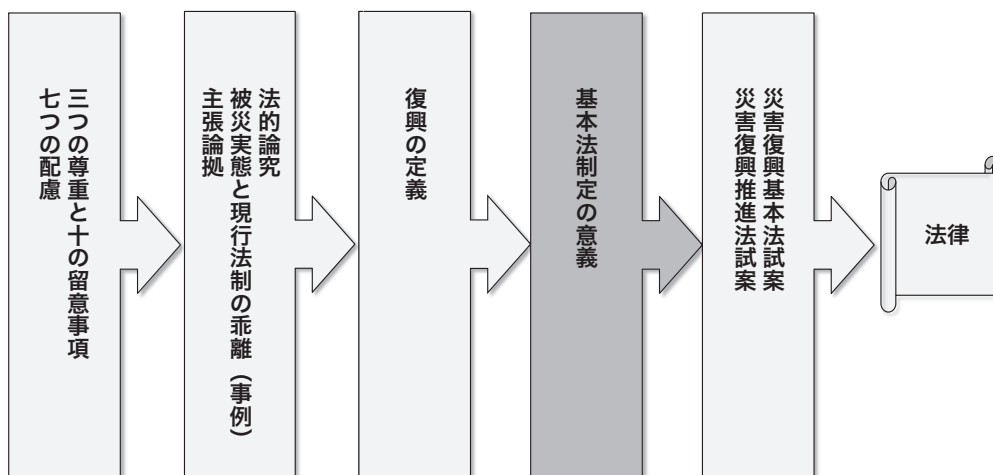


# 第IV章 災害復興基本法の意義





## 基本法を制定する意義について

### (1) 基本法とは何か？

基本法というのは、ある種とらえがたい法形式であるといえる。というのも、基本法については法令上の定義規定は存在しないし、基本法でなければ定めることができない事柄（いわゆる「基本法の専属管轄」）というものも存在しない。かといって、全くとらえ所のない雲のような存在かといえそうでもなく、ある程度の共通性も存在している。

とりあえず、専門用語辞典をひもといてみると、「国政の重要分野について、国の政策、制度等の基本方針を明示する法律」『法律用語辞典〔第3版〕』（有斐閣）といった説明がなされているし、国会の答弁においても、「国政の重要分野について進めるべき施策の基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制について定めるもの」〔第156回国会衆議院内閣委員会 2005年4月6日〕という説明がなされている。

形式的に「基本法」と名称づけられている法規範以外にも、実質的に「基本法」としての内容を含んでいる法規範（独占禁止法、国家公務員法、地方自治法など）も存在している。また、形式的に「基本法」と名称づけられている法規範の内容を見ると、準憲法的な性格を有している基本法もあれば、個別法律と内容が変わらない条項を含んでいる基本法も存在する（災害対策基本法はその典型であるといわれる）わけで、このあたりも、基本法の独自性に関する議論を複雑なものにしている。

そういった中で、塩野宏は、基本法の規定内容の性格として、①啓蒙的性格、②方針的性格—非完結性、③計画的性格、④省庁横断的性格、⑤法規範的性格の希薄性—権利義務内容の抽象性・罰則の欠如をあげている。かつ、基本法と個別法律の異同について「通常の法律は、要件・効果を定める規律を中核とし、まれに、責務規定その他の規定がおかれるのに対し、基本法では、責務規定など、非法規的な定めが一堂に会しているところに特色がある」としている。

川崎政司は、基本法の類型として、①理念型 ②政策型 ③対策型 ④改革推進型 ⑤メッセージ型・アピール型をあげている。また、基本法に見られる法形式として、①前文 ②理念規定 ③責務規定 ④基本的な施策の列举と政府の措置 ⑤計画の策定等 ⑥国会に対する年次報告 ⑦体制の整備をあげている。

現存の基本法がこれらの特徴につき、すべてを有しているわけではない。基本法が制定された経緯や狙いによって、どのような特徴を持ち合わせるかが異なっているといえる。

### (2) 基本法の沿革

基本法の制定の第一期であるが、「基本法」という名称の法令がはじめて登場したのは、教育基本法においてであった。日本国憲法が制定される直前の昭和22年3月に制定された。教育基本法は昭和30年に制定された原子力基本法とともに、基本的な理念や原則を宣言し、それが一定の意味と重みをもっていた。これらの基本法は、基本法の中でも一番基本法らしい体裁を整えているといえる。

基本法制定の第二期は、昭和30年代の後半であり、たとえば農業基本法は理念というよりは政策の基本的な方向について定めることに力点がおかれており、関係団体等からの要求・働きかけなどを背景として、一種の保護法的な意味合いをもたせられていた。この頃に災害対策基本法が制定され、昭和34年の伊勢湾台風による災害を契機に、それまでの個別の制度によるバラバラ・関係省庁の縦割りの災害対策を総合化・計画化し、総合的な災害対策の基本体制を確立するための法律として制定された。

基本法制定の第三期は、昭和40年代の後半であり、公害対策基本法をはじめとして、高度経済成長のもとで生み出された社会的な歪み・弊害に対処するための対策法として制定されたものであった。

基本法制定の第四期は、環境基本法、男女共同参画基本法といった、新たな時代に対応しようとするような理念・価値・社会的なルールを打ち出し、新しい社会の形成を目指して制定されたもの、あるいは、中央省庁等改革基本法など改革を進めるべく制定されたものであった。

現在において、「基本法」と名称づけられている法規範は、教育基本法から数えると、30を越えている。

### (3) 基本法の効用

基本法が法体系上どのような位置づけが与えられるのかであるが、明確に憲法—基本法—個別法律—政令・省令といった位置づけがとられるわけではない。国会において制定された法規範という点においては、基本法も個別法律も形式的には効力に違いが生じることはない。ただし、基本法の効用としては、一般的な法律では権利義務関係が規定されているが、基本法においては「ものの考え方」が記載されており、基本法において記載されている内容が、立法府に対する立法指針、行政府に対する解釈・運用指針として作用するという政府の答弁も存在している。

特に注目すべきは、将来の立法のあり方に対しても何らかの指針を与えているのかという点である。国会自身が将来に向けて自らを拘束するということは、内容的に妥当であれば問題はないといえる。

基本法の中には、国民に対する責務規定が存在しているものもある。災害対策基本法にも責務規定がある。あくまでも訓示規定であって強制力はないとはいえ、一定の作為不作為を義務づけることを容認する結果となっている。そして、行政指導よりも義務づけの度合いが強い。そこで、責務規定を設けることによる悪影響はないのかということになるが、国民に責務を押しつけることによって、「国家のサボリ」の口実にならないように配慮する必要がある。

そもそも論として、基本法という形式ではなく、国会決議や閣議決定でも表明できることではないかという話も出てくるが、やはり、法律という形で規定すれば、単なる政治的

責任ではなくて、法律上の義務づけが行われるのであって、拘束力という点では違いがあるといえる。

#### (4) 災害復興基本法に期待される役割・機能

以上の議論を踏まえて、災害復興基本法を作成する作業に取り組むわけであるが、結論をいえば、基本法であるから当然にこれこれという意義をもっているのだということはできないわけで、基本法を制定する意義というのは、それを作成した立法者の意思如何に関わっているといてもよい。では、どのような立法者意思が見いだされるのか。立法者が災害復興基本法に期待している役割・機能というのはいかなるものなのであろうか。

先ほど述べたように、基本法にはいくつかの役割・機能が併存しているが、災害復興基本法に一番期待されている役割は、災害復興の理念を確認することである。理念の確認には、憲法の理念を確認し具体化するという意味合いも含まれる。そして、災害復興基本法で掲げられた理念を国民に対してはメッセージ・アピールとして、立法に対しては立法指針として、行政に対しては解釈・運用指針として（場合によっては、司法に対する解釈指針として）機能させることが期待されている。そして、災害復興基本法を起案するきっかけの一つともいえる、現行の災害対策基本法の足らざる部分を補うという役割も担わされている。

(山崎 栄一)

#### 【参考文献】

- 
- 塩野宏「基本法について」『日本学士院紀要』63巻1号、pp. 1-33、2008年。  
川崎政司「基本法再考（一）」『自治研究』81巻8号、pp. 48-71、2005年。  
川崎政司「基本法再考（二）」『自治研究』81巻10号、pp. 47-71、2005年。  
川崎政司「基本法再考（三）」『自治研究』82巻1号、pp. 65-91、2006年。  
川崎政司「基本法再考（四）」『自治研究』82巻5号、pp. 97-119、2006年。  
川崎政司「基本法再考（五）」『自治研究』82巻9号、pp. 44-62、2006年。  
川崎政司「基本法再考（六）」『自治研究』83巻1号、pp. 67-96、2007年。

## なぜ復興理念を明文化しなければならないのか

これまで様々な場で復興に関して議論があった。何となくではあるが、復興の「理念」が共有されつつあるような気がしている。

その成果を復興基本法という「法制度」として位置付けようという意見もある。ただ、「法制度」として確立するには、まだまだ多くの課題が山積している。しかし、せっかく共有されつつある「理念」を明文化しないで温めておくのもったいない。具体的な議論や検討の場において、制度の解釈の検討の場において、利害衝突を調整する場において、「理念」を目に見える解釈指針の形にしておくことには重要な意味があるだろう。

そもそも、理念を明文化する意義はどこにあるのだろうか。

復興計画を策定する際、最も重要なプロセスは基本方針を打ち出すところにあるだろう。基本方針は文字で表すことになるが、その根底・基礎部分を明確な言葉で共有できる。そうなれば、議論の質を高め、円滑な検討をすることが可能となる。また、復興過程で得られた貴重な経験を、教訓や文化に高め、次に継承していくことも明文化の重要な役割だ。さらに、理念が文字化されることで、法制度も含めた制度設計が速やかに具体化できるようになる。そして、現実的な大きな役目として、既存の制度の運用や解釈の場面での方向性の誤りも直ちに指摘でき、軌道修正をすることもできる。ほとんどの失敗や過ちは、ミッション（使命）を見失ったときに生じる。理念の明文化は、これを防止する最初の一步ともなり得る。様々な考え方が混沌としている今こそ、理念を視覚化することが有効だと考える。

一方、明文化することによる難点・弊害も考えられる。

もともと被災地に芽生える理念は多様性を持っているはずだが、これを簡素な言葉に置き換えることで、生き生きとした感性が損なわれたり、広がりや深化が阻害されたりする可能性がある。また、価値観は、もともと地域や時代背景によって異なる。そして、災害の種類・規模や被害の特色によって要求されるものも変わってくる。これを的確に反映して文章化する作業は不可能に等しいだろう。にもかかわらず、無理矢理に明文化を断行すると、地域の自主性よりも、硬直した文言や基準の方が優先される制度絶対主義の弊害も招きかねない。あるいは、形式的な公平性が過度に強調されたり、理念を見失ったり、基準が一人歩きしたりすることは絶対に避けなければならない。

他方、誰がどのような形で明文化するかということも、その重みを左右する重要な要素となるだろう。被災者から沸き上がるように経験が紡がれていくのが理想である。少なくとも、行政等によって上から押し付けられる形は絶対に避けなければならない。

こうしたいろいろな懸念事項があることを認識しつつも、復興の検討を一步でも前進させるために、復興理念の明文化に取り組む意義があると確信する。

(津久井 進)