興のあり方を策定するにあたっては、被災地の地理的条件や地域性、産業、文化、習俗などの特性に配慮しなければならない。

都会ではプライバシーの確保が優先される。地域の結束を重視する「地縁」とともに、地域にとられないが想いや価値を共有する「知縁」という言葉が生まれた。市民社会が台頭し、一方で、自治会や町内会など地域に根ざした住民組織の機能が低下するなかで、NPO、ボランティアなど外部の者が被災地に入り込み、地域の活性化に新たな風を巻き起こした。地域のしがらみに捉われにくい都市部では、これら自ら「よそ者、若者、ばか者」と称する人たちを受け入れやすい土壌があったともいえる。

一方、中山間地の集落ではコミュニティの結束が強く、中越地震の避難所ではダンボールによる仕切りが要らない、むしろ肩を寄せあって過ごすほうが余程安心できるとの声があがった。また、被災で寸断された道路を集落で修復するなど、自力解決の気概にも溢れている。集落には、運命共同体ともいうべき生活を共にする人達で互いを助け合う、都会とは異なる復興スタイルがある。一人ひとりの個性を抑制するところがあるので「自助」ではないが、ボランティアなど見ず知らずの他人が手を貸す「共助」とも異なる「互助」の文化がある。

こうした点を軽視して、画一的、前例踏襲的な支援策を講じる、あるいは都市型の復興事例をそのまま導入しても、うまく適合することはありえない。

地域の文化や習俗は、地域の実情に合わせて世

代から世代へと引き継がれてきた特有のものである。棚田で生計を営む、牛を育てる、鯉を養殖するという、効率性を重視した社会とは無縁の行為のなかで人と人とのつながりや社会とのつながりが形成されてきたのであり、それらを踏まえた復興を構築せねばならない。外部の支援者は経験者づらすことなく、地域性に十分留意することが求められる。

また、人間復興の観点からは、生活や文化、社会経済システムなど、被災地域で喪失・損傷した有形無形の全てのものが復興の対象とならなければならない。

(文責：青田 良介)

❖ 事例

■復興基金では、地元自治体の裁量により地域の実情に見合った支援メニューを作成できることから、阪神・淡路大震災復興基金では多彩な住宅再建支援策をはじめとした都市型メニューが、中越大震災復興基金では集落再生を意識した中山間地に見合ったメニューが作られた。例えば、中越大震災復興基金では、集落の鎮守・神社・堂・祠をコミュニティの交流の場と見なし、建替や修繕に対する補助金を支給した。

❖ 事例

■2004年のスマトラ地震津波災害に見舞われたスリランカの被災地には、欧米を中心に海外から多くの支援が届き、ドナーの支援を得た住宅再建が行われたが、一軒家が多い農村部ではコンドミニアムへの希望者が現れなかった。一軒家でも、亜熱帯地域では室内に熱気が籠もらないよう留守中も窓を開け放しにする習慣があるため、鉄格子を設置すること、竈で料理するためキッチンを家の外につくるなどの配慮が必要であった。

法的論究

⑤ 文化・習俗

地域の文化や習俗の尊重

文化・習俗は、被災者個人のアイデンティティ形成に大きな影響を及ぼす。辞書（『大辞泉』〔小学館〕）をひもとくと、文化とは、「民族や社会の風習・伝統・思考方法・価値観などの総称で、世代を通じて伝承されていくものを意味する」とあり、習俗とは、「ある地域やある社会で昔から伝わっている風俗や習慣。風習。ならわし」とある。ここでは、習俗を文化の中に入れておきながら、憲法学者である杉原康雄の論考をもとに文化国家の理念を紹介しておきたい。

「文化国家」は、『法律学辞典（第3版）』〔有斐閣〕において、「積極的に社会の文化の発展を助長することを目的とする国家」と定義づけられている。「文化国家」は、「平和国家」、「民主国家」「自由国家」「社会国家」（「福祉国家」）とともに、新生日本の憲法理念であったという。それを裏付ける証拠として、文化という文言が憲法や基本法レベルの法規範において見いだされる。

憲法第25条第1項

すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

(旧) 教育基本法 前文

われらは、さきに、日本国憲法を確定し、民主的で文化的な国家を建設して、世界の平和と人類の福祉に貢献しようとする決意を示した。

教育基本法 前文

我々日本国民は、たゆまぬ努力によって築いてきた民主的で文化的な国家を更に発展させるとともに、世界の平和と人類の福祉の向上に貢献することを願うものである。

文化国家という理念は、戦後の荒廃した中で提唱された理念であったが、戦後復興がなされた時点でもはや忘れ去られた存在のようになってしまい、かえって文化に対する冷遇が予算面などに表れているきらいがある。しかし、自然災害において荒廃してしまった被災地においてこそ、文化国家の理念を再び確認する意義が出てくるのではないだろうか。そうすることによって、文化が復興施策の対象として再認識され、復興に関する予算へのインパクトがもたらされることになる。

文化国家の理念は国家に対して、「文化的諸活動の自由・自律性を前提としかつ文化的諸活動とその成果の保存およびそれらへのアクセスと共有に対する積極的かつ公的な援助・助成を要請する」ことになる。そして、ここにいう文化的諸活動の主体としては、国家ではなくて国民が想定されている。ゆえに、国家は国民の文化的諸活動の自由を侵害してはならないし、国家による公的な援助・助成が行われるといっても、国家による「文化の押しつけ」になることがあってはならない。あくまでも文化的諸活動が被災地・被災者の主導によって行われることが肝要である。

（文責：山崎 栄一）

コミュニティの継続性に配慮せよ

コミュニティの継続性とは、地域・集落を構成する人たちができうる限り元いた場所で生活を再建できるように支援することを意味する。コミュニティとは、一般的に人間が地縁・血縁・精神的連帯などによって自然発生的に形成した集団と規定されている。自然集落であり、町内会であり、人為的に居住をともにする集合住宅でもあろう。コミュニティが継続していくには、地場産業、地域文化、郷土芸能、習俗、年中行事、医療、福祉、教育などの再生・再開が不可欠である。従って、外力によってコミュニティの継続性が唐突に断ち切られることがあってはならない。

近年の災害で、ある程度まとまった数の世帯が移転を余儀なくされたケースは少なくない。噴火災害や山体崩壊、土石流など物理的に元の居住地に戻ることができない場合と、復興にあたっての政策・事業手法によって移転を余儀なくされるケースとがある。

問題は、これまで地域の復興にかかわる政策・制度・事業手法が往々にして地域の継続性を副次的なものとして扱い、防災を目的とする移転やまちづくりに重点が置かれてきた点だ。

阪神・淡路大震災では、区画整理や再開発事業によって多くの借家人は、震災前の生活圏域から遠く離れた郊外の復興公営住宅に移らざるを得なかった。新潟県中越地震では、小千谷市が東山地区で実施した防災集団移転事業により、結果として地域は分断された。芸予地震では、広島県呉市で災害関連緊急急傾斜地崩壊対策事業が実施されたものの、多くの被災者は居住地を棄てなければならなかった。

一方、福岡県西方沖地震で壊滅的な被害を受けた玄界島では、崩壊した区域を福岡市が買い上げ、整地のあと元の居住者に分譲、もしくは公営住宅を提供する小規模住宅地区改良事業を実施し、ほとんどの人々を地域に帰した。

住宅地区改良事業は、阪神・淡路大震災でも兵

庫県芦屋市で実施されており、都市部でも十分に通用する手法だ。ただ、自治体の負担割合が大きい点が課題であり、災害特例を設けるべきだろう。また、新潟県中越地震で被災した旧山古志村（現長岡市）では村民全員が帰ることを前提に徹底した砂防工事などが実施された。

要するに地域の継続性を大切にすること。防災を意識しながらも人々の暮らしと密接不可分の関係にある地域を壊さない復興事業の手法がもっと開発される必要があるだろう。

（文責：山中 茂樹）

◆ 事例

■コミュニティの連続性が断ち切られることによって、どんな問題が生じるのか。阪神・淡路大震災の被災者が入る災害復興公営住宅で生じているのは、「中抜け現象」という特異な事態だ。震災前、震災直後、震災10年後の家族構成をみると60歳以上と20歳未満の階層は増えているのに、20歳代から50歳代の働き盛りの階層だけが激減している。

復興住宅が不便な郊外につくられたため、働き盛りの層が仕事を求めて都心へ移り、時間の経過とともに家族が崩壊していったとも見受けられる。

一方、防災集団移転事業が実施され、地域が裂かれた新潟県小千谷市では、残された集落に深刻な不安が生じていた。戸数が減ることにより、残留を決めた世帯にとっては、共聴アンテナを管理するテレビ組合の負担金や集落運営費など金銭面、草刈りや道路の清掃、観音様・鎮守様の冬囲いや春の片付けなど共役面、町内役員の複数役兼任など労務面で、それぞれ負担が増すほか、耕作放棄による土地の荒廃といった生産面での影響が懸念されていた。

天明3年（1783年）の浅間山大噴火では、最も大きな被害を受けた鎌原村（群馬県）の復旧・復興にあたって、近隣の富農3人が、生存者93人は骨肉を分けた一族と思うべきであるとして、親族の誓約をさせうえ、妻を亡くした男と夫を亡くした女を結婚させたり、親を亡くした子と子を亡くした親を養子縁組させたりして、被災地の上に新しい村を再建した。

主張・論拠

⑥ コミュニティの継続性 被災者の生活基盤となる コミュニティの継続性に留意すること

コミュニティは、町内会や集落あるいは集合住宅など、居住場所を共にする人たちが互いに助け合いながら生活を実現していく場である。経済偏重社会や都市化の進展とともに地域コミュニティの力が低下するなかで、震災の経験を通じて地域コミュニティの大切さが改めて認識された。被災地で繰り広げられた支え合いのなかに人とまちの基本の姿があったと言える。

また、中山間地等郡部には、集落において苦しみや楽しみを共有する中で育んできた支えの文化が定着している。自然環境の厳しいところに住んでいると、自分たちで自分たちの地域を何とかしなければという自主自立の精神が宿るとのことである。幼少の頃から共に農作業に携わり生業を営みながら、昔は病人や生活物資を抱えて山越えをし、今でも季節の節目には総出で祭りを催し、道普請などの公共用務に携わるなど、運命共同体とも言うべき「互助」の文化が形成されている。

都市でも郡部でも少子高齢化が進み、コミュニティの担い手が少なくなってきた。都市部では、コミュニティへの関心の薄さから若い人が寄り付かなくなり、郡部では高齢者だけが取り残され限界集落の問題が深刻化していく。

このため、担い手の多様化が求められる。自治会や町内会といった既存の枠組みだけにとらわれることなく、「よそ者、若者、ばか者」と称するような利害にとらわれない、NPOやボランティアなど自発的に活動を始める人と呼び寄せ、新たな発想を取り入れることで、地域の良さを再発見し、新たな夢を探る道が拓ける。そこに学識者や都市計画プランナー、建築家、弁護士といった専門家が地域に加わることで、夢が現実に向かって走り出すことが可能になる。外部の人材を登用して地域を再活性化させる手立てがある。

また、コミュニティにおける女性の役割を軽視してはならない。「ジェンダー」は先進国、途上国を問わず重要な課題であり、例えば、マイクロ

クレジットの有用性など世界中で女性の役割が目されている。我が国では郡部を中心に依然男性社会を中心に意思決定される機会が多いが、中越や能登の被災地では女性による地元の食材を生かしたレストランが繁盛するなど、女性の社会的役割が見直されてきた。

コミュニティ内部の活性化も重要である。コミュニティがしっかりしているところほど、災害に強い。個々人の住宅再建や生活再建だけでなく、人間関係や助け合いの仕組みなど、コミュニティの持つ危機管理機能や福祉機能を重視する必要がある。

行政及び市民は被災地における地域コミュニティの価値を再確認し、回復・再生・活性化するよう努めなければならない。

(文責：青田 良介)

❖ 事例

■中越地震の被災地山古志村では、各集落の区長がそれぞれの住民の意見をまとめ集団避難にこぎつけた。避難所や仮設住宅では集落毎に移転することで被災者が落ち着きを取り戻した。山古志村の機能そのものを集落毎に移転することでコミュニティの維持が図られた。能登地震の被災地でも同様の取り組みが行われた。

❖ 事例

■神奈川県平塚市では「ひらつか防災まちづくりの会」というネットワーク型の市民組織を中心に、分野毎に活動する地域密着型組織と地域単位で活動する自治会が縦横に連携している。市役所が条例を制定して資金や場所の提供等後方支援することにより、コミュニティレベルによる防災まちづくりが進められている。

法的論究

コミュニティの継続性であるが、憲法的な意味合いをどこに見いだすべきか。高橋和之によると、「個人の自律的生にとって、そのアイデンティティの形成・維持はきわめて重要であるが、歴史的・文化的特徴を共有する地域共同体への帰属意識は個人のアイデンティティの重要な構成要素であり、『個人の尊重』はかかる尊重を要求する」としている。確かに、地域コミュニティといった社会集団は、個人のアイデンティティの構成要素であり、個人が自律的生を構想する基礎となる。一度、被災をし、地域コミュニティにも影響が及ぶことで個人のアイデンティティが崩壊の危機に直面することもあり得るわけで、そうなるとう自律的生自体が困難となってしまうだろう。そうすると、地域コミュニティという一見人権とは関わり合いが薄そうな存在も実は自律的生という視点からして憲法第13条の保護対象ということになるのである。

他方、被災後の新たなコミュニティ形成が「新たな価値創造」「新たな自律的生の展開」という形で積極的にとらえることも可能ではある。そうすると、これまでに培ってきた価値と新たな価値との選択ないしはバランスという話に行き着いてしまいそうであるが、その際にも自律的生を希求した結果としての自己決定が尊重されなければならないことは確認しておくべきである。要するに、被災者ないし被災地の決定が尊重されなければならないということである。

そういったコミュニティ形成を図るためには、憲法第22条第1項にある居住・移転の自由が保障されている必要がある。被災地からの移転の強制は居住・移転の自由を侵害するとともに、コミュニティを破壊する第一要因となりうる。居住・移転の自由は、一見、経済的自由の性格だけを有しているように見えるが、人のコミュニケーション・表現活動の基礎条件となることに着目すると、精神的自由の側面をもっている。

⑥ コミュニティの継続性 被災者の生活基盤となる コミュニティの継続性

コミュニティの継続性については、憲法第13条の自律的生以外からの根拠づけも可能である。憲法第29条にある財産権保障の一環として、災害後における「コミュニティ空間の回復」が要請されるという見解（棟居快行）がある。

このように、コミュニティが憲法の人権規定と関わり合いが深いということを指摘することが出来るものの、コミュニティの内容そのものが曖昧で、そこからは何でも導き出すことが出来てしまう反面、法的にはコミュニティをどのようにして保障するのかについては、明確な言及が出来ないという問題点も抱えている。

（文責：山崎 栄一）

憲法第29条 財産権は、これを侵してはならない。

2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

主張・論拠

⑦ 地方自治の強化

地方自治の強化に留意すること

地方分権は、国の地方分権委員会やその後の地方分権改革推進委員会において検討が重ねられてきた。1996年3月の「地方分権推進委員会中間報告」では、地方分権推進に至った背景や理由を「中央集権型行政システムの制度疲労」「変動する国際社会への対応」「東京一極集中の是正」「個性豊かな地域社会の形成」「高齢社会・少子化社会への対応」としている。また、2008年5月の「地方分権改革推進委員会第1次勧告」では、「国と地方の役割分担の基本的な考え方」について、「国は①国家としての存立に関わる事務、②全国的に統一して定める基本的な準則に関する事務、③全国的な規模又は視点で行う施策や事業など、本来果たすべき役割を重点的に担うように中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方自治体に移譲し地方の裁量と責任で実施することが基本である」としている。

このことから災害復興にあたっては、住民に身近な地方自治体が主導的な役割を果たす必要がある。被災地の地方公共団体は、地方自治の本旨に従い、復興の公的施策について主たる実施責任を負う。国は被災公共団体の自治を尊重し、これを支援・補完する責務を負うことが求められる。

しかし、現実には、復興に必要な権限や財源は依然として国の手元にあり、国の意向に負うところが大きい。災害救助法の下では、現金支給が運用されず被災者のニーズに充分に対応できない、適用基準が一律で地域に応じた柔軟性に欠けるなどの指摘がある。新たな制度創設も、国の一国一制度の壁に阻まれてしまう。

補助金については、①調整に時間を要するなど即決性に欠ける、②補助対象や要件が一律で被災地の実情に合いにくい、③事業毎に縦割りの財政措置が講じられ事業関連携が難しい、④年度予算配分や事業期間等が予め定められ変更が容易でない、などの問題がある。

こうした課題を解決するために、震災復興基金

や地方の裁量を大幅に認める国の交付金制度等が創設されるなど、少しずつではあるが、地方主導の復興に役立つツールが整備されてきた。しかし、前者は恒久的な制度ではなく、後者は復興に特化したものでないなど、地方分権に充分見合った制度が整備されたわけではない。

また、地方分権の強化が提唱されるのは、地方自治体が住民のニーズに身近に対応するのに適しているからである。従って、住民自治の観点からも、ひとり行政が一時的に対処するのではなく、住民やコミュニティ、NPOなど民間セクターの力も活用した公民連携を展開する必要がある。特に、NPOや市民団体による復興支援活動というものが正しく認知され、そこに適切に資源が送り込まれるような社会を形成することが不可欠といえる。「自助」「共助」「公助」を協働させる地方自治の強化が復興でも求められる。

(文責・青田 良介)

❖ 事例

■阪神・淡路大震災では、深刻な状況に追い込まれた被災地経済を自立的復興に導くため、規制緩和や税の優遇措置を求める「エンタープライズ・ゾーン構想」を被災地から提案したが、「一国二制度」につながるとして国の理解が得られず、兵庫県・神戸市で独自の企業誘致策を展開するしかなかった。

❖ 事例

■新潟県では、中越大震災復興基金を活用し、民間の中間支援組織である中越復興市民会議と協働して、集落のデザイン策定を支援したり、被災地に「地域復興支援員」を配置したりするなど、公民連携による集落の復興支援に取り組んでいる。

(コラム) 復興と地方自治とボランティア

地方自治は、憲法第8章(92条～95条)に規定されている。憲法の規定の中で地方自治は比較的地味な存在だが、戦後になって新たに設けられた重要な規定である。戦前の府県制・市町村制の下では、地方自治体はあくまで国の下位機関に過ぎず、その制度レベルも極めて低く、明治憲法には地方自治に関する条文さえなかった。

しかし、新しい日本国憲法は、地方自治を重要な制度として盛り込んだ。新設した趣旨は、大きく2つある。一つは、地方公共団体の地位を、より高くし、また独立性をも認めようとしたところにある。そうすることによって、国と自治体との間で、チェック&バランスを確保しようとしているのである(いわゆる「団体自治」)。もう一つは、地方においては国政と異なり、直接民主制をふんだんに採用し(93条の首長公選制、95条の住民投票制、リコール制など)、これらを通じてヴィヴィッドに民意の反映を図ろうとしているところにある(「住民自治」)。この団体自治・住民自治と称される“地方自治の本旨”は、「地元のことは自分で決めるのが最良だ」との考え方に基づいている。

文部省(当時)が作った教科書『あたらしい憲法のはなし』は、地方自治について次のように書いている。「国は国民のあつまりで、国民の一人ひとりがよくならなければ、国はよくなりません。それと同じように、日本の国は、たくさんの地方に分かれています。その地方が、それぞれさかえてゆかなければ、国はさかえてゆきません。そのためには、地方が、それぞれじぶんでじぶんのことを治めてゆくのが、いちばんよいのです。なぜならば、地方には、その地方のいろいろな事情があり、その地方に住んでいる人が、いちばんよくこれを知っているからです」。たいへん重要な基本理念を、とても分かりやすく言っている。

地域には、その地域の風土、歴史、思想、文

化、コミュニティがある。これらは憲法が尊重する貴重な価値にほかならない。戦時中は国家一丸をスローガンとする全体主義で、地域の自主性は全く顧みられなかった。地域は切り捨てられ悲惨な結果も招いた。その反省から、日々の生活に密着した身近な問題については、その地域を知っている住民たちに我が事として取り組んでもらおうとしたのである。新憲法施行後しばらくの間は、戦災復興は基本的に各地域に任せて進められた。そのため、戦後復興期は、地域独特の文化が再生し、昔ながらの伝統も、コミュニティを通じて人から人に伝わっていき、直接民主主義が活きた時代でもあった。

この地方自治の考え方は、災害復興の場面にもそのままピッタリ当てはまる。

被災地の復興方針は、基本的に地方自身が決めるべきである。その地域を襲った自然災害の怖さは、そこに住む人が一番よく知っている。災害の悲惨さも、そこに住む被災者が一番よく知っている。そして、どのように被災地を再生させたらよいかは、そこで地域を治めてきた自治体と、その構成員である住民が一番よく分かっている。なぜなら、その地域の風土、歴史、思想、文化、コミュニティを、我が事として最もよく知っているからである。したがって、復興方針の策定にあたって、団体自治・住民自治の基本原則を貫くことが何よりも重要である。災害復興の場面でも、憲法の地方自治制度を活用すべきなのである。

ところが、1956年の教育長公選制の廃止、竹下内閣時のふるさと創生事業に象徴される全国画一的な地域施策が、地方自治を後退・衰退させ、さらに、近時における三位一体改革につながってきている。近時の憲法の後退の潮流と、地方自治の停滞は軌を一にしていたとも言える。

災害対応についてもその影響がなかったとは言

えない。

現場主義という言葉がある。最近では政府官僚が早期に被災地入りする様子が見られ、一見、現場主義が実践されているようにも見える。しかし、実際のところはそうっていない。災害対策基本法では、各地域の防災、応急対応、復旧の第一次責任主体を各地方公共団体としているものの、国も一定程度でコミットする形をとっており、実際には財務的な施策によって強力なコントロールが及んでいる。

この点に関して、決して間違えてはならないことがある。いくら政府が現場に向かい向いたとしても、あくまで復興を推し進める主体は地元・被災者でなければならないということである。防災については、一定の水準を国が担保する必要があるかも知れない。しかし、復興について地域差があるのが当然だし、まさに憲法の地方自治の原則が妥当する場面である。被災地の現状をその目で直に見て、被災者の悩みに直に耳を傾けて、被災地・被災者の実情を肌で感じて、はじめて復興のベクトルを定めることができるのである。一定の水準よりも、むしろ現場の尊重こそが要求されるのである。

阪神・淡路大震災では、政府が震災5日後に「阪神・淡路復興対策本部」を立ち上げ、続いて約1カ月後には「阪神・淡路復興委員会」を立ち上げて、復興方針について国がイニシアチブを取る体制を整えた。その功罪はいろいろあるが、一つの大きな過ちは、現場主義が貫徹されていなかったところにある。

一例を挙げると、現場の状況に見合わない極端に開発主義的な方針が立てられた。これは、現場の実情に合わせずに、国の助成・補助の枠組みに合わせた復興プログラムの作成が進められたことによる。

他方で、国の専権であるはずの「法システムの創出」（法制度の確立）は行われなかった。手も金も出さないのに、細かな事には口は出すという、地方自治の本旨からすると全く逆さまのベクトルで復興が進んだ。その傷跡は今でも深い。それ以降の自然災害では、被災自治体が積極的に前

面に出て頑張っているけれども、鳥取県西部地震や新潟県中越地震でも、積極的な県の施策に対して、冷や水を掛けるような国の対応がたいへん見苦しく映った。

復興の片方の翼は、地元自治体が担わなければならない。「団体自治」といわれる由縁である。地元自治体をもっと積極的に復興活動ができるようにするためにもっと十分な裁量権を付与する必要があり、三位一体改革の理念は、復興場面でこそ実行しなければならない。

そして、もう片方の翼は、市民が担うべきものの、すなわち「住民自治」といわれる部分である。現在の復興システムでは、被災者の意思を反映させる仕組みが極端に少ないので、民意反映の手続き的な仕組みが必要である。

ところで、住民自治の主体が、被災者自身を意味することは言うまでもないが、被災者のみならず、ボランティアの存在も含めて考えるべきである。ボランティアは、今や、市民の自律的・独立的な活動主体に成長している。とりわけ、災害ボランティア活動は、被災地における地域復興の牽引役となり得ることが、数々の実例によって力強く実証されている。

率直に見渡せば、復興に関する現状の法システムは不十分である。そのため、法制度が本来果たすべき役割を果たせていない。この法制度の不整備によって、あちこちに空いた穴を、ボランティアの“バイタリティー”“経験の蓄積”“専門性”“ネットワーク力”によって埋めてきたのである。つまり、ボランティアが、政府が果たすべき役割を代わりに実行しているともいえるのであって、ボランティアが「新たな公」の担い手と称される理由が、まさに災害復興の場面にこそ見出されるのである。

こうしてみると、被災者とボランティアが結合することによって編み出される市民力こそが「住民自治」における復興主体となるべきであって、そこにこそ新しい時代の地方自治の形がある。

(文責・津久井 進)

法的論究

⑦ 地方自治の強化

地方自治の強化

ここでは、地方自治のあり方に触れておきたい。憲法第92条にいう「地方自治の本旨」とは、「住民自治」と「団体自治」の2つの要素から成り立っている。

この2つの要素からいえることとして、まず、団体自治からは自治体独自の法的権限や財源の問題を取りあげることができる。災害時においては、災害の規模によって一時的な中央集権はやむを得ないが、その後は徐々に自治能力を回復し、自治体主導で災害復興が行われていくというのが理想的な姿である。とはいえ、そもそも平常時から自治体が中央政府から独立し、自らの政策を独自に実施する能力を与えられているのであろうか。地方自治といえば、住民自治が先にイメージされがちであるが、実はそれ以前の問題として取りあげておかなければならない事柄である。地方自治の強化に関する議論は、団体自治のあり方の議論と直結している。地方分権は現在進行形の形で行われつつあるが、その不十分さが災害復興時には大きく現れてしまう。

住民自治という視点からは、いくら権限・財源を確保できたといっても、被災地における住民自治が確立されていないと、ごく一部の人間のためだけに権限・財源が行使・使用されかねないということを指摘しておかないといけない。

現状としては、復興政策に関する十分な権限・財源が被災自治体に与えられているとはいいがたい。しかし、それを補完する存在として、住民・コミュニティ・NPOといった復興の担い手がいる。これらの担い手を復興計画の策定段階から積極的に参加をさせて、復興施策の渦の中に取り込んでいかなければならない。地方自治を強化していくという過程において、権限・財源の委譲に加え、当然に復興政策への住民参加という視点も注入されることになる。ここではまさに「住民自治があつての団体自治」「住民自治によって補完される団体自治」ということができるのである。被

災地の復興政策における、住民参加がもたらすメリットについては各論「⑩ 復興指標」の項も参照されたい。

(文責：山崎 栄一)

憲法第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

住民自治と団体自治

憲法第92条にいう地方自治の本旨とは、住民自治と団体自治から成り立っている。

住民自治とは、住民が地域的な行政需要を住民の意思に基づいて自らの責任で行うことである。

団体自治とは、国から独立した地方公共団体が、自己の事務を自己の機関により自己の責任において処理することである。

両者の関係であるが、住民自治が目的であり、団体自治はその手段であるとされている。

地方自治を被災地においてデフォルメしてみると「住民自治＝被災者自治」と「団体自治＝被災地自治」ということになるだろう。

(3) 人間復興の基盤構築

《趣旨》

復興は、被災者と被災地の自治体、さらには地域・集落が主体となって推進すべきである。政府は、そのための仕組みを構築するとともに後方支援の環境整備に努めなければならない。もとより環境整備とは財源の確保であり、制度の整備であり、被災者や被災地の実情に見合った復興推進体制の構築や指標づくりである。

- ⑧ 制度・財源 52
 - ★主張・論拠 52
復興の推進基盤となる制度や財源づくりに留意すること
 - ◆法的論究 53
- ⑨ 段階的復興 54
 - ★主張・論拠 54
一歩後退の復興に配慮せよ
進捗状況に応じた段階的な方策に留意すること
 - ◆法的論究 56
- ⑩ 復興指標 57
 - ★主張・論拠 57
多様な復興指標に配慮せよ
次代の社会創りにつながる復興指標や仕組みづくりに留意すること
 - ◆法的論究 59

主張・論拠

⑧ 制度・財源

復興の推進基盤となる
制度や財源づくりに留意すること

我が国では、災害後の応急対応や復旧を支える立法措置は必要最小限にとどめられ、既存の法令の弾力的運用を図ることを優先させてきた。財政支援措置も多くは臨時的なもので、恒久的な仕組みが構築されていない。

支援の使い道を全国一律にする考え方も支配的で、昨今の社会的状況や被災地の実情にそぐわない旧態依然ともいうべきものもある。災害救助法の運用では、現物主義が貫徹され現金給付は一部を除いて事実上適用されない。避難所の期間延長や単価の引き上げ、応急仮設住宅の規格、設備の基準超えについては、国との協議に依然として時間を要する。

復興に関しては、災害対策基本法の一箇条にその言葉が登場するのみで、明確な定義もなく、補償のための制度的な裏付けがない。国の支援は原形復旧にとどまり、復興を機により良いものをつくろうとすれば、プラス α と見なされ支援の対象からはずされてしまう。「私財の形成に公的資金は投入できない」との立場を堅持しているため、被災者の自立が遅々として進まないのも事実である。

復興を推進するにあたっては、その基盤となる制度や財源の裏づけが欠かせない。地域や災害の種類によって、復興の過程が異なることから、色んな施策ができる実用的で使い勝手の良い財源が不可欠である。さらに、そうした「金」が「人」や「物」と一体となって機動的に動く仕組みが求められる。

そうしたなか、被災者や被災地支援のために、もう一步踏み込んだ施策を展開する上で災害復興基金が創設され、実態に見合ったきめ細かな支援を行っているが、恒久的な制度でないため、その都度、国との協議を要する。そもそも地方交付税交付金不交付団体には適用されないし、昨今の国や地方の財政事情から引き続き地方交付税に依存できるのかといった不透明な部分がある。

また、被災者生活再建支援法により実質的に被災者の住宅再建を補償する制度がつけられたが、被災者を支援するには依然不十分である。共助の仕組みを活用した住宅共済のあり方や自助を強化する地震保険のあり方についても、検討を加える必要がある。義援金といった寄付文化の醸成や民間資金の活用についても検討の余地がある。

復興に関する様々な支援策は、これまでの仕組みを継ぎ足ししながら、ばらばらに構築されてきており、制度全体として一貫性に欠けている。災害救助法や弔慰金の問題、事前の耐震化と事後の支援金や共済との関係など、色んな制度を棚卸した上で、人間復興の観点から「復興基本法」の創設といった制度の根幹を規定する仕組みや財源づくりを充実させる必要がある。

(文責・青田 良介)

❖ 事例

■被災者生活再建支援法支援金に加え、鳥取県による住宅再建への助成や兵庫県による住宅共済、その他各自治体により上乗せ、横出しも含めて地方独自の支援策が展開されてきたが、それでも支援が充分とはいえない。

❖ 事例

■復興基金は時限的な制度であり、その後の復興をどう支援するか不確実である。恒久的な制度でないため災害の度に設立されるという保障がない。宮城・岩手内陸地震では災害復興基金が設立されず、被災者の自立支援が不十分な状況である。

⑧ 制度・財源

法的論究

復興の推進基盤となる制度や財源づくり

復興政策を実施する以上は、法制度的な根拠づけならびに財源的な根拠づけが不可欠であることはいうまでもない。個々の法制度や財源についての言及は青田氏に委ね、そういった法制度や財源にわれわれがどのように接していくべきなのかについて言及しておくことにする。

法制度のあり方や財源のあり方について、被災者がきちんと把握し、自分なりの意見をもって、かつ、そういった意見を反映させられなければ、被災地による被災者による自律的な復興というのは、政策レベルにおいてはおぼつかないということになってしまう。ところが、われわれも含めて、法制度のあり方について特に立法能力を有している人間が日本にどれだけいるのだろうか。実際のところ、法制度に関するテキストを探してみても、法制度の読み方についてのテキストはいくらでも存在しているが、法制度の作り方についてのテキストというのはあまり見あたらないというのが現状である。また、財源のあり方について、国・自治体の財政をどこまで把握できているのだろうか。

そう考えると、被災地における復興、ひいては日本の民主主義が今後さらなる発展を遂げるためにクリアしなければならないハードルというものが自ずと見えてくるのである。法制度のあり方や財政のあり方について、きちんとした意見を主張しようとするのであれば、それ相当の努力が必要とされるということである。

復興政策を実施する行政をコントロールする手段としては、①「法律による行政の原理」に基づいて行政の組織や権限の行使について法的な根拠づけを求めるという方法と、②「財政民主主義の原則」に基づいて財政の統制を議会に行わせるという方法が考えられる。これらの原理・原則は、第一に国政上のものであるが、もちろん被災自治体においても妥当すべきものである。

法律による行政の原理に関する考え方の一つと

して、「本質性理論」があり、本質的決定は議会自らが下すべきであり、行政に委ねてはならないという考えがある。そこからは、基幹的組織・制度、基本的政策・計画、重要な補助金等については、法律による根拠づけが必要であるとされる。そうすると、復興基金という制度は被災地の復興に大きな影響を及ぼすのであるから、なるべく恒常的な法制度として確立すべきであるという要請がなされるのではないかと。被災地もこのような視点に立ちながら、条例等のルール作りを行っていくべきであろう。

財政民主主義の原則（憲法第83条）も、「国民の、国民による、国民のための財政」の実現を目指すものであって、財政の統制を議会にのみ委ねるだけでは不十分である。この原則を被災地にデフォルメするならば、被災地住民は積極的に財政運営の監視や個々の政策形成に関与しなければならないし、そういった財政に対する住民参加が保障されるような枠組みが確保されなければならない。

（文責：山崎 栄一）

法律による行政の原理

行政法の基本原理であり、行政活動が法律に基づき、法律に従って行われなくてはならないことを要請している。

憲法第83条 国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行わなければならない。

主張・論拠

防災基本計画は、円滑な復旧・復興をはかるために地方公共団体は「迅速な原状復旧を目指す」か、「災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決をも図る計画的復興を目指す」か、について早急に検討し、復旧・復興の基本方向を定めよ、とする。そして、防災まちづくりは、密集市街地を道路の拡幅や区画整理、再開発によって秩序あるゆったりとした街に創り変える。そのために建築制限をかけ、敷地面積を供出する「減歩」や街区の形を整えるため居住場所を入れ替えたり、ずらしたりする「換地」などの手法を用いる。さらには、街の構成を平面から垂直に変え、道路拡幅や防災公園の余剰面積を生み出す、といった手法を紹介している。

しかし、この防災まちづくりが、阪神・淡路大震災では被災者の自立を置き去りにして進められ、多くの怨嗟を生んだ。地域から借家人をはじめ出した家主復興、ミドルクラスを負のスパイラルに追い込んだ二重ローン、近代的ビル街が抹殺した下町商業、マンション群が拒絶した長屋コミュニティ等々、大震災後に「復興災害」(塩崎賢明・神戸大教授)ともいうべきさまざまな問題が発生した。鳥取県西部地震の復興を指揮した片山善博知事(当時)は「被災後は被災者の生活再建やコミュニティの継続を最優先させ、防災のまちづくりなどは平時にやるべきだ」とした。

まちの復興を急ぐのではなく、バラック建ての店舗による営業再開や補修ただけの傷ついた家での再生があってもよいはずだ。まず、人々がどんな形にせよ、元の暮らしに近い日常を取り戻すところから被災地の再建を考えるべきなのだ。復興の主演は「街」ではなく、「人」なのだから。

「一日一步 三日で三步 三步進んで 二歩さがる」。演歌歌手水前寺清子が歌ってヒットした365歩のマーチのように「2歩後退や1歩後退の復興」もこれからは視野に入れなければならない。

被災者支援とは、福祉的救済措置ではない。ま

9 段階的復興

一歩後退の復興に配慮せよ

さしく被災者の再建、そして人の集合としての被災地の再生こそが復興である。わが国の災害復興は、これまで「公共事業中心」「インフラ復興優先」であった。しかし、その結果、「被災者の拠点喪失・漂流化」「コミュニティの萎縮」「地場産業の衰退」など、いろんな問題を生じさせた。格差社会、高齢化社会である。この問題を放置しておけば、災害を契機に被災者の貧困化や限界集落・消滅集落の増加、地場産業の衰退、地方文化の断絶など、取り返しのつかない地域問題や人権問題を引き起こしかねない。

(文責・山中茂樹)

❖ 事例

柏崎市「移築 OK」 暖かく快適、我が家に

07年7月の新潟県中越沖地震で柏崎市に建設された木造仮設住宅について、市は被災者の土地への移築を認める方針を決めた。今春、数戸の移築を目指している。仮設住宅の入居期限は今年8～9月だが、自宅再建のめどがたたない被災者も多く、市の担当者は「早期の住宅再建を促し、建築材料もリサイクルできる妙案。被災地では初の試みでは」と話している。

(毎日新聞 2009年1月19日)

❖ 事例

「災害復興基本法の制定を～この国のありよう問う『復興』の視点」

耕作放棄し、年金暮らしの男性(79)＝日野町門谷＝は、地震後、次男宅に身を寄せたが、「窮屈でなあ。都会は好かん」と2、3日で舞い戻ってきた。生命保険を解約して墓を直し、崩れた石垣と半壊の母屋を補助金をもらって修理した。とはいえ、まだ蔵や作業場にはブルーシートがかかる。

(月刊ガバナンス12月号・2005年)

主張・論拠

⑨ 段階的復興

進捗状況に応じた
段階的な方策に留意すること

復興にあたっては平時の社会や経済の状況、地域の活性化の施策との連続性に配慮する必要がある。共生社会のなかで復興施策を展開するにあたっては、目的や対象に応じて多様性を確保する必要がある。衣食住（あるいは、医職住）の最低限の確保など速やかに行うべきものと、長年に渡って住みなれた所で生活を営むためのまちづくりなど段階的・継続的に行うべきものとを、それぞれのタイムスパンに応じて区別して考えなければならぬ。

また、個々の被災者の特質やそれぞれの災害の状況に応じて復興のスピードが異なる。そのためスピードの緩急も求められる。例えば、まちづくりを推進する際に、速やかな解決に傾注して対象地域に建築制限をかけ計画的に復興を推進していくのが、中長期的な課題解決につながるとは限らない。

阪神・淡路大震災では、期限付きの公費解体の影響によって修繕可能なものまでが瓦礫と化し、被災地からの人口流出につながったことも否定できない。そうした地区でインフラを整備し、土地区画整理、市街地再開発の網がかぶせられると、住宅着工までにかなりの時間を要する。折角、再開ビルが整備されても、権利床が高価で零細な地主や家主が戻れない、保留床の分譲価格も高価で入居者が集まらないなどの問題が生じ、まちの賑わいを見越して先に営業を再開した小売店や飲食店までが共倒れし、結局のところまちの衰退に至る恐れがある。さらに、同じ被災地でも、裕福層が住む地域とそうでない地域、利便性の良い地域とそうでない地域とで復興格差が生じてしまう場合もある。

従って、被災地によっては、バラック建ての店舗を再開したり、仮補修しただけの家屋で再出発したりする。そのために既存の空家や空き地を暫定的に借り上げるなど、恒久的な建築物が完成する前に一旦仮復旧させることで、被災者が元の暮

らしに近い日常を取り戻し、そこから復興を考えるいとまを提供する方策も重要である。高齢者にはリバースモーゲージを拡大したり、定期借地権方式を導入したりするなど、身の丈に見合った復興策を提示すべきである。あるいは仮設市街地構想のように段階的に再建を行い仮設コミュニティを形成することも考えられる。

また、自然豊かな中山間地では、地震の後に水害や雪害に見舞われる影響により、当初設定した被害認定や復旧・復興計画を見直すことも必要であり、もし変更が効かないとなると何を目的とした再建なのか不明となってしまう。

被災者が主体になって将来像を描き、夢をまちづくり運動のなかで実現していくためには、被災者があせりを感じることをない過渡的なまちづくり計画や施策が必要である。

（文責・青田 良介）

❖ 事例

■阪神・淡路大震災で被害が甚大であった密集市街地では、無秩序な建築活動を防ぐため2カ月間の建築制限を実施した。しかし、住民の反発を招き、関係者の十分な合意形成を得ることが困難であったため、二段階に分けて土地区画整理事業と市街地再開発事業の都市計画を決定した。第一段階は事業の区域、幹線道路等の大枠のみを決め、第二段階でまちづくり協議会などでの住民の合意形成を踏まえ、区画道路や街区公園等を決定した。

❖ 事例

■新潟県中越地震では、避難勧告・指示を受け、長期避難を続けている地域の家屋の被害について、冬の間の積雪被害があっても、地震による被害と認定することを決めた。

法的論究

9 段階的復興

進捗状況に応じた段階的な方策

これは、復興プロセスの問題である。いってみれば、最初から「本格的な復興」を目指す従来の一本足打法でいくのか、「仮の復興」というステップをおくツーステップ打法でいくのか。これは、コミュニティの継続性の議論とも関わりが深い問題である。コミュニティの継続性を復興手続上保障するには、「仮の復興」というステップもあり得るということだ。これまでは、荒廃した被災地を、これまでに積み重ねてきた問題とあわせて一気に解決するという、「一発逆転的な発想」に固執することで、人間中心主義とは対極にある都市中心主義な復興政策が展開されてきたのではないか。

復興政策はいくつかの課題が重なって構成されている。コミュニティの継続性という重要な政策課題の存在を無視した性急な制度設計とその押しつけは、「制度の狭間」や「制度に見捨てられた人」を作り出す要因となってしまっている。

こういった要因としては、被災地の復興にあたっては、科学とテクノロジーを駆使しながら科学的・合理的な復興計画を策定し、それを推し進めることが不可欠であるという、「社会計画思想」が行政や専門家集団の中に浸透しているのではないと思われる。

社会計画思想は行政や専門家集団といったエリートによる社会管理の理念と結びつきがちであり、このような思想のもとでは、被災地の現実を直視することなく、「第一に計画ありき」という立場で自らが演繹的に構想した計画を推し進めてしまうという危険性ははらんでいる。

そうになると、被災地・被災者の声には全く耳を貸さなくなってしまうか、貸したとしても形式的・儀式的な意見聴取に終わってしまう。いってみれば、「民主主義というオブラートに包まれたテクノクラートの支配」が展開されかねないのである。

道が狭く曲がりくねっている市街地を例に取り

あげると、災害が起こって建物もなくなってしまったあとには、道をまっすぐで広い道に整備すればいいのではないかという発想が、都市計画のあり方としては妥当な考え方なのかもしれないが、市街地が出来た背景からすると曲がった道にもそれなりの合理性があるかもしれないし、住民ももともとあったままの街並みを復興後も望んでいないとも限らない。

そもそも、災害復興にあたって、科学的・合理的な分析に基づいた「最適解」というものは存在するのであろうか。

公共政策学の分野においては、社会問題に対する最適解への到達可能性については懐疑的な意見も多い。さまざまな利害対立が存在し、不確定要素が多く施策実施の効果が予想しにくい災害復興の場面においては、そのような最適解の到達は望むべくもないのが現実ではないだろうか。

憲法は社会計画思想のような価値絶対主義ではなくて、価値相対主義に立脚している。すなわち、「何が正しい答えなのか」という実体ではなくて、「どのようにして正しい答えにたどり着くのか」というプロセスを重視する。

復興プロセスの進め方というのは、むしろ、急激な変化を避け、順を追って徐々に進めていくという、「漸進主義」的な慎重さが求められているのである。そこでは、行政や専門家集団とならんで被災地・被災者の参加を前提とした計画策定が要請される。最適解の到達が困難な分、それを埋め合わせる事が出来るのが、民主主義なのである。

(文責：山崎 栄一)

多様な復興指標に配慮せよ

長らく復興は右肩上がりとの発想が当然視されてきた。内閣府の災害復旧・復興施策の手引きでは、復興対策を次のように定義している。

被災地において、被災前の状況と比較して「安全性の向上」や「生活環境の向上」、「産業の高度化や地域振興」が図られる等の質的な向上を目指すこと、の両者を併せて「(被災地の)復興対策」と呼ぶこととする。

新潟県中越地震で被災したある自治体の復興の定義も「災害前と全く同じ施設、機能に戻すのではなく、地域が災害に見舞われる前以上の活力を備えるように、暮らしと環境を再建していく活動」と成長志向だ。しかし、現実には人口、事業所数、従業員数ともに減少傾向をたどっている。

しかし、それでも各自治体は地域防災計画の中で、「都市構造や産業基盤のよりよき改変」「中長期的課題の解決」「地域振興のための基礎的な環境づくり」「より安全で快適な空間創造」「被災前の地域が抱える課題を解決」など、バラ色の言葉をちりばめている。

これまで研究者が「復興の座標」を描く場合、往々にして目盛りは成長の関数であった。横軸(X軸)に時間を取り、縦軸(Y軸)で復興度合いを表す。復興度合いを測る要素は人口であり、所得であり、生産量であり、事業所数であり、地価であった。復興とはあくなき経済的発展であり、絶えざる成長を念頭に設計された。

右肩上がりの復興像は、高度経済成長期の発想であり、大都市居住者の視点なのだ。いや、リーマン・ショックが世界を襲った2009年、一時は大阪さえ抜いたと豪語していた名古屋経済圏ですら金融不況の波に呑み込まれた。高齢化社会のニッポンで右肩上がりの復興を成し遂げられるのは、今や大東京以外にないのかもしれない。

しかも、いったん疎開や仮設住宅に移った住民の従前居住地への回帰率はおおむね7割前後にとどまり、現実には「盛んになる」例はきわめて少

ない。そもそも過疎過密の問題は日本全体の宿題であり、被災地にその重い課題の解決を委ねること自体、過酷すぎるといえるだろう。

中越地震をきっかけに結成された「復興デザイン研究会」(代表: 渥美公秀・大阪大学大学院准教授)は「軸ずらし」なる発想の転換を提唱した。成熟・高齢化・人口減少社会の日本では、平時でもほとんどの地域が右肩下がりのグラフしか描けない。ならば、縦軸の目盛りを変えようというのだ。

これからは、地域のぬくもり、家族の絆、地産地消の消費生活、公正な^{まつりごと}政、人間の尊厳、暮らしや歴史に根ざした文化などを縦軸にとった「復興の座標」こそが必要なのだ。

幸福・文化を指標にとる「復興の座標」とは、まず復興のコンセプト、言葉を変えれば「どんな“まち”をめざすのか」という思想を住民らで描き出すことだろう。

(文責・山中 茂樹)

❖ 事例

■国民総幸福量(GNH = グロス・ナショナル・ハッピーネス)という考え方がある。1976年、スリランカのコロomboで開催された第5回非同盟諸国会議でブータン国王が「国民総幸福量は国民総生産(GNP)よりも重要である」と述べて以来、有名になった言葉だ。人間開発、文化と遺産、バランスのとれていて公正な開発、ガバナンス、環境保全、社会規範などを指標とする。

次代の社会創りにつながる 復興指標や仕組みづくりに留意すること

少子高齢社会の下、復興によってどの被災地でも経済が回復し、人口が増加に転じるとは期待できない。右肩上がりの高度経済成長時代とは発想が異なり、成熟社会にふさわしい次代の社会創りにつながる復興指標や仕組みを構築する必要がある。

格差社会のなかでは、同じ被害でも被災者によって深刻さが異なる。復旧から復興に移り、生活再建が本格化すると、被災の程度や資産の個人差が歴然としてくる。

にも関わらず、被災者生活再建支援法対象の基準は全壊・大規模半壊といった「もの」で判断される。富の裕福さに関わらず全壊の所有者には一律に支援が行き渡る一方で、自力再建が困難な低所得者や年金生活者なのに一部損壊だと支援対象にならない。あるいは、公的支援の支給要件が前年度年収となっているため、災害で失業した被災者には十分な支援が施されないなど、本当に必要な「ひと」に着目した支援が実施されていない。

「ひと」に着目するには、スピードを重視し画一的に処理するのではなく、時間をかけてあらゆる視点からじっくり取り組んでいくことが求められる。そもそも、復興は社会の持続可能性につながるものでなければならない。そこでは、人と人のつながりや、社会や自然環境とのつながりが重視される。自然や景観に配慮したまち、高齢者など社会的弱者に優しいまち、自然エネルギーを創り出すまちなど、復興の指標を多様化するとともに、住民の創意工夫によって次世代につながる社会の仕組みを創設する必要がある。

復興の課題は決して災害を受けた被災者や被災地だけの問題ではない。我が国の全ての国民と地域が共有すべき問題であることを強く認識し、復興の指標を充実させ、得られた教訓は我が国の文化として根付かせ、常に復興への思いを醸成するよう意識を高めていかなければならない。

(文責：青田 良介)

◆ 事例

■ 阪神・淡路大震災でのボランティア活動を発端にビジネス的なシステムを導入したコミュニティ・ビジネスが着目されている。体が不自由だが病院に行くのにタクシーを使う経済的余裕のない人への移送サービスや、子育て支援、地産地消の食品作りなど、普及するための課題は多いが、市場経済からこぼれ落ちたものを補完しつつ、民間ならではのきめの細かさを提供し、社会に果たすやりがいを感じるもうひとつの働きの場として、成熟社会にふさわしい公共性を担う役割が期待される。

【参考文献】

- 五百旗頭真・入江昭・大田弘子・山本正・吉田慎一・和田純『「官」から「民」へのパワーシフト——誰のための「公益」か』TBSブリタニカ社、1998年。
- 関西学院大学災害復興制度研究所編『被災地協働——第一回全国交流会から』関西学院大学出版会、2005年。
- 日本災害復興学会・関西学院大学災害復興制度研究所編『日本災害復興学会発足記念大会記録集』、2008年。
- 市民とNGOの「防災」国際フォーラム実行委員会編『阪神大震災市民がつくる復興計画——私たちにできること』神戸新聞総合出版センター、1998年。
- 震災復興市民検証研究会編『市民社会をつくる震後KOBE発アクションプラン——市民活動群像と行動計画』市民社会推進機構、2001年。
- 震災10年市民検証研究会編『阪神・淡路大震災10年——市民社会への発信』文理閣、2005年。
- 兵庫県、阪神・淡路大震災復興フォローアップ委員会監修『伝える——阪神・淡路大震災の教訓』ぎょうせい、2009年。
- 『被災者復興支援会議ⅠⅡⅢの活動記録』被災者復興支援会議Ⅲ、2005年。

法的論究

⑩ 復興指標 次代の社会創りにつながる 復興指標や仕組みづくり

山中氏・青田氏がそれぞれ言及されている復興指標の多様化であるが、復興指標は復興政策の目的であり、かつ、復興政策の評価基準でもある。どのような復興指標が設けられるべきなのかという実体的な議論については、山中・青田氏ならびに津久井氏に委ねるとして、ここではまず、復興政策の指標をいかにして策定するのか、その中で復興指標の多様性をいかにして確保するのかという論点を取りあげておくことにする。

さしずめ、基本法には政策の理念や方向性を示す機能が期待されているので、新たに創造されるべき指標を、あらかじめ災害復興基本法で明記しておくという方途が考えられる。加えて、被災地における復興政策の意思決定プロセスをオープンにし、住民の参加を促進することによって多様性を確保するという方途が考えられる。

ところで、住民を復興政策の指標設定をはじめとする意思決定プロセスに参加させることの意義がどこに見いだされるのであろうか。

大橋洋一によると、住民を参加させることによって、「住民からの情報提供が行われる」=情報提供機能、「事前に違法・不当な活動を防止することができる」=権利擁護機能、「多様な見解・利害調整のための合意形成が行われる」=合意形成機能、「行政の立場では見えにくい問題を発見できる」=問題発見機能、といった利点が見いだされ、また、「地方議会の機能不全」「計画策定・土地利用手続の不備」を補うことができるとしている。

このような住民参加のあり方を示す行政法的一般原則として、「適正手続の原則」「説明責任の原則」「公平性・透明性の原則」が存在している。

次に、そういった復興指標に基づいて行われた復興政策の評価をいかにして行うのかという論点が現れてくる。一般的な評価の枠組みとしては、政策評価法が参考となりうる。政策評価法には政策評価の原則として、「必要性」「有効性」「効率

性」原則があげられている〔政策評価法第3条第1項〕。さらに、復興政策の実施はいつてみれば行政機関の全庁規模となるので、政策の実施に総合性・統一性があるかどうかチェックしなければならない〔政策評価法第12条第1項=総合性評価・統一性評価〕。

ここにいう、復興指標の策定とそれに基づいて行われた復興政策の評価は、別々の手続ではなくて、共通した手続のサイクルのもとで進められるべきであろう。復興政策の指標設定のみならず評価の場面においても、住民参加が行われるべきだということになる。そうなると、復興政策の評価が行政自身の単なる自己チェックという機能にとどまらず、政策に対する住民の満足度チェックという機能も期待されることになる。

(文責：山崎 栄一)

【法的論究①～⑩ 参考文献】

- 足立幸男『公共政策学入門』有斐閣、1994年。
大橋洋一『行政法Ⅰ——現代行政過程論』有斐閣、2009年。
宇賀克也『行政法概説Ⅰ〔第3版〕』有斐閣、2009年。
小泉洋一・倉持孝司・尾形健・福岡久美子『憲法の基本』法律文化社、2008年。
櫻井敬子・橋本博之『行政法〔第2版〕』弘文堂、2009年。
佐藤幸治「立憲主義といわゆる『二重の基準論』」芦部信喜先生古希祝賀『現代立憲主義の展開(上)』、有斐閣、pp. 3-35、1993年。
渋谷秀樹・赤坂正浩『憲法1・2〔第3版〕』有斐閣アルマ、2007年。
杉原康雄「『文化国家』の理念と現実 日本国憲法下における『文化と国家』」法律時報71巻6号、pp. 42-52、1999年。
高橋和之『立憲主義と日本国憲法』有斐閣、2005年。
野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ・Ⅱ〔第4版〕』有斐閣、2006年。
棟居快行「財産権保障という観点から見た災害復興の評価基準」DRI調査研究レポートvol.7『震災復興と公共政策Ⅱ』人と防災未来センター、pp. 108-109、2005年。

