

# 災害復興基本法試案

## 序 論

関西学院大学災害復興制度研究所の規定第3条3項に次のような下りがある。「人文・社会科学系の災害復興制度研究における全国的拠点を形成し、《災害復興基本法》の素案を提案する」。また、第4条には「研究所設置5年ごとに（中略）その存続と課題を見直す」ともある。

研究所の創設は阪神・淡路大震災10年の2005年1月17日。5年目は2010年1月にあたる。つまり「Stretch Target（難易度の高い目標）」として掲げた目標に対する一定の回答を示さなければならない時期を迎え、ここに一つの試案を提示することとなった。

試案づくりは、決して平坦な道ではなかった。初年度、2年目は法制度部会で基礎的研究と課題の整理を進め、3年目の2007年度、各分野において災害復興とかかわりの深い人たち、いわば「手練れ」のメンバーによって、理念法・実定法策定研究会を編成し、策定作業に手をつけた。しかし、隘路となったのは予想されたこととはいえ「復興」をどう定義するかであった。2005年度には全都道府県・全市区町村を対象に「復旧」と「復興」についての自治体アンケートを実施するなど資料集めも進めたが、われわれには今一つ腹の底にストンと落ちてくれない、いわば消化不良の定義ばかりだったといえる。

これまで復興の定義には、二つの大きな潮流があった。一つは震災を機に、二度と大きな被害を受けない防災のまちづくりを進めるというものだ。主に都市計画・建築系の研究者が推進してきた考え方である。もう一つは、既成の秩序が壊されたのを契機にいっそのこと価値観の転換を図り、未来都市をめざそうとの考えだ。この考え方をとる人たちには、関東大震災の折の内務大臣・後藤新平のように為政者が多い。

しかし、われわれは阪神・淡路大震災で、これまでの復興の考え方に沿った政策では救われない。いや、それどころか、さらに負のスパイラルという蟻地獄に陥る階層の存在を知った。大震災は、表向きの社会から隠されてきた脆弱な階層・脆弱な社会（ヴァルネラビリティ）の「危うい均衡」（老朽危険な建物と低家賃、助け合いと絶対的貧困、持ち家願望と虚構の空間所有、経済成長とローン社会）を壊し、それらを表の社会にさらしてみせた。孤独死、アルコール依存症、自殺もすべてこの危うい均衡が壊されたことによる負の回答だったといえるだろう。これを区画整理や再開発、さらには個別の、そして単一の支援策で解決しようとしたところに問題が残された。

極論すれば、防災のまちづくりをめざすだけでは、阪神・淡路大震災の負の側面を再生産するだけである。戸籍謄本を出さずに働いた職場。通勤費もかからない職住近接の町。「危うい均衡」の上になり立っていた町が破壊され、有機的なつながりを欠いた復興住宅では、人々の再生は極めて困難になる。しかも、これら防災のまちづくりは零細・中小企業から働き手を奪い、地場産業の再開を著し

く困難にした。かたや職場から遠く離れた復興住宅では、仕事を求めて働き盛りの年齢層が出て行く「中抜け現象」が起き、家族の崩壊を招いた。

夢の未来都市づくりも、「衰退国家」のとば口に立つ我が国にとって、可視的な像を結ぶまでには至らず、もちろんのこと脆弱な階層・脆弱な地域にまで波及効果を及ぼすものではなかった。詰まるどころ、こういった脆弱な階層を「救貧」というカテゴリーの中に追いやり、脆弱な地域をクリアランスすることで、復興は成立してきたといえるのではあるまいか。

復興の要諦は、街区の外形的な改変ではなく、脆弱な階層を再び受け入れることのできる街への質的な改善なのだ。右肩上がりの曲線こそ復興だという常識も、また錯覚であった。少子高齢化、デフレ社会で、量的拡大は幻想に過ぎない。そのことに、われわれはとっくに気づいていたはずだ。災害復興という特赦的現象の中で観念化されたフィクションを追い求める無意味さにもう気づかなければいけない。復興の目盛りを考えるにあたって、われわれは経済成長社会の呪縛から脱却しなければいけない時期にきているといえるだろう。

ただ、それでも「復興」を定義することは極めて困難であった。「復興を定義する必要はないのではないか。景観法は達成すべき目標を示しているが、景観の定義はしていない」。こんな意見も策定作業の中で有力な考え方として検討された。

この提案もあって、ワーキンググループでは、一時、「復興の定義」を棚上げし、憲法、基本法の下位にくる実定法の成案づくりに比重を移した。一つは、復興交付金制度であり、もう一つは被災者総合支援法である。交付金制度は、これまで個別の事業に国が支出していた補助金を、大目標に沿ってひとまとめにし、一括して自治体に交付する制度である。

一方、被災者総合支援法は、制度疲労に陥っている災害救助法を解体・再生させることにある。災害弔慰金の支給等に関する法律、被災者生活再建支援法も一本化の対象として視野に入れた。さらに、生活保護法の災害版として提唱された「災害保護」などの理念を具体化する方向で作業に入った。

しかし、研究所一期計画の最終年度に当たる2009年度は成果を形にする必要があることから、災害復興基本法と比較的出口の見えていた復興交付金制度に絞って少人数の策定チームを立ち上げた。チームを少人数にとどめたのは、具体的な成果物を得るためである。各分野からの選抜チームだと、広範囲な目配りと幅広の議論はできるが、法のめざす方向性が拡散し、まとめきれないと判断したためだ。従って、成果物に対する一定の批判は覚悟のうえの作業ともいえる。

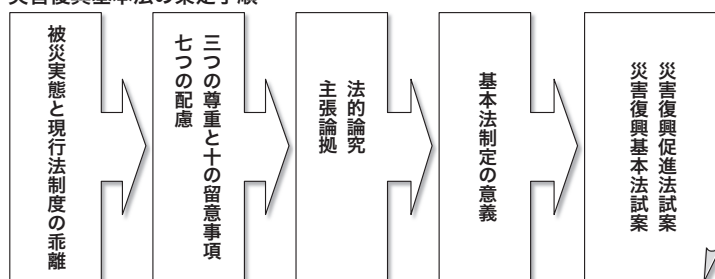
と同時に法策定にあたっては、「人間復興」を掲げる研究所として、その視座を人間＝被災者に置いた。研究所は2008年度、ビジョン・サンタクルーズの和訳本「サンタクルズダウンタウン復興計画」を刊行した。1989年10月17日、米国サンフランシスコ郊外で起きたロマブリータ地震で大きな被害を受けたカリフォルニア州サンタクルーズ地域は、地域住民も交えた復興委員会を立ち上げ、徹底した議論の末に復興計画をまとめた。このビジョンのように、まちづくりも経済復興も被災者の立場から考え抜かなければいけないと考えているからだ。

ここにきて人間復興の概念図が、おぼろげながら見えてきたように思える。人間復興とは、恩恵や施しではない。人が人としての尊厳を回復する作業なのだ。再起を助ける支援はモノの支援ではない。こころの支援だけでもない。和歌山の生んだ偉人・南方熊楠（みなかた くまぐす：1867-1941）がいうように「モノ」と「こころ」が重なった「事」の支援でなければならない。それゆえに支援のメニューは被災者により近いところで決められるべきだろう。たとえば、こんな制度設計も考えられるのではないか。

被災地に復興特区を設け、復興交付金のような形で財源を被災自治体にまかせる。復興は、その被災地の尺度にあったものでなければならない。ゆえに復興事業は地方分権で進められるべきだ。とはいえ、分権は、角度を変えれば地方の首長に対する権力のお裾分けともいえる。被災者の権利を確保するためには、復興基本法によって、その原理・原則を定めておく必要がある。その原則を具体化し、地方政府を監視する方法として政策評価委員会のような組織を立ち上げる必要もあるだろう。当然、組織も従来のような地方権力の一端を担う団体代表ではなく、裁判員制度のように一般の被災者の中から選抜する仕組みをつくっておくべきだ。こういった議論をもとに制度設計を進めた。

もう一つ注意を払ったのは、基本法に行き着くまでの議論と、その素材となる事実をすべて可視化したことだ。なぜ、そういう結論に至ったのか。単に頭の中で描いた条文でなく、その一つひとつに被災現場の思いが込められていることを明らかにしたかったからだ。具体的には、まず被災実態と現行法制とのズレを雲仙普賢岳噴火災害（1991年）以降の事例から洗い出し、復興支援に必要な最小公倍数としての「七つの配慮」を指摘した。さらに「七つの配慮」だけでは、言い足りていない重要な原則を加えて「三つの尊重と十の配慮事項」に発展させ、一つひとつについて主張論拠を記述、法的な考察を加え、災害復興基本法試案として策定した。あわせて基本法制定の意義を解説した。従って、ハナからある結論に沿って基本法をつくったのではなく、すべて被災現場の要請から生まれた条文だといえよう。

#### 災害復興基本法の策定手順



とはいえ、こんな言い回しがある。「地震は自然現象、震災は社会現象、復興は政治現象」というものだ。この伝からいえば、さしずめ、ここに紹介する基本法は極めて政治的かもしれない。当然、立場を異にする人たちからは相当の批判が出るだろう。だが、人間復興の立場はこれまであまりにも少数派で、しかもひ弱であった。ゆえに批判覚悟で強く宣言することが今は必要なことだと考えている。

（文責：山中 茂樹）

災害復興基本法策定チームの顔ぶれは次の通りである。

（50音順）

青田 良介（ひょうご・まち・くらし研究所）

荏原 明則（関西学院大学大学院司法研究科）

津久井 進（弁護士）

山崎 栄一（大分大学）

山地久美子（関西学院大学災害復興制度研究所）

山中 茂樹（関西学院大学災害復興制度研究所）

山本 晋吾（兵庫県）

