

# 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。

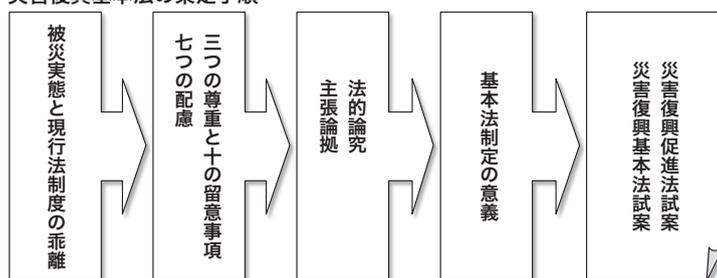
と同時に法策定にあたっては、「人間復興」を掲げる研究所として、その視座を人間＝被災者に置いた。研究所は2008年度、ビジョン・サンタクルーズの和訳本「サンタクルズダウンタウン復興計画」を刊行した。1989年10月17日、米国サンフランシスコ郊外で起きたロマブリータ地震で大きな被害を受けたカリフォルニア州サンタクルーズ地域は、地域住民も交えた復興委員会を立ち上げ、徹底した議論の末に復興計画をまとめた。このビジョンのように、まちづくりも経済復興も被災者の立場から考え抜かなければいけないと考えているからだ。

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）



# 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<sup>1</sup>）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。

<sup>1</sup> 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使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。

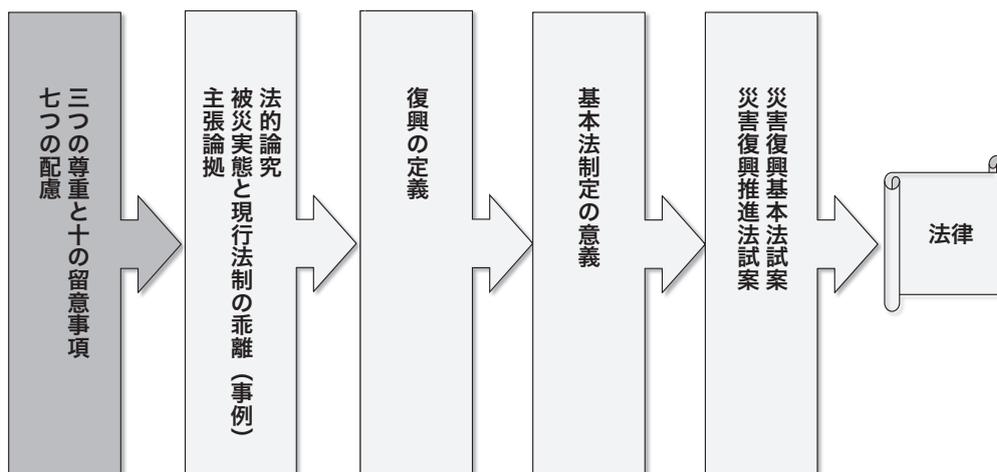
#### 〔課題〕

- 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)



## 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。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し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

復興の主役は被災者である。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+ $\alpha$ 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を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。

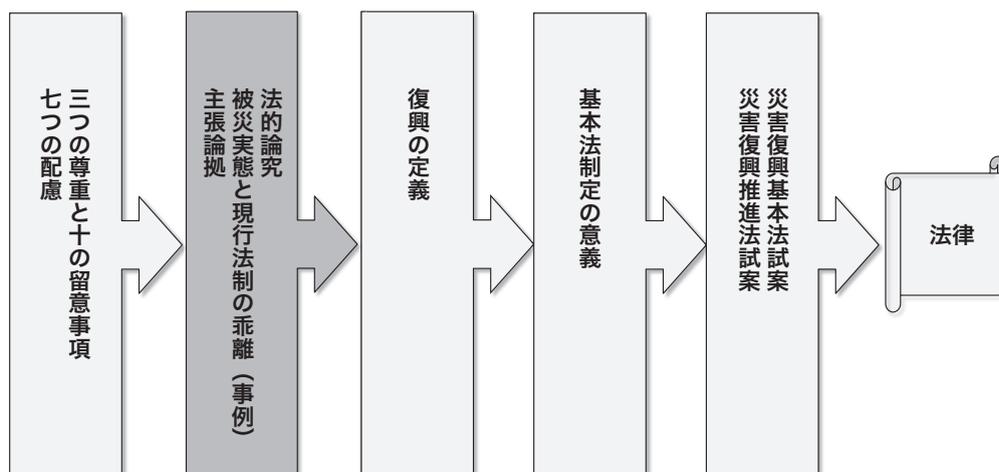
(文責：青田 良介)





## 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  
制度の網に引っかけられ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てしまったのだろうか。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<sup>あらた</sup>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一つの方法として、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「救済」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。

## 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質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、"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な。

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、セーフティー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ー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、親族の誓約をさせたいえ、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、そうすると自律的生自体が困難となってしまいうだろう。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という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になっていない。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出したとしても、あくまで復興を押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。地元自治体がもっと積極的に復興活動ができるようにするため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

## 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 $\alpha$ 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。

## 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のいるのだろうか。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

## 9 段階的復興

## 一歩後退の復興に配慮せよ

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。復興の主役は「街」ではなく、「人」なのだから。

「一日一歩 三日で三歩 三歩進んで 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

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。

そうすると、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<sup>まつりごと</sup>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。

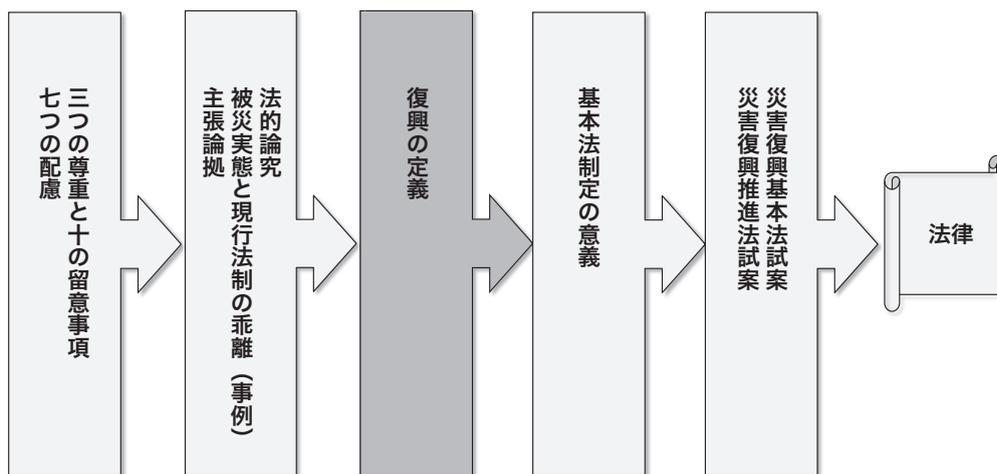
(文責：山崎 栄一)

### 【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。



# 第 III 章 復興の定義





## 復興とは「市民主権の獲得」と仮定義しよう

被災者に復興の定義を尋ねたら、大方の人は、75年に荒井由美（ユーミン）が唄ってヒットした楽曲のタイトル名をつぶやくことだろう。

『あの日にかえりたい』と。

ところが、行政とアカデミズムの世界で長く当然視されてきた復興の目標は、防災都市づくりであり、安全なまちづくりであった。被災者の想いと復興を実際にデザインする人たちとの間に横たわる意識のズレ。大きく顕在化したのが、阪神・淡路大震災といえるだろう。

このズレの原因を「国の設計図には原形復旧しかない」点に求める向きも少なくない。公共土木施設や農林水産業施設の原形復旧に対しては、ほぼ自動的に高い負担割合で国庫補助がつく。しかし、復旧ではなく、被災を契機に地域の抱える脆弱性を克服し、新たな都市づくりをめざそうなどと考えでもしたら大変な間違いだ。特別な国庫補助はなく、自治体は通常の予算ベースで困難な仕事に立ち向かうしかない。つまり理想的な都市づくりをめざす文脈においては、当然のことながら、「原形復旧性悪説」となる。

しかし、見落としてならないのは、普通の市民にとって、被災からの再起には「原形復旧の世界」すら存在しないのだ。

たとえば、被災者生活再建支援法の実現運動に対して、政府は当初、私有財産自己責任論を掲げ、住宅再建への国費による支援を拒んだ。しかし、運動の炎を鎮めることが容易でない<sup>ほむら</sup>と知ると、私有財産への支出は「国民互助の精神に基づく社会政策」と変わった。

一方、鳥取や能登、新潟で発生した中山間地災害。自ら「よそ者、若者、バカ者」と称する人たちが地域の再建に関わり、過疎のムラも一時的に活気を取り戻したかにみえる。だが、これらの取り組みが、都市は肥大化を続け、地方は縮む一方という日本列島のひずみを根底から治療することにはならない。

国土交通省の2007年調査によると、今後10年以内に消滅する恐れがある集落は423にのぼり、いずれ定住者がいなくなる懸念を持たれる集落は2220、山奥や海沿いなどの集落は実に2割以上が消えていくとみられているのだ。

民主主義を謳った日本国憲法も還暦を迎えた。だが、この間、私たちは憲法が期待する近代市民社会に一步でも近づけたのだろうか。

阪神・淡路大震災で、この国のセーフティネットが予想以上に脆弱であることを知った。逆にこの国には、災害ボランティアをはじめとする大きな市民力が潜在していることも知った。

また、いくつかの災害を通じてコミュニティの大切さも学んだ。しかし、それは戦前の相互監視型隣組ではなく、行政と対等に渡り合える近代市民社会の重要性であったといえる。

私たちは連続する大きな災害を通じて市民として自立する必要性を痛感した。発言をだれかに委ねるのではなく、市民一人ひとりが明確に主張していく。それは陳情型でもムシロ旗型でもなく、論理と事実を持って「権威者」たちと渡り合っていけるだけの力をつけること。それは被災地や被災者の問題だけでなく、この国がおかれている状況に切り込んでいくことにほかならない。

私たちは民主主義国家では当たり前のことをいかに怠ってきたか。今、災害復興という土壇場でようやく市民主権の大切さに気付いたのだ。

発言し、議論し、行政や専門家と呼ばれる人たちから私たちの運命を取り戻すこと。それが、まさに復興の要諦ではないか。

(山中 茂樹)

## 復興とは人間の尊厳を取り戻す作業である

1945年に調印・発効した国際連合憲章は、人間の尊厳を基本原理とする。国民主権、基本的人権の尊重、平和主義を三大原理とする日本国憲法もまた根底に流れる大原則は個人の尊重である。ゆえに、すべての個人が尊重されるためには、すべての個人が参政権を有する国民主権の政治体制が必要とされ、すべての個人は人としての基本的人権を有し、その人権が守られる平和な国家の建設が必要とされたのだ。ちなみに「個人の尊厳」「個人の尊重」を謳う法律は少なくとも14本のほる。

翻って災害復興の現場ではどうだろう。酷寒、酷暑の避難所で数週間、数カ月、不自由な生活を強いられる。被災し、時には家族を失い、あるいは負傷したというのに、場合によっては長年住み慣れた地域や、マンションから退去を余儀なくされる。自然災害に国は責任がないとの理由で、失った仕事や健康に特別の支援はないのが一般的だ。

しかし、なにもすべてに公的支援をというつもりはない。国民互助、あるいは企業の社会的支援という仕組みが考えられてもいいはずだ。かつての日本にあった富民による義倉、村人による社倉、藩政府による常平倉、あるいは入会地や財産区など先人の知恵を現代の被災者支援に生かす仕組みを考える必要があるだろう。

ただ、そのためには、「復興とは被災した人々の尊厳を取り戻す作業だ」ということへの国民大多数の合意が前提となる。

日本は災害大国である。地震だけではない。どの地域に住んでいても自然災害から逃れることはできない。私たちは被災した人々の尊厳を取り戻すこと。この行為を「人間復興」と呼び、国民の理解を得るための営みを始めたい。

(山中 茂樹)

## 人間復興とは営生の回復、そして事前の備え

大正デモクラシーの旗手、福祉国家論の先駆者でもある経済学者の福田徳三は、関東大震災の折、災害復興をこう定義した。「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」。

人の復興とまちの復興は対立するものではない、との意見がある。確かに、それ自体、まっとうな意見であり、人々は快適で安全なまちに住みたいに違いない。だが、都市を設計すれば、そこに人はついてくる、という考え方に、福田徳三は異議を呈したのだ。

土地はあるが、再建する資金の持ち合わせはない人。土地の所有者と大家、居住者がそれぞれ異なる場合。空き家になった亡き親の家を所有している不在家主……。さまざまな人たちが暮らす町並みを再建するにはきめ細かい事前の計画と施策が必要だ。国民皆加入の住宅共済制度やコーポラティブハウス、コレクティブハウジング、グループハウス、従前居住者用の受け皿住宅などさまざまな再建施策を組み合わせ、人々の暮らしや仕事ができる限り、災害前と同じように継続する工夫を重ねる必要があるだろう。それには、被災後では難しい。町内会単位、自主防災組織単位、マンション単位で平時から、もしものときに備えた住民のための事前復興計画を策定しておく必要がある。人間復興とは事前の備えでもあるのだ。

(山中 茂樹)

**復興とは災害によって露呈した  
社会の脆弱さを無くすること**

地震、津波、台風、モンスーン、豪雨、豪雪、火山噴火、早魃などの自然現象はハザード (HAZARD) と呼ばれるもので、この結果直ちに大きな被害につながるとは限らない。建物の耐震化や堤防の整備、さらには迅速な避難や情報網の構築、政府間連携の強化、災害弱者対策などを講じることで、少しでも被害 (DAMAGE) を軽減することが可能となる。

災害 (DISASTER) は、自然現象 (HAZARD) によって社会の脆弱性 (Vulnerability) が顕在化することで深刻度を増す。例えば、発展途上国ほど災害による死者数が多いのは、地盤の悪い崖淵や川の傍にスラム街が形成されるなど、脆弱度が高まるからである。

我が国でも、都市における高齢者の問題や希薄な人間関係、密集した住環境や、雇用・産業の停滞など社会的課題が潜在化するなかで阪神・淡路大震災が発生し、一気に社会問題化するに到った。災害が大きくなればなるほど、狭義の災害対応の範疇を越え、インフラや建築物はもとより、産業、保健・医療、教育、福祉、環境……と解決すべき裾野が広がる、社会のあり方までを問うのが復興の特徴であり、必然的に新たな制度や仕組みが求められる。

復興の成果が次代の社会作りに役立つのもこのためといえる。復旧のような当面の若しくは表面上の回復にとどまることなく、災害を引き起こす要因となった社会の課題を根底から解決することが不可欠となる。

脆弱性を極力なくせば災害の発生を最小限に抑えることができた筈であり、不幸に見舞われた被災者を二度と同じ目に遭わせない、将来災害で同じ過ちを二度と繰り返さないところに復興の意義があるといえる。

(青田 良介)

**復興とは、被災者の人間の尊  
厳と生存基盤を確保し被災地  
の社会機能を再生すること**

定義は、単に言葉の意味を明らかにするだけでなく、目指そうとする目的を明らかにするのが実践的である。定義には、物事の対象や範囲をはっきりさせるという機能もあるだろうし、現象や状態を社会的に意味づけるという意義もあるだろう。しかし、「復興」という大きなテーマを定義づける意義は、被災から立ち上がって進むべき目標を示し、ミッション (誰のために、何のためにあるのかという使命) を共有するところにこそあると考えられる。したがって、私は、復興の定義は、あるべき方向性を呈示するものでなければならぬと考える。

私は、以前、「復興とは、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心身及び生活全般等につき、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」と定義したことがある (「復興基本法のデザイン——法制度案のラフ・スケッチ」2006年)。これは、いわゆる“復旧”と“復興”に本質的な違いはなく、これまでの様々な施策の誤りが復旧と復興の対象区分を徒に厳しく行ってきた (=ハードの復旧に偏り過ぎた) ことが原因であるという理解の下、法律上の保護・支援の対象をできるだけ広く捉えようという意図で、定義化したものだった。

私は、その後、これらが全て日本国憲法にプログラムされている問題意識であることに気付いた。ほとんどの過ちが憲法価値を忘れたところに端を発していた。あるべき社会、進むべき方向性は、既に憲法が明確かつ骨太に示していたのである。そこで、復興とは「社会再生過程で憲法を実現すること」と端的に考えるに至った。この考えをもう一步進め、被災者目線で具体化した定義が「被災者の人間の尊厳と生存基盤を確保し被災地の社会機能を再生すること」である。

(津久井 進)

## 復興とは、被災地の「自治」を基調としながら、被災者個人の「自律」を回復することである

憲法は、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・自律的主体としてとらえ、このような個人が有している尊厳の存在を確認すべく憲法第13条において「すべて国民は、個人として尊重される」と規定している。そして、憲法において保障される人権とは、そのような人格的・自律的生のために必要不可欠な利益であると理解されている。

自律的な生を前提とした個人も、自然災害により自律を維持できなくなる事態も生じうる。そういった場合に、「再び自律的存在たりうるよう物的環境的に社会として手助けする（佐藤幸治）」あるいは、「個人に人たるに値する生活を保障する（高橋和之）」仕組み作りが求められることになる。その現れとして、生存権をはじめとする具体的な権利が保障されているといえる。自律の回復といっても、どのレベルまでのものを追求するのかによって、目標設定が異なる。また、そういったレベルが個人個人によって異なることも考慮されなければならない。

被災者個人が自律を回復するためには、自然災害によって同じくダメージを受けた被災地の機能もまた回復されることが不可欠である。被災地は、文化・コミュニティ・経済活動を生み出す場であり、個人の自律的生にとって、そのアイデンティティの形成・維持は重要であり、アイデンティティもこういった文化・コミュニティ・経済活動をもとに形成されているからである。被災地の自治体は、独自の法的権限と財源をもちながら、個人の自立を支援し、文化・コミュニティ・経済活動の再生に取り組んでいく。その際には、被災者が被災地における自治に積極的に参加できるように仕組み作りが求められる。

（山崎 栄一）

## （補足） 自律的生の回復とは何なのか

山崎（栄）が「復興の定義」でも述べたように、山崎（栄）なりの見解としての復興の最終目標とは、「自律的生の回復」である。自律的生といっても、個人個人によって実現ができる自律の度合いは異なる。では、それぞれ個人個人がどのレベルの自律的生を実現すべきであるのかといえば、基本的なラインとしては、災害前のレベルに戻すことが復興の意味内容となるであろうが、復興を「再び盛んになること」という定義づけでいけば、災害前のレベルに戻ってなくても、被災者が自律を回復し、被災者自身で復興ストーリーを思い描き「何とかなるメドがついた」という時点で、復興が実現したと考えることも可能である。

そうなると、ホームレスの人やネットカフェ難民の人たちの復興はその程度でよいのかということになる。このような人たちについては、被災前は社会的に排除されていたが、被災後は、災害時の支援施策→平常時の支援施策→自律的な生の回復といった流れに乗っていくことで、社会的に包摂されるきっかけとしてとらえることができる。そういった一連の支援施策によって、災害前よりも状態が改善されるのであれば、それは好ましいことではないのか。では、被災地以外のホームレスの人等についてはどうすればいいのか、ここでは、被災地と被災地以外のホームレスの人等の比較という問題ではなく、むしろ被災地以外の地域における社会的排除・包摂のあり方の問題として議論が展開されるべきである。被災地と被災地以外の比較といった類の議論は、被災者の支援を切り捨てる論法として利用されやすいという性質があるので注意が必要である。

（山崎 栄一）

## 復興は、地域にとって超回復を目指すものである

地域が災害から復興するというのは、災害によってダメージを受け、マイナスからの復活をすることであるが、単純に被災前の水準に地域での暮らしを回復するというのでは、災害の経験は、単に辛い記憶になってしまう。災害によって、地域が更に発展的な方向性を持ってこそ、夢を語る事ができ、災害の経験を肯定的にとらえることができる。これを、地域の超回復と呼びたい。

最近、世界陸上のアスリートたちの熱い戦いをテレビで見て、感動した。アスリートたちは、日々、自分たちの運動能力を高めるためにトレーニングを行い、極限を目指す。辛い、厳しいトレーニングによって筋肉を構成する筋繊維にダメージを与え、元の水準を超えた筋繊維を得ることにより更に運動能力を上げていく。より強い自分をイメージして、この苦しいトレーニングに耐える。私たちは、この過程を知っているからこそ、最高の演技にこころからの拍手を送り、こころから感動する。

阪神・淡路大震災以降、復興のシンボルとして、不死鳥フェニックスが使われている。フェニックスは、数百年に一度、自ら香木に火をつけ、我が身を焼き、再び幼鳥として飛び出す。永遠の命を得ることの引き替えに、自らの体を破壊する。

災害は、単に不幸の記憶であってはならない。不幸であったが、そのお陰で、より強い地域が実現して発展したという、出発点の記憶であるべきである。だからこそ、復興過程の辛い、苦しい生活を肯定的にとらえることができる。これは、被災直後から地域復興の基本理念として、地域の住民に意識されなければならない。復興は、少なくとも発展的イメージで行われるべきである。

現在の災害対策基本法、災害救助法、生活再建支援法など、災害復興関連法規にはその理念が織り込まれたものはない。全て、原状回復を目指すものである。原状回復以上を目指そうとすると、

それは、焼け太りだと言われる現状がある。しかし、災害復興に夢は必要不可欠である。夢を語るためには、発展的な方向性を示さなければならない。

復興基本法を考える上で、復興を肯定的な地域再開発過程の一つとして捉え、発展的方向性を打ち出すとすれば、「地域にとっての超回復」というイメージがあってもいいのではないか。

(山本 晋吾)

---

**復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）**


---

**都道府県**


---

特段の定義は行っていない。

一般的には、個別被害に対する原状復帰を災害復旧、より広いエリアやまちづくりまでも含めた計画や方針等には復興という言葉を使っている（例：復興方針、復興計画）。

---

**〈復旧〉**

公共施設の管理者は、管理する施設が災害により被害を受けた場合は、遅滞なく災害を最小限に止めるべく、応急復旧対策を講ずるとともに、その後の復旧事業について計画を作成し、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法等の財政援助を活用し速やかに災害復旧を実施する。

**〈復興〉**

地域の社会的機能が壊滅的な被害を受け、社会経済活動に甚大な障害が生じた災害にあっては、迅速な原状復旧を目指すか、又は更に災害に強いまちづくりのための計画的な復興を目指すか検討した上、計画的復興を行う場合は、復興計画を作成し、復興事業を遂行する。

（県地域防災計画より抜粋）

---

**〈復旧〉**

- 1 公共施設等の災害復旧計画；災害復旧事業計画、激甚災害の指定、緊急災害査定等の促進、緊急融資等の確保。
- 2 生活の安定確保計画；被災者の生活確保、中小企業への融資、農林漁業関係者への融資、通貨の供給の確保及び非常金融措置、日本郵政公社の業務に係る災害特別事務取扱及び援護対策。

〈復興〉復興方針・計画の作成、復興事業の実施。

---

**災害復旧計画の基本方針**

被災者の生活再建はもとより、被災地施設等の復旧においては、現状復旧にとどまらず、地震に強い県土づくりを視野に入れ、必要に応じて改良復旧を行うものとする。

**災害復興計画の基本方針**

被害を受けた施設の従来の機能回復はもとより、各地域における災害の教訓や地域的特色を活かし、地震に強い県土づくり等の将来的なビジョンを明確にし、復興を図る。

---

地域防災計画の中では、「地域・生活の回復」を復旧、「地域・生活の再建・強化」を復興と記載している。

---

県の地域防災計画においては、復旧は「迅速な原状回復」を目指し、復興は、中長期的課題の解決を図る「計画的復興」を目指すこととしております。

---

特に区別はしていない。

---

**〈復旧〉**

地震発生後、被災状況を的確に把握し、再度災害の発生防止や将来の災害に備えるため、必要な施設の改良復旧の事業計画を樹立し、迅速にその実施を図ることとしている。

**〈復興〉**

被災前の地域の抱える課題を解決し、被災を契機に都市構造や地域産業の構造等をより良いものに改変する復興計画を速やかに作成し、関係する主体との調整及び合意形成を行い、計画的な復興事業を推進することとしている。また、県及び市町村は、被災状況を速やかに把握し、震災復興の必要性を確認した場合は、それぞれ、知事もしくは市町村長を本部長とする震災復興対策本部を設置することとしている。

---

復興の範囲については、「応急・復旧対策以降の都市の復興や都民の生活の復興に関する一連の対策」、「応急・復旧対策のうち復興にも関係し、それに大きな影響を与えることとなる事項」等を規定し、復興を総合的なものとして捉えている。

阪神・淡路大震災の取り組みを教訓として「生活復興」と「都市復興」を一体として行う必要があるとの基本的な考え方にに基づき、自助・共助・公助の連携による「地域力を活かした協働復興」を目指している。

---

厳密な定義はしていませんが、「県震災復興対策マニュアル」では、震災前の状況にすることが復旧であり、震災前より災害に強いまち、安全なまちなどに改修することが復興であると記しております。

---

特に統一的な定義はない。

個々の施設の再建等は原形復旧、改良復旧ともに「復旧」とするのが一般的。

まれに見る大災害の場合、復興計画が作られるが、その内容は「災害で大きなダメージを受けた地域社会の総合的なインフラ復旧と経済・文化活動への政策的なテコ入れにより災害前よりも良くする」というイメージが強い。

---

復興は復旧とは異なり、被災前の地域の抱える課題を解決し、被災を契機に都市構造や地域産業の構造等をより良いものに改変する事業と位置付けられる。

（県地域防災計画より）

---

復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）

都道府県

定義していないが、下記のとおり用いている。

〈復旧〉

公共土木施設、農林水産施設、学校教育施設などの公共施設の原形復旧のほか、交通施設、上下水道・電気・ガス施設、放送施設などの応急復旧等。

〈復興〉

壊滅的な被害を受けた被災地の再建について（中長期的な視野に立った）都市構造や産業基盤等の改変を伴う複雑な大事業、土地区画整理事業、市街地再開発事業などの実施。

復旧と復興の定義については、明確に規定はしていないが、復旧とはハード面を中心として対策を講じること、復興とはソフト面を含めた中での対策を講じることと考えている。

なお、事業展開としては、県として災害予防対策や復旧復興対策もにらんで、県政全般にわたる防災対策を総点検した上で、県地域防災対策の具体的行動指針となる「防災アクションプラン」を定め被災地の復興まちづくり体制の整備など行動実践を行う項目を掲げてプランの着実な実行を推進している。

〈復旧〉

被災地域において、被災者の生活再建を支援し、より安全性に配慮した復興を目指すため、公共施設等の現状復旧やがれき処理を実施すること。

〈復興〉

被災地域において、その地域が壊滅している場合、災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決を含めた復興計画を策定し、住民の安全と環境保全等に配慮したまちづくりを行うこと。

地域防災計画では、地域の復旧・復興の基本方針の決定の項目の中で、「……迅速な原状復旧を目指すか、又は更に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……」と記述している。

〈復旧〉

災害発生後被災した各施設の原型復旧にあわせて、再度災害の発生を防止するため必要な施設の新設又は改良を行うこと。  
 〈復興〉 災害発生前の姿に戻すことにとどまることなく、総合的かつ長期的な視野に立ち、より安全で快適な空間創造を行うこと。

本県の地域防災計画においては「災害応急対策」と「災害復旧」は編を別にしているが、応急対策と復旧を時間的に明確に区分しているものでもなく、対策項目によっては両者にまたがるものもあり、明確に定義付けをすることは難しいと考えている。

なお、地域防災計画において「復旧」は人心の安定と社会秩序の保全を図り、民生安定のため緊急に講ずべき措置としている。

また、地域防災計画に定めはないが「復興」は復旧後の原状復元までに行う対策になるものと理解している。

地域防災計画上明確な区別はしていない。

ただし、「復旧」は、「交通機関の復旧」や「電気・ガスの復旧」といった使われ方をしており、「復興」は、「地域復興」「住宅の復興」といった使われ方をしている。

こういったことから、おおむね、「復旧」は壊れたりしたものを元の状態に戻す、元通りにする「復興」は、ふたたび盛んにする、活性化するといった使い方の傾向があるように思われる。

地域防災計画においては、復旧・復興について、「災害復旧計画」として制定している。

〈復旧〉 原状復旧（再度災害を防止できるよう可能な限りの改良復旧）。

〈復興〉 中長期的課題の解決を図る計画的復興。

地域防災計画において、「復旧」については、災害発生後の民生の安定、社会経済活動の早期回復を図るとともに、被災前の状態への復元に止まらず、将来の災害を予防するための施設等の復旧を目指すことを基本とすると記述し、また「復興」については、著しい被害を受けた地域の復興を総合的に推進する必要があると認めるときは、被災後、早急に横断的な組織として復興本部を設置するものと記述している。

さらに、阪神・淡路大震災からの復興については、単に震災前の状態に戻すのではなく、来るべき高齢社会への備えや産業構造の転換など、さまざまな課題に全力で取り組みつつ、未来を創造する「創造的復興」を目指している。

〈復旧〉 公共土木施設、農林水産業等の災害で被害を受けた施設等の復旧及びそれに必要な措置を行うこと。

〈復興〉 著しく被害を受けた被災地域の円滑な社会経済活動及び被災者の生活安定を推進すること。

定義はしていないが、大規模災害の場合に「復興計画」「復興事業」としている。

---

**復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）**


---

**都道府県**


---

〈復旧〉 被災者に対する生活再建の支援や災害の防止に配慮した施設の復旧など、迅速に、被災以前のレベルにもどす。  
 〈復興〉 場合によっては、都市構造の大幅な変更も伴うような、さらに災害に強いまちづくり。

---

特に定義していない。計画等では「復旧」を使用している。

---

地域防災計画において、県及び市町村は、被災地域の再建を行うために、被災の状況、関係公共施設管理者の意向等を勘案しつつ、国等の関係機関と協議を行い、原状復旧あるいは中長期的な計画復興のいずれにするか検討し、復旧・復興の基本方向を定めるものとしている。

---

地域防災計画において次のように取り扱っている。

**〈復旧〉**

災害復旧対策は、災害発生後被災した施設の原形復旧にあわせて、再度災害の発生を防止するため、必要な施設の設計又は改良を行うなど将来の災害に備える事業計画を樹立し、早期復旧を目標に実施するものとする。

〈復興〉 災害に強い都市機能が必要と判断した区域について合理的かつ健全な市街地の形成を図るため、復興の基本方針を定め、必要に応じて復興計画を策定し、市街地を復興する。大規模な被災地域の再建を速やかに実施するため、都市・農山漁村復興、住宅復興、産業復興など分野別復興計画を作成し、復興を進めるものとする。

---

復旧と復興の明確な定義はありませんが、県地域防災計画（震災対策編。平成15年5月修正）においては、次のような扱いになっています。

〈復旧〉 被災施設の原状復旧等、がれきの処理。

〈復興〉 災害に強いまちづくりの実施、被災者等の生活再建等の支援、被災中小企業の復興その他経済復興の支援。

---

応急的な原状回復までが復旧で、それ以外については復興と考えている。

---

**被害が比較の軽い場合**

迅速な原状復旧を原則とし、復旧が一段落したら中・長期的な災害に強いまちづくりを計画的に推進する。

**被害が甚大な場合**

被害が広範囲に及び甚大な被害が発生した場合は、迅速な原状復旧を目指すことが困難になる。その場合、災害に強いまちづくり等中長期的課題の解決をも図る復興を目指す。

---

〈復旧〉 被災前の状態に施設を戻すこと。

〈復興〉 復旧と同時に自治体及び被災者を総合的に支援すること。

---

**市区町村**


---

本市においては、災害復旧は、市街地形態とともに、道路、公園、ライフライン施設などの都市施設をほぼ従前の状態に回復することと定義し、災害復興は、市街地形態を一新して、都市施設の充実・改善を図るなどの都市改造を行うことと定義している。

---

復旧と復興について明確な形での定義はしていないが、市地域防災計画（地震対策編 第4章）において、「復旧」、「復興」という言葉を使用している。

地域防災計画において、「災害復旧計画」（第4章）を

①市民生活安定のための緊急措置

②復興計画の策定

③激甚災害の指定

の3つから構成している。

ゆえに、市としては、「復旧」を「復興」を含むより広義の概念として捉えているものと考えられる。

---

市防災計画での規定は次のとおりです。

〈復旧〉 被災者の生活援護、被災者生活再建支援金の支給、被災者の住宅確保、災害廃棄物の処理など。

〈復興〉 震災後に市長を本部長とする市震災復興本部において、震災復興計画を策定します。

---

本市の地域防災計画上、復旧と復興を明確に区分して定義づけはしていないが、計画に定めている内容からみると、復旧は元の生活、経済活動を一日も早く取り戻すために必要な事業対策で、復興は、総合的、長期的な視野に立って、より安全で快適な地域社会、暮らしの実現につなげる事業、対策と捉えています。

---

定義していません。

〈復旧〉 災害対策本部において基本的に既存制度を用いて実施されるものです。

〈復興〉 復旧で不十分な場合に災害復興本部を設置し、災害復興基本計画が策定され、実施されるものです。

---

復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）

市区町村

「市復興計画（平成7年6月策定）」では、復旧と復興を明確に定義はしていないが、「復興にあたっては、単に震災前の姿に戻すにとどまることなく、震災の経験や教訓を生かし、より安全で快適な、にぎわいと魅力あふれるまちをめざし～復興を進めていくことが重要である。」と定めています。

復旧・復興の方針

本市は、被災の状況、地域の特性、関係公共施設管理者の意向等を勘案しつつ、迅速な現状復旧を目指すか、又は更に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る。必要な場合には、これに基づき復興計画を作成することとしている。

復旧・復興については、地域防災計画で定義し、地域防災計画に基づき、事業を展開していく。

本市防災計画では、復旧計画の基本方針は、社会秩序の維持及び社会活動の早期回復を図るため、適切な対策を講じるものと規定している。一方、復興については規定がない。

国の基本計画によれば、被災の状況、地域の特性等を勘案しつつ、迅速な現状復旧か、さらに災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決も図る計画的復興とするかの基本方針を定めるとあることから、これを参考に取扱いしていくこととなる。

当市の「復旧」とは、「原形復旧にとどまらず、将来の災害に備えるため、必要な措置を講ずる」と定義しております。

ハード的に、災害前の状態に戻すのが「復旧」でしょうか。住民の経済的及び精神的な事柄などすべてを以前の状態に戻すのが「復興」でしょうか。

災害復旧に当たっては、災害の再発生を防止するため、公共施設等の復旧は、単なる原型復旧に止まらず、必要な改良復旧を行う等将来の普及に備える計画とし、「災害応急対策計画」に基づき、応急復旧終了後被害の程度を十分検討して計画をたて、早期復旧を目標にその実施を図るものとする。

〈復旧〉 道路・河川・施設等を平常な状態に戻すこと。

〈復興〉 消費・観光・文化・産業等が平常の盛んな状態に戻ること。

定義はしていません。

大規模災害の事例がないため、定義していないが、復旧とは施設面のことを主とし、復興とはソフト面も含めた「もと地域生活を取り戻す」ということだと考えている。

防災計画上、災害復旧については、単なる原型復旧に止まらず、必要な改良復旧を行うなど、将来の再発生の防止に備える復旧事業計画により災害復旧を実施する。

また、災害復興については、災害復興対策に関する検討委員会を町行政・関係機関・専門家・住民等により設置し、この委員会の意見、復興方針等に沿った、災害復興事業計画を策定し、災害復興を実施する。

災害復旧事業計画を作成し、災害復旧事業費等の措置及び応急金融対策を講じていく。

「復旧」とは原状回復を主に意味しており、「復興」とは、原状回復以上に住みよい、よりよい町づくりを進めるという意味で解釈できる。

厳密に定義づけているわけではないが、事業展開の上で、状況に応じ、適宜対応している。

定義していない。

〈復旧〉 現行制度を利用して、生活・産業・公共施設等の復旧対策を図る。

〈復興〉 復旧事業だけで不十分であり、被害の程度により本格的な復興事業の推進を図る。

定義なし。

応急復旧の実施にあたっては、地域住民の生活手段の確保を最優先とし、社会秩序の維持及び社会活動の早期回復を図るため迅速、適切な対策を講ずるものとする。

復旧対策の実施にあたっては、被災の状況を十分検討し、単なる被災施設等の原形復旧にとどまらず将来の災害に備えるため、必要な施設の新設及び改良等の措置を講ずる等適切な復旧対策を実施するものとする。

応急復旧の実施にあたっては、地域住民の生活手段の確保を最優先とし、社会秩序の維持及び社会活動の早期回復を図るため迅速、適切な対策を講ずるものとする。

復旧対策の実施にあたっては、被災の状況を十分検討し、単なる被災施設等の原形復旧に止まらず、将来の災害に備えるため、必要な施設の新設及び改良等の措置を講ずる等、適切な復旧対策を実施するものとする。

また、被災者等の復旧に対する援助等の措置にあたっては、関係機関等は相互に緊密なる連絡をとり、迅速に被害状況を把握し、適切、公平な対策を実施するものとする。

地域防災計画の災害復旧計画に基づいて行う。

---

**復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）**


---

**市区町村**


---

- 1 再度の災害に対応した復旧・復興
  - 2 復旧段階への計画的な移行
  - 3 総合的、全体的な復旧、復興
  - 4 迅速な復旧、復興
  - 5 情報、相談活動の充実
  - 6 機動的、弾力的な取組み
- 

〈復旧〉 被災施設に対し、単なる原型復旧に止まらず、必要な改良復旧を行う等、将来の災害に備える。

〈復興〉 まち全体について、災害の強いまちづくりを行う。

---

**災害復旧事業**
**激基法による災害復旧事業**

激基災害に指定された場合は、この法律に基づいて復旧事業を行う。

**その他の法律による災害復旧事業**

道路法、河川法等の財政援助による災害復旧事業を行う。

**災害復興事業**

大規模な災害が発生した後は、町長を本部長とする「町災害復興本部」を設置し、「災害復興基本計画」を策定するとともに、災害後復興事業実施の総合調整を行う。

---

防災計画において、復旧とは災害の再発生を防止するためとしているが、復興については明確に定義していない。今後の防災計画見直しにおいて検討していきたい。

---

定義していない。

- 1 応急復旧…町民の生活手段確保と社会秩序維持と社会活動の早期回復。
  - 2 復旧対策…被災施設等の単なる原形復旧ではなく、将来の災害に備えることを前提に復旧するもの。
- 

特に定義づけてはおりませんが、道路、住宅等特定された部分の回復を復旧、町全体の復旧等を復興としています。

---

災害応急対策計画に基づく応急復旧終了後、被害の程度を充分検討して計画し、早期復旧を目標にその実施を図るものとする。

---

復旧は元の状態に戻すこと。復興は元の状態に戻すのではなく、まちづくりといった観点から、従来以上に価値を高める整備を行うこと。

---

〈復旧〉 ライフライン、公共施設等の基盤整備。

〈復興〉 経済そのもののほか、精神的なものも含め地域全体の正常化。

---

防災計画では、復旧対策計画を第5章に設けており、それに基づき、各種事業を展開することとしている。計画上、復興という定義付けはないので、現時点においては、有事の際には、地域防災計画に基づき各種対策を講じるとし申し上げようがない。

---

復旧は単なる原状復旧にとどまらず、将来の災害に備えるため、必要な改良復旧工事には、防災施設の新設等の事業を計画し、被災者等の救済措置に万全を期する。

---

復興は現在の住民のみならず将来の住民のためのものという理念のもとに、復興計画作成段階で復興後のあるべき姿を住民に呈示するとともに、復興計画のスケジュール、実施施策等の情報を提供し、住民の合意形成を図ることとしている。

---

町では、災害・地震等で死亡した町民の遺族に災害弔慰金の支給を行い、精神又は身体に著しい障害を受けた町民に災害障害見舞金の支給。

自然災害により被害を受けた世帯の世帯主に対する災害援護資金の貸付を行っている。

他、災害融資体制の整備等。

---

〈復旧〉 災害により壊れたものを元の状態にすること。

〈復興〉 災害で破壊された生活環境を再建すること。

---

復旧の定義として特に復興と区分けしているものでないが、町として、ライフライン（電気・電話・水道・ガス）や、農林・土木施設関係への対応等について復旧との概念で取り扱っている。

復興は主に生活安定の早期回復という意味合いで使っており河川の改修等を始め大きなプロジェクトとして定義している。

---

〈復旧〉 壊れたり、傷んだりしたものを、もとの状態にすること。もとの状態にもどすこと。

〈復興〉 壊れたりしたものが、再びもとの盛んな状態にすること。

---

復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）

市区町村

〈復旧〉

社会基盤（公共施設）やライフラインの復旧とし、その際、再度災害の発生を防止するため、必要な改良を行う、また、将来の災害に備える事業計画を策定して、早期復旧を図る（概ね1カ月）。

〈復興〉

被災前の地域の抱える問題を解決し、市街地構造等をより良いものに改変する復興計画を速やかに作成し、計画的な事業を推進する。

市は、被災地の再建を行うため、被害状況及び地域特性並びに応急復旧後の状況等を考慮し、必要に応じ県等関係機関と協議を行い、現状復旧を目指すか、あるいは、地震に強いまちづくり等の中長期的、計画的復興を目指すかについて早急に検討し基本方針を定める。

当座の機能回復を復旧とし、それ以後継続する機能を復興と解している。

〈復旧〉 被災地域の被害状況や地域特性を考慮し、原状回復する。

〈復興〉 中長期的課題解決も考慮し、災害の教訓を生かし、災害に強いまちづくりを目指す。

他のさまざまな災害情報、被災体験を参考に、復旧、復興事業を計画検討中である。

〈復旧〉 応急的に被災前の機能を確保する。

〈復興〉 被災を契機に都市構造や地域産業の構造等をよりよいものに改変する。

被災地域の被害程度、緊急の度合いに応じて、公共土木施設災害復旧国庫負担法その他に規定する緊急査定が実施されるよう、必要な措置を講ずるとともに、復旧工事が迅速に実施できるよう努め、復旧事業の決定したものについては緊急性の高いものからただちに当たり、事業実施期間の短縮に努める。

災害復旧事業実施体制の確立

被災施設の災害復旧事業を迅速に行うため、村は他の防災関係機関と連携を図り、実施に必要な職員を配備する。また、災害の規模に応じ、職員の応援、派遣等の活動体制について検討し措置をとる。

災害復旧事業計画の作成と緊急適正の促進

被災施設の復旧事業の計画を速やかに作成し、補助対象事業等については、復旧事業費の決定もしくは決定を受けるための査定計画を立て、速やかに査定実施に移すように努める。査定を行う必要のある事業については、直ちに緊急査定が実施されるよう措置を講じ、復旧工事が迅速に行われるよう努める。

復旧は被災前の状態に戻すこと、復興はよりよい状態にすること。

本市においては、未だ「復興」を必要とする大規模災害もなく、地域防災計画上でも「復興」については記述されていない。「復旧」は現状に回復するのみであるが、「復興」は、新たな視点に立ち都市を再生する発展的な復旧が必要と思われるが、具体的な事業展開をどのように行っていくかは今後の検討課題である。

建物や道路等を元に戻すことが復旧で、まちに元気が戻り、再び活性化することが復興。

災害発生直後から最低限度の生活に支障をきたさないための整備を実施する過程が復旧であり、その復旧から各支援策等により社会経済活動の回復、住民生活の安定など自立した生活ができるまでの過程を復興と考える。

被害者への生活支援、産業振興の支援、激甚災害の指定、災害復興計画の策定。

〈復旧〉

災害復旧事業の実施責任者において、被災した公共施設の原形復旧にあわせて、施設の新設、改良を実施する（個別的）。

〈復興〉

市内の広い範囲に被害が生じ、社会経済活動に甚大な被害が生じた場合の市の災害復興計画・災害復興ビジョンを作成して行うもの（全体的）。

定義していない。

〈復旧〉 施設などの部分的な回復であるが、大規模な復旧事業には財政的負担も大きいことから、国の支援を必要とする。

〈復興〉 甚大な被害が発生し、社会の再形成を図る必要から、国が行う事業と捉えている。

災害復旧事業が該当する事業名ですが、災害等で壊れた農地、河川を元に復旧させることで、部分的、一時的な意味合いだと思います。

〈復旧〉

災害応急対策を講じた後に、災害発生後被災した施設の原形復旧に併せて、再度発生を防止するため、将来の災害に備える事業計画を樹立し、早期復旧を目標にその実施を図る。

〈復興〉

上記の事業計画に含まれるとして取り扱っている。

---

**復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）**


---

**市区町村**


---

〈復旧〉被災直後から実施対応する。

〈復興〉ライフライン等「復旧」後、被災状況に応じ計画的に実施する。

---

町地域防災計画において、「災害復旧計画」についての章を設け、「災害復旧計画では、民生の安定及び社会経済機能の早期回復を図るための施策を重点的に実施するものとし、併せて再度にわたる災害の発生を防止するため復旧は単なる原形復旧にとどまらず、将来の災害に備えるため、必要な改良復旧さらには防災施設の新設などの事業計画とし、災害応急対策計画に基づき応急復旧被害の程度を検討して実施する」と定めている。

---

復旧と復興については定義しておりません。

ただし、地域防災計画において、風水害については災害復旧計画、震災については災害復旧・復興計画、原子力については原子力災害復旧計画を定めております。

---

〈復旧〉

被災者自身の自主的な復旧を原則としつつ、速やかな生活再建への立ち上がりを促し、被災者の自主性を損なわない範囲において、復旧支援策を行うこと。また、被災した公共施設等を被災前の状況に回復すること。

〈復興〉

被災前の地域の抱える課題を解決し、被災を契機に都市構造や地域産業の構造等をよりよいものに改変する事業。

---

〈復旧〉

災害発生後被災した施設の原形復旧にあわせて、再度災害の発生を防止するため、必要な施設の設計または改良を行う等、将来の災害に備える事業計画を樹立し、早期復旧を目標にその実施を図る。

〈復興〉

住民や企業、その他多数の機関が関係する高度かつ複雑な事業である。これを効果的に実施するためには、被災後速やかに復興計画を作成し、関係する主体との調整及び合意形成を行い、計画的な復興計画を推進するものとする。

---

〈復旧〉大規模災害時における混乱を速やかに収拾するために講じる対策。

〈復興〉被災前の地域の抱える課題を解決し、被災を契機に都市構造や地域産業の構造等をよりよいものに改変する事業。

---

定義していない。

〈復旧〉最低限の生活が営めるよう、応急的な対応事業。

〈復興〉復旧後の恒久対策事業 と考える。

---

〈復旧〉目に見えること。

〈復興〉目に見えないこと。

---

「地域防災計画」において、災害復旧・復興対策計画として、

- 1 被災者の生活の安定化。
  - 2 被災施設の復旧。
  - 3 復興対策計画 として位置づけしている。
- 

定義づけはしてはおりませんが、地域防災計画で「民生安定化のための緊急措置」として、復旧計画を定めております。

復旧及び復興の定義はしていない。地域防災計画の中では、「災害復旧対策計画」を策定し、府民生活の安定を図ることとしている。

---

〈復旧〉道路や公園などの公共施設やライフライン関係を被災前の状態にすること。

〈復興〉ハード、ソフトの両面において、被災前の生活状態にすること。

---

市は被災の状況、地域の特性、関係公共施設管理者の意向等を勘案しつつ、迅速な現状復旧を目指すか、又は更に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・復興の基本方針を定めるものとする。

---

特に定義はしてはおりませんが、「復旧」とは災害によって生じた被害を元の状態に戻すことを言い、「復興」とは市民のみなさんとの協働により、被災したまちを再生し、かつ、発展させていくことを言うのだと思います。

---

〈復旧〉短期的な救援・援助。

〈復興〉長期的な救援・援助。

---

町は、災害により被害を受けた住民の自力復興を促進し、安定した生活の早期回復を図るため、生活相談・租税の減免等を計画的に実施し、人心の安定と社会生活の早期回復に万全を期す。

---

〈復旧〉緊急的な対策。

〈復興〉長期的な対策。

---

復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）

市区町村

現在の本市の地域防災計画の中では、復旧と復興を大きく復旧として定義している。  
合併により策定する新市地域防災計画では、復旧と復興を別にして策定する予定です。

復興については、特に定義していない。事業展開も復旧を前提として行っている。

復興について特に定義していません。復興のありかた、行政上の手続き等について、調査研究を進めているところです。

〈復旧〉

現状（平常時）または、それに近い機能を迅速に回復させることを主とする。また災害に強いまちづくりをする上で、中長期的目標のもとに計画を作成し、実施していくことも含む。

〈復興〉

被災前、被災時の地域における問題を解決し被災を契機に都市構造や地域産業構造等の改善を行うことを主とする。

復旧が市街地の形態や都市施設をほぼ従前の状態に回復することであるのに対し、復興は市街地の形態を一新して道路、公園やライフラインの充実改善を図るなど、都市改造を実施し、新たな社会資本の整備を行うことにある。このことから、被災前の地域の抱える課題の解決、都市構造や地域産業の構造等をよりよいものに改変する復興計画を速やかに作成し、関係する主体との調整・コンセンサスを行い、計画を推進する。

地域防災計画に

災害市民相談・り災者へのメンタルケア・公共施設の災害復旧・災害復旧に伴う財政援助の確保・被災者に対する復興資金等の計画の内容で定義されているが、平成7年度に修正したものであるため、今後、見直し等の検討が必要である。

〈復旧〉

ライフラインと住宅の修理が終わり、住民が戻り、応急対策が終わって生活基盤が整った時。

〈復興〉 土地の区画整理によって防災に配慮された街づくりによって形成された市街地に再建された住宅と住民が戻り、災害の傷跡が残っていないインフラが整備された時。

災害発生後、被災状況を的確に把握し、再度災害の発生を防止するため、必要な施設的设计又は改良を行う等、将来の災害に備える事業計画を樹立し、早期復旧を目標にその実施を図る。

復旧と復興については特に定義しておりませんが、被害の状況により具体的な取り扱いについてはケースバイケースになりますので、復旧、復興ともに明言することはできません。

〈復旧〉

災害発生後、被災した各施設の原状回復にあわせ、災害再発を防止するために、必要な施設の新設又は改良を行うなど、将来の災害に備えるものとして定義しています。

〈復興〉

り災者の生活再建及び経済活動の早期回復を図るものとして定義しています。

地震災害対策として、応急活動体制（初動体制）をはじめ、避難対策や応急医療救護、ライフライン施設の応急対策、建物応急対策等を震災応急対策計画と定義しており、災害救助法の適用や激甚災害の指定を受ける以外の復旧・復興について具体的な計画は策定していない。

具体的な復旧・復興計画の策定や同事業の実施実績はないが、復旧は原状回復（100%）、復興は復旧を超えるものと考えている。

災害予防、応急対策を中心に事業展開を実施しており、復旧・復興の明確な定義を行っていない。

基本的には財政面との協議となるが、国、県の支援を期待している。県、民間団体との協定の中で展開していきたい。

〈復旧〉 現状回復が前提であり、同様の災害があれば、同様の被害が起こる可能性があると考えている。

〈復興〉 現状のネガティブファクターを極力排除し、より耐久性のある街として再構築していくものとする。

復旧と復興の定義は特にないが、具体的には「復旧」とは、最低でも被災前の健全な状態に戻すことをいい、「復興」とは、被災前の健全な状態から想定された発展規模まで復することをいうものと思われる。

市は、ライフライン関係や施設機能の回復を行う災害復旧計画を地域防災計画で策定していますが、災害の被害者の生活から地域の再興に至る心のケアを伴う復興計画は現時点では作成していません。

〈復旧〉

災害による被害の回復の為、被災後の応急措置をはじめ、本格復旧計画により本来の生活基盤等の回復を目指すものである。

〈復興〉

災害による社会的又経済的損害等を含め、人心ともに立ち直すことである。

---

**復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）**


---

**市区町村**


---

復旧と復興について、本村では具体的に定義していないが、復旧を水道・電気・ガス等のライフライン、道路・河川等の公共土木施設の再建、復興については、被災者に対する税負担の軽減、災害援護資金の貸付等、資金的援助として取り扱っている。

復旧と復興を区別しておらず、復旧計画として「町民の生活確保の措置を講ずることにより、町民生活の早期回復を図るものとする」と定義しています。

復旧とは応急的な意味合いで、一時的なものであり、復興は未来永劫幸福なるもの。

厳密な定義づけではないが、復旧を応急的なもの（例 ライフラインの復旧）、復興を本格的なもの（例 都市復興）ととらえています。

**復興の定義**

『旧状の水準を超えた新しい価値や質が付加された都市空間を生み出すための措置』（都市復興）と「被災者が生活の変化にうまく適応するための営み」（生活復興）とが相互に密接に連携・調整をとりながら遂行される営み』と定義する。

「都市の復興」と「生活の復興」の2つに大きく分けて、それぞれ「区都市復興マニュアル」、「区生活復興マニュアル」を定めている。

具体的には、被災後2週間程度をめぐりに、区災害復興本部を設置し、まちづくりに係る「都市の復興」と区民の住宅、教育、消費生活、産業経済などの分野に係る「生活の復興」について、各部署が取り組む形をとっている。

定義はなく、発災後の応急対応から一連のながれとして、円滑な復興に向けた体制をとっていくこととして、そのための体制を、条例・地域防・マニュアル等に定めている。

〈復旧〉 災害発生後の応急処置。

〈復興〉 将来を見据えた対策。

復旧と復興は明確に区別できるものではないので、特に定義はない。また、事業展開の上でも明確な区分は無く平行して対策を展開していく。

〈復旧〉 被災する前の状態に戻すこと。電気やガスの復旧。

〈復興〉

- 1 市街地の再建 再び震災が起きても被害を受けない、又は被害を最小限にとどめることができるまちづくりの推進。
- 2 区民生活の再建 住宅の確保をはじめとして、被害者が自助・共助によりくらしの安定を図ることができる支援の実施。
- 3 地域経済の活性化 雇用の確保・維持や中小企業対策など、被災者のくらしの再建・安定のバックボーンとなる地域経済活性化の推進。

災害によって被害を受けた区民が、その痛手から速やかに再起し、生活の安定を早期に回復するよう、被災者に対する職業のあっせん、租税の徴収猶予及び減免、資金の融資、生活相談等を行うことにより、被災者の生活確保を図るものとする。

市では、災害後の都市復興及び市民の生活再建を円滑に行うため、国・東京都ならびに関係自治体と連携協力して、基本方針及び災害復興計画を策定し、これに基づき復興事業を推進する。また、被災の程度に鑑み、その必要に応じて、市災害復興本部を設置する。

〈復旧〉 応急的な対応。

〈復興〉 計画的・恒久的な対応。

生活復旧は、被災者の暮らしを一日も早く震災前の状態に戻すための、電気・ガス・水道・道路等の旧状復帰を目標としている。

これに対し、復興は、旧状の回復に止まらず、市全体の防災上の向上を目指し、「被災を繰り返さないまちづくり」を行うとともに、将来世代も含め、人々が快適な暮らしや都市活動を営むことができる「持続可能な都市」にしていくことを目標とする。

特に定義はしていないが、ライフラインの復旧としては、電気・ガス・上下水道・通信の各関係機関と連携して応急対策を講じ、公共施設等の復旧については、道路、橋りょう、河川、鉄道等をライフライン復旧と同様に関係機関と応急・復旧措置を講ずる体制をとっている。

復興については、震災後、必要に応じて震災復興本部を設置し、市民の生活復興及び都市復興等を円滑に行うために、震災復興基本方針及び復興総合計画を策定する。これに基づき、国・都と連携・協力して復興事業を推進することになっている。

---

復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）

市区町村

- 1 震災災害発生時には、災害対策本部を設置し、さまざまな応急活動を実施するが、震後1週間をめぐり、震災復興本部を設置する。
- 2 震災復興本部の組織（企画部が総括）。  
 企画部（総合調整）健康福祉部（くらし）環境部（住宅）。  
 都市建設部（住宅・都市施設）。
- 3 震災復興本部は、各担当部からの計画をもとに災害対策本部と連絡をとりながら、震後6カ月を目標に震災復興計画を策定する。

発災後、施設など壊れたものを直すのが復旧。  
 市民の生活を発災前のようにもどすことを復興。

〈復旧〉 被災に対する対応、現状復元。  
 〈復興〉 復旧後の地域活力の推進。

〈復旧〉 インフラや箱物等の“モノ”が元通りになること。  
 〈復興〉 地域の“ヒト”や社会経済“カツドウ”が元通りになり、動き出すこと。

〈復旧〉 災害以前の状態に戻すことと考えております。  
 〈復興〉 新規事業を設定し、新たな街づくりを行うことと考えております。

明確な規定はないが、復旧はあくまで現状に復するものであり、復興は震災前より地震等の災害に強いまちへ改修し、より安全なまちへ形作るものとしています。

〈復旧〉  
 公共施設を例とすれば、被災施設の復旧と合わせ、災害の再発を防止するため、被害の程度を検討して、必要な施設の新設または改良を行うもの。  
 〈復興〉 市街地及び都市基盤施設の復興、生活再建及び地域経済の復興支援。

〈復旧〉  
 応急復旧の完了後、災害の再発生を防止するために必要とされる施設や建築物の新設または改良などによる民心の安定や社会的活動の回復を図ることをいう。  
 〈復興〉  
 復旧活動が完了した後、防災力の一層の向上を図り、震災に強いまちづくりと、被害を受けた市民生活の再建及び安定を図ることをいう。

〈復旧〉  
 あらかじめ所管施設の構造図、基礎地盤状況等の資料を整備しておくとともに、資料の被災を回避するため複製を別途保存に努める（応急復旧計画）。  
 〈復興〉  
 あらかじめ地籍、建物、権利関係、地下埋設建築物等の償報図面等の整備保存並びにバックアップ体制の整備を図る（復興計画）。

〈復旧〉  
 1 被災者への相談機能の強化。  
 2 義捐金品の受付及び配分。  
 3 借地借家制度の特例の適用。  
 4 り災中小企業関係融資。  
 〈復興〉  
 町の復興を速やか、かつ円滑に進めるため、住民への情報提供を行いつつ、合意形成を図り、復興計画を策定していく。

〈復旧〉 被災したものを従前の状況に戻すこと。  
 〈復興〉 被災前より良い状況を造り替えることと考える。

復旧と復興とを明確に区別して定義をしていないが、地域防災計画の災害復旧計画では、公共施設復旧計画として「被災した公共施設の災害復旧は、できるだけ早い被災施設の原形復旧と合わせ、再度の災害発生を防止するため、長期的視点に基づいた十分な検討による施設の新設または改良が必要である。」としている。

定義していない。支援事業は復旧事業として取り扱っている。

---

**復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）**


---

**市区町村**


---

**第4章災害復旧計画**
**第1節 民生安定化対策**

災害により被害を受けた住民の自力復興を促進し、安定した生活の早期回復を図るため、市、県及び防災関係機関は、被災者からの生活相談の受付、職業のあっせん、生活関連物資の安定供給のための措置、租税の徴収猶予措置、公共料金の特例措置を実施するものとする。

**第2節 融資・貸付その他資金等による支援計画**

災害により被害を受けた市民が、その痛手から速やかに再起更正できるよう融資・貸付等の金融支援を行い、被災者の生活確保又は事業経営安定の措置を講ずる。

また、災害により死亡した者の遺族に弔慰金を、著しい障害を受けた者には見舞金を支給する。

**第3節 公共施設等災害復旧対策**

災害により被災した公共施設の災害復旧は、第3章の応急対策を講じた後に災害復旧事業の実施責任者において、各施設の原形復旧に併せて再災害の発生防止のため必要な施設の新設、改良を行う等の事業計画を樹立し、早期復旧を目標にその実施を図るものとする。

**第4節 災害復興対策**

災害により壊滅的な被害を受けた地域の社会経済活動及び被災者の生活を緊急かつ健全で円滑な再建・復興を図るため、市及び県は、住民、民間事業者及び施設管理者等と連携して、速やかに復興基本方向を定め、復興計画を作成するものとする。

更に市、県及び公共施設管理者は、復興計画に基づき、住民の合意を得よう努めるとともに、再度災害防止と快適な都市環境を目指した復興対策、防災対策を早急に実施するものとする。

（市地域防災計画より抜粋）

---

当市における復興計画策定にあたっての定義は次のとおりです。

**〈復旧〉**

文字どおり「旧に復す」、原形復帰を基本とする災害対応活動。災害によって壊れた施設や機能を災害前の状態にもどす活動。

**〈復興〉**

災害前とまったく同じ施設、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。

---

〈復旧〉 被災前と同様の種類、形質で元に戻すこと。

〈復興〉 元に戻すと同時に、二次的、三次的な効果を発現できること。

---

〈復旧〉 インフラ、住民の生活環境などを災害発災前の状態に戻すこと。

〈復興〉 復旧を足がかりに、災害前よりも住民の活動が活性化し、魅力を増すこと。

---

「市地域防災計画」より（計画の体系）

災害復興計画の作成・・・①組織体系の整備 ②災害復興方針・計画の策定 ③復興事業の実施

公共施設等復旧事業の推進・・・①被害状況調査 ②災害復旧事業の促進 ③住民及び関係団体等に対する情報提供

---

**〈復旧〉**

被災による損壊前と同じ状態（姿、形）へ修復。

**〈復興〉**

被災に伴い、期間中に失った信用などあらゆる価値を含めた回復及び再発時に同じ被災を繰り返さない対策の確立。

---

復旧とは、施設等の「物」の再生のみであるが、復興とは、市民の生活再建、市域全体の防災都市づくり、及び地域経済の活性化等をも含むものである。

---

本市における各種防災事業の核となる、市地域防災計画においては、“復旧”又は“復興”のそれぞれについて確たる定義をしていないものであるが、各々の基本的な考え方として、次のように規定している。

**1 災害復旧の基本的な考え方**

本市が被災した場合、その復旧にあたっては、被災者の生活再建を支援し、再度の災害の防止に配慮した施設の復旧等を図り、より安全性に配慮した地域経済復興のための基礎的な条件づくりを目指すものとする。

また、災害により地域の社会経済活動が低下する状況に鑑み、可能な限り迅速かつ円滑な復旧を図るものとする。

**2 災害復興の基本的な考え方**

本市の被災状況及び復旧状況を的確に把握し、復興のための課題を整理するとともに、「市民の生活再建」、市域全体の「防災都市づくり」及び「地域経済の活性化」を柱とした復興計画を策定するものとする。

---

復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）

市区町村

現行の地域防災計画において、災害弔慰金・見舞金の対応や土木施設の復旧工事について「復旧計画」として位置づけられている。

災害復旧事業計画

災害応急対策を講じた後の被害程度を調査・検討し、県の各部局と連携・協力して作成。

災害復興計画

被災の状況や地域の特性、関係公共施設管理者や住民の意向を勘案し、必要に応じて策定。

〈復旧〉

被災施設の原形復旧、災害再発を防止する公共施設の復旧とともに、災害による混乱を收拾し、民生の安定と社会経済秩序の回復を図ること。

〈復興〉 定義しておりません。

市地域防災計画の震災対策編の第4章 災害復旧計画の第3節 復興計画の中で、定義とまではいかないが、復旧や復興について基本的な考え方を示している。

「地域防災計画」の中で「災害復旧計画」を策定。

公共施設の災害復旧計画

市民生活安定計画

経済秩序安定計画

復興計画の4節からなる。

現状に戻すのが復旧であり、被災前よりも良い状態になることが復興である。

被災施設のみをの再建を復旧、地域全体の再建を復興。

被災者の生活再建を支援し、災害の再発防止に配慮した施設の復旧等を図り、より安全性に配慮した地域振興のための基礎的な条件づくりを目指す。

そのために復旧か、あるいは復興かの基本方向を早急に決定し、その推進に当たり必要な場合は、他の地方公共団体の支援を要請する。

〈復旧〉 被災の状況、地域の特性、関係公共施設管理者の意向を勘案しつつ、互いに連携し、迅速な状況復旧を行うこと。

〈復興〉 さらに災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決を図る計画。

「復旧」は原状回復的な意味で使用し、「復興」は市域全体を計画に立て直すなど、大掛かりで災害発生時より住環境等をよくするなど、中・長期的視点で行うものと考えております（地域防災計画 他）。

復旧と復興の定義はないが、町地域防災計画では、災害復旧計画の方針として、民生の安定、社会経済活動の早期回復、再度の災害の発生を防止するため、被災地域の迅速かつ適切な復旧を図るとともに、災害復旧事業とあわせて施行することを必要とする施設の新設又は改良を行う等将来の災害に備え、その実施を図る、としている。

財政的に大変厳しいので、お見舞金程度しか被災者にできないのが現状である。

〈復旧〉 主に物的（ハード）。

〈復興〉 主に人的（ソフト）。

特に定義していないが、「復旧」はあった状態に戻すこと。「復興」はあった状態から離れ、産業等をふまえ、新たなまちづくりを行うことと捉えます。

〈復旧〉 もとの状態にもどす。

〈復興〉

もとの状態をより進んだ内容にするといった感があるが、復興ということは、もとの同じ状態にはもどらないのを前提としているような気がする。

いずれにしても、明確に定義づけした取扱いをすること自体を行っているものではない。

〈復旧〉 公共施設（道路など）、ライフライン、交通輸送など、公的施設の原状回復。

〈復興〉 災害に強いまちづくりなどの被災地域の再建や被災者の生活再建。

社会、経済活動の早期回復や災害者の生活支援のため、実情に即した迅速な復旧を基本とし、早期の機能回復に努める。

〈復旧〉 被災者の生活再建及び施設の再建を図ること。

〈復興〉 災害に対して強い地域づくりや地域振興を図ること。

---

**復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）**


---

**市区町村**


---

特に定義はしていない。

町は、必要があると認めるときは、震災復興本部を設置し、復旧・復興対策を行う。

---

〈復旧〉 電気、水道、ガス、道路等日常生活の基盤となるものを平常どおりに戻す。

〈復興〉 日常生活が通常に戻ったうえで、社会活動や経済活動が行われている。

---

特に定義はしていない。

〈復旧〉 災害前と同じ状態の街づくりをすること。

〈復興〉 将来（地震災害、風水害）を見据えた都市計画の中での街づくりを進めていくこと。

---

それぞれの定義づけはしていない。

復旧の具体的事業は、①公共施設災害復旧事業、②災害復旧事業に伴う財政援助及び助成、③災害復旧事業に必要な金融及びその他の資金、④被災者の救慰、⑤市税及び国民健康保険税の減免等、⑥放射性物質及び原子力災害事後対策の事業。

復興の具体的事業は取り扱っていない。

---

定義はありませんが、事業展開上の上下水道、道路で言えば、

〈復旧〉 応急的にその使用を可能にすること。

〈復興〉 次の災害に耐えうる設備としていくこと。

---

〈復旧〉 ライフラインやインフラ等に使用。

〈復興〉 市域や市街地等計画的な再建をするときに使用。

---

各種施設の災害復旧計画の策定にあたっては、災害は実情に鑑み、その原因となった自然的、社会的、経済的諸要因について詳細に検討し、総合的な見地において策定し、緊急度の高いものから直ちに復旧に当たり、可及的速やかに完了するよう施行の促進を図るものとする。

---

〈復旧〉 壊れたものがつかえるようになるまで修復すること。

〈復興〉 もともしくはそれ以上にすることである。

---

〈復旧〉 被災前のもとの状態に戻すこと。

〈復興〉 単に現状復旧するだけでなく、本町の将来像である「快適性空間都市」の実現に向けて計画を推進する。

---

災害の実情に鑑み、その原因となった自然的、社会的諸要因について、詳細に検討し、総合的な見地において策定し、速やかに完了するよう施行の促進を図る。

---

**災害復旧**

公共施設の復旧は、単に原形復旧にとどまらず、必要な改良復旧を原則として、更に関連事業を積極的に取り入れて施行するものとする。各種施設の災害復旧にあたっては、災害の実情を鑑み、その原因となった自然的、社会的、経済的諸要因について、詳細に検討し、総合的な見地において、緊急度の高いものから直ちに復旧にあたり、可及的速やかに完了するよう施行の促進を図るとしている。災害復旧に伴う財政援助及び各種融資・支援制度を活用できるよう努める。

---

〈復旧〉 人間が日常生活していく上での必要最低限の生活を支援すること。発災から短期間である。

〈復興〉 復旧以降の都市の発展、整備も含めた中・長期的な計画。

---

**〈復旧〉**

公共施設災害復旧、災害復旧事業に伴う財政援助及び助成。災害復旧事業に必要な金融及びその他の資金について、防災計画に掲載。定義づけはしていない。

〈復興〉 定義づけはしていない。

---

本市では、被災者の生活安定、社会経済活動の早期回復を目的に、地域防災計画の中で「災害復旧計画」を定めていません（特別に定義していません）。

---

**〈復旧〉**

早期に人心の安定と社会秩序の維持の回復を図るため、被災者の生活安定、社会経済活動の早期回復に万全を期する。

〈復興〉 特になし。

世帯更正資金、母子福祉資金の貸付、被災者に対する職業斡旋、租税の徴収猶予及び減免、簡易保険、郵便年金契約者に対する非常貸付、郵便貯金者に対する非常払渡し、住宅資金貸付、生活必需物資、災害復興用資機材の確保等に関する対策を講ずる。

---

復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）

市区町村

〈復旧〉 災害で被害を受けたものを以前の状態に戻すこと。  
 〈復興〉 人の営み（日常生活や地域経済）を取り戻すこと。

明確な定義づけはしていないが、

〈復旧〉 災害発生から数カ月から数年の期間で、災害により被災した施設を原型復旧する。

〈復興〉

災害発生から数年から十数年の期間で、災害前または災害前以上に都市（経済・社会・文化等）を活性化させる。と認識している。

明確に定義していないが、基本的に「復旧」はハード面にかかる事業、「復興」は目に見えないものなどソフト的な事業も含むものと考えている。

〈復旧〉 施設等の機能の回復。

〈復興〉 ハードとともにソフト面の立直し、新しい街並、まちづくりを行うこと。

※ただし、当市においては、そのような災害を受けたことがないため、担当個人の考えです。

〈復旧〉 被災前の状態に戻す。

〈復興〉 被災前の地域の抱える課題を解決し、被災を契機に都市構造や地域産業の構造等をより良いものに改変する。

〈復旧〉

災害発生後、1週目以降6カ月までにおけるライフラインや施設等の迅速な復旧作業。

〈復興〉

災害発生後6カ月以降における被災者の精神的な支援を含めた生活支援を行う。同様の被害を被ることがないように、計画的に災害防止対策を施す。

被災した場合、復旧は、被災状況等を調査して、優先順の高いものから効果的に迅速に対応する。

又、復興は、被災状況、復旧状況により、復興計画を具体的に作成する。尚、地域防災計画には、復興計画を樹立する手順について明記。

地域防災計画にて若干の記載事項はありますが、明確な記述はありません。

運用上は、元に戻すことを「復旧」、同じ災害に遭ったときに被害をより少なくできるようなまちづくりをすることを「復興」と考えております。実際には、人口動態や経済指数なども「復興」のものさしになると思います。

復旧とは、二次災害等により生命への危険が存在する状況下での対応であり、復興とは、生命への危険が取り除かれた後の対応と考える。

〈復旧〉 ライフライン、道路等公共施設、設備を元通りにする。→ハード事業

〈復興〉 住民の生活水準（精神面を含めた）を元通りにする。→ソフト事業

定義していない。

〈復旧〉 公的機能（施設、ライフライン等）を被災前の状態に復すること。

〈復興〉 災害により被害を受けた産業、地域経済を現状に復し、発展させること。

〈復旧・復興〉 災害により被害を受けた被災者のメンタルケアを行うこと。

全体的なイメージとしては復興であるが、事業展開上は復旧として整理。

定義していない。

〈復旧〉

公共施設等の被害の状況を調査し同等の補助金等を活用しながら災害の再発防止及び速やかな復旧が図れるよう事業を推進する。

〈復興〉

被災地域の復興は、都市構造や産業基盤の改変を要するような大規模な事業となるため、復興後のあるべき姿を明確にして、将来に悔いのないまちづくりを目指すことができるよう事業を推進する。

〈復旧〉

被災の程度を調査・検討し、府と連携・協力し、それぞれの所管する公共施設等に関する災害復旧事業計画を作成し、被災施設の復旧とあわせて災害発生の再発防止に努める。

〈復興〉

被災者の生活再建を支援し、市民とともに災害の再発防止に配慮した施設復旧を図り、より安全性に配慮した地域復興のための基礎的な条件づくりに努める。

---

**復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）**


---

**市区町村**


---

復旧は被害の程度を十分検討して原形復旧にとどまらず、再度災害の発生を防止するための必要な施設の新設または改良を行うことを原則とし、さらに関連事業との調整を図り災害復旧事業を効率的かつ速やかに実施する。復旧は市民生活の再建を対象とした「生活復興」と都市の復興を対象とした「都市復興」という別々の概念があると考えられ、これら両者の復興を一体として地域住民相互の助け合いを促し、自助・共助・公助の連携による復興のまちづくりを進めていくものとする。

本市は、地域防災計画において、「復旧事業の推進」「被災者の生活確保」「中小企業の復興支援」「農林業関係者の復興支援」「復興の基本方針」を記載。

**〈復旧〉**

公共土木施設、農林水産業施設、上水道施設、廃棄物処理施設、住宅社会福祉施設、公共医療施設、病院等、学校教育施設、社会教育施設、中小企業の振興、その他一以上の機能回復までを復旧とする。

**〈復興〉**

上記をより発展させ、さらに計画的に都市機能・環境の再整備を行うもの。

**復興の基本方針**

被災地の復興は、被災者の生活再建を支援し、再度災害の防止に配慮した施設復旧を図り、より安全に配慮した地域振興のための基礎的な条件づくりを目指すものとする。

〈復旧〉 特別な定義付けはないが、地域防災計画の中で推進している。

**〈復興〉**

被災者の生活再建を支援し、災害の防止に配慮した施設復旧を図り、より安全性に配慮した地域振興のための基礎的な条件づくりを目指すものとする。

地域防災計画において、災害復旧・復興対策編で「生活安定」、「復興の基本方針」を定めている。

復興とは、単に被災以前の状態に回復することではなく、これまで以上に安心して暮らせるまちとして構築することを意味している。

復興を目指すにあたり、都市構造などハード面を「まち」として、市民生活などソフト面を「暮らし」として捉え、双方の視点を重視し、計画を展開していく。

明確な定義はされていないが、復旧とは、こわれた物を元通りに戻すこと、復興とは、元の状態より良く（盛ん）にすること。

原状回復を復旧。

単なる復旧にとどまらず、新たな計画のもとでの事業展開を復興。

〈復旧〉 被害を被災前に戻す。

〈復興〉 心、経済、コミュニティ等含めた回復、発展。

やはり、復旧とはあくまで被災地（住家やライフライン等被災現場）の修復としてとらえています。しかしながら、ただ修復するだけでは、被災者の負担（生活面・経済面等含む）は何一つ解決していませんので、復旧を足掛かりに自助・公助・共助のもと、被災前の日常生活に近い水準へ被災者を導くことが復興と考えます。

応急措置として早急に処理すべきものを復旧と定義し、将来的な観点をもって計画すべきものを復興と定義する。

**〈復旧〉**

短期的な被災者支援、応急対策。社会経済活動の早期回復。

**〈復興〉**

長期的ビジョンに立ち、復興計画を策定し、被災前の状態の回復だけでなく、社会経済基盤の物質的整備とコミュニティ形成など精神面において新たな都市を創造する。

定義なし。

〈復旧〉 ライフライン等を災害発生前の状況に戻す事。

〈復興〉 被災者等を含めて災害発生前の状態に戻す事。

定義していません。

復旧は行政が中心的役割を担うと思います。

復興は住民の方々が中心的役割を担うと思います。

そのことを考えながら対応していくと思います。

---

復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）

市区町村

〈復旧〉 最低限の日常生活が出来る状態。  
 〈復興〉 町全体が被災前と同程度まで回復した状態。

〈復旧〉 ハード面の再生。  
 〈復興〉 経済、生活面におけるソフト面での再生。

定義していないが、地域防災計画に次のような記述がある。災害復旧対策編：災害発生後、公共施設の復旧及び住民生活を安定化させるための措置を定め、地域社会復興のための基本方針を定める。

特に具体的には定義しておりません。  
 事業展開としては、被災者の生活再建支援、中小企業への融資、災害相談の実施、公共施設及び農林水産施設、公園、上下水道の復旧などを取りあついています。

〈復旧〉 原型復帰のための災害対応。  
 〈復興〉 新たなまちづくり。

〈復旧〉 修理修繕を基とし生活環境を復元する事業。  
 〈復興〉 改良的、効果的に町の概況を踏まえた事業。

復旧と復興について、地域防災計画のなかで、定義されなく具体的な事業展開について、地域防災計画の改正時検討したい。

被災者の生活再建、事業活動の安定、公共施設の復興等により、災害に強い、より安全なまちづくりを目指す。

地域防災計画の中で定義づけしているが、具体的な事業展開は、その都度、制度・補助事業を活用している。

公共施設等の災害復旧事業計画は、施設の緊急復旧と災害の再発防止のための施策の推進が重要である。復旧事業の実施に当たっては、原形を復旧するだけでなく、よりよいまちづくりに向けた改良的な復旧、関連事業の採用を積極的に取り入れた効果的な推進に努めるとともに、町を取り巻く自然的・社会的条件を十分加味した綿密な計画づくりが必要である（災害復旧計画方針）。

災害復旧の基本方針として、災害により滅失・破損した住宅を確保し、被災者が再起できるよう、被害状況に応じて、公営住宅供給計画を樹立し、住宅供給の促進を行う。また、生活困窮者に対し、災害救護資金等の貸付を行うことにより生活の安定をはかっていく。また、公共施設については、災害復旧事業計画を樹立し、原形復旧に併せて、再度被害の発生を防止するため、また将来の災害に備えて必要な事業を実施することとなっている。  
 被災地の復興については、災害の防止に配慮した施設の復旧を図り、安全性の高い町づくりを目指す。そのため、町の構造や産業基盤の改変を要するような、大規模な事業となるので、復興計画を策定し、国・県や各関係機関との調整を行いながら、年次的に事業を進めていくことになっている。

〈復旧〉 施設設備等のハード面の再生。  
 〈復興〉 ハード・ソフト面を含めて都市機能（人・物・生活）の再生。

〈復旧〉 早期の応急対策、原形への復旧。  
 〈復興〉 被災後のまちづくり。

本市の復旧・復興は、被災者の生活再建を支援し、再度災害の防止に配慮した施設の復旧等を図り、より安全性に配慮した地域振興のための条件づくりを目指すもの。

復旧も復興も一体的に取り組んでいく。

〈復旧〉 原型に戻すこと。  
 〈復興〉 被災した施設だけでなくそこに住む人々の生活まで元どおりにすること。

定義なされていないが、  
 〈復旧〉 被災前と同程度に修復すること。  
 〈復興〉 被災前以上に発展させることだと考えている。

被災地の再建を行うため、被災の状況、地域の特性、公共施設管理者の意向等を勘案しながら、関係機関と協議を行い、原状復旧、または中長期的課題の解決を図る計画的復興のいずれにするか検討を行い、復旧、復興の基本方針を定める。

---

**復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）**


---

**市区町村**


---

※明確には定義されていないが、地域防災計画で節ごとに下記のとおり定めている。

〈復旧〉

災害発生後被災した施設の現状・復旧に合わせて、再度災害の発生を防止するため、必要な施設の設計又は改良を行うなど、将来の災害に備える事業計画を樹立し、実施する。

〈復興〉

災害による社会の混乱を解消し、人心の安定と社会秩序の維持を図ることを目的とし、関係機関の協力のもと、高度かつ複雑な大規模事業となる被災地域の再建を実施する。

---

〈復旧〉 災害発生後被災した施設の原形復旧を行うもの。

〈復興〉

被災地域の再建を速やかに実施するために復興計画を作成し、関係機関の諸事業を調整しつつ計画的に進めるもの。

---

被災の状況、地域特性、関係公共施設管理者の意向を勘案しつつ、迅速な原形復旧を目指すか、又は、さらに災害に強いまちづくり等の中長期課題の解決を図る計画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る。

---

復旧とは原状回復であり、復興とはこれを機にまちづくりを一から見直し、よりよいまちに再生すること。

---

被災地の復旧・復興は、被災者の生活再建を支援し、被災施設の復旧に当たっては、原形復旧を基本にしつつも、再度災害の防止に配慮した復旧等を図り、より安全性に配慮した地域復興のための基礎的な条件づくりを目指す。また、災害により地域の社会経済活動が低下する状況にかんがみ、可能な限り迅速かつ円滑な復旧・復興を図る。

---

定義はありません。

〈復旧〉 道路施設等が破損した場合、それを元通りに復元すること。

〈復興〉 上記の物的復元に加え、市民活動や流通等においても被災前の状況以上にまで復元すること。と考えています。

---

災害発生後、一刻も早くライフライン等の復旧を行う。長期に及ぶものや現状復旧だけにとどまらないもの等について、復興計画を作成し、事業を推進する。

---

〈復旧〉 迅速に元に戻す。

〈復興〉 中長期的課題の解決を図る。

---

本市において、復旧と復興の明確な定義はおこなっていません。

地域防災計画に定められている事業展開としては、公共土木施設等の災害復旧計画及び災害関連融資計画に基づき実施されることとなっています。

---

〈復旧〉 個々に発生し、こわれたりした物が元通りになること。

〈復興〉

分野毎、あるいは全体として発生し、こわれたりした物が元通りになることは勿論、一度衰えた物、心がもう一度盛んになること。

---

定義していない。

現防災計画の中の災害復旧計画は被災した各施設の被害を最小限に止めるため、応急原形復旧を目的として、各事業ごとに復旧計画を策定している。

しかしながら、大規模災害により地域が壊滅し、社会経済活動に甚大な障害が生じた場合には、再度の災害防止と、より快適な都市環境を目指し、都市の復興を計画的に進めるよう計画の中に盛り込んでいる。

---

〈復旧〉 土石流等で流出した田畑等をもとどおりにすること。

〈復興〉 噴火災害で疲弊した町民に活力を取り戻すこと。

---

〈復旧〉 国や県・市が中心となって行う集落などを元の姿に戻す事業が主体となったものとの認識。

〈復興〉

被災した住民を含む地域住民が元の生活を取り戻し、災害をばねに更なるむらづくりをおこなっていくこと（地域住民が主となり、活力を取り戻すこと）。

---

〈復旧〉 生活基盤の原状（程度）回復。

〈復興〉 産業・経済の回復。

---

被災物件の原形復旧と併せ、災害の再発防止に必要な施設の新設または改良を行う。

---

復旧と復興の定義（2006年全国自治体調査から）

市区町村

災害が発生した場合に検討する。

本町では特に復旧と復興の定義づけはしていない。

本町は、合併後2年を経過したところであるが、災害危険箇所の周知や自主防災組織の育成、消防団の育成強化、消防施設の充実、情報伝達システムの構築、防災資機材や非常食の備蓄など、防災対策の充実強化を最優先に取り組んでいるところである。大規模災害時の復旧計画については、地域防災計画に公共土木、農業施設、災害公営住宅建設、一般被災住宅の支援など明記しており、被災した場合は同計画に基づき対策を講じることになる。しかしながら、大規模災害の場合には、ハード面のみならずソフト面においても行政に対して多様な対応が要求されることになると予想され、現在の計画のみでなく、被災地の復旧・復興事例を参考に計画していく必要があると思われる。

〈復旧〉 応急的のものを中心と考えている。

〈復興〉 被災地全体で地域のまちづくりを含め、事業を展開する。

〈復旧〉 応急的のものを中心と考えている。

〈復興〉 被災地全体で地域のまちづくりを含め、事業を展開する。

〈復旧〉 道路、家屋等を元の状態に戻すことである。

〈復興〉 住民の生活を最低限元の状態へ戻すことである。

定義していない。

通常、復旧としか使わないが、災害復旧は原形復旧が原則とされており、必要に応じた改良復旧を認める必要があると考えている。

特に定義はしていない。

復旧は一部の機能についてのみ、復興は都市全体のことを指すように使われることが多いように感じる。

公共土木施設等の災害復旧事業の推進

被災者の災害復旧・復興支援、被災者の生活確保、被災者への融資。

別段定義はしておらず、ことばの意味としては違いがあるが事業展開上は同じような意味で取り扱っている。

〈復旧〉

各施設の原形と併せ、本町がおかれている災害に対する各種の特性と災害の原因を詳細に検討して、災害の再発生を防止するために必要な施設の新設改良を行う等の事業計画等樹立すること。

〈復興〉

被災した町民がその痛手から速やかに再起し、早期に生活の安定を回復できるように、弔慰金等の支給、各種融資措置など被災者の支援にかかる対策。

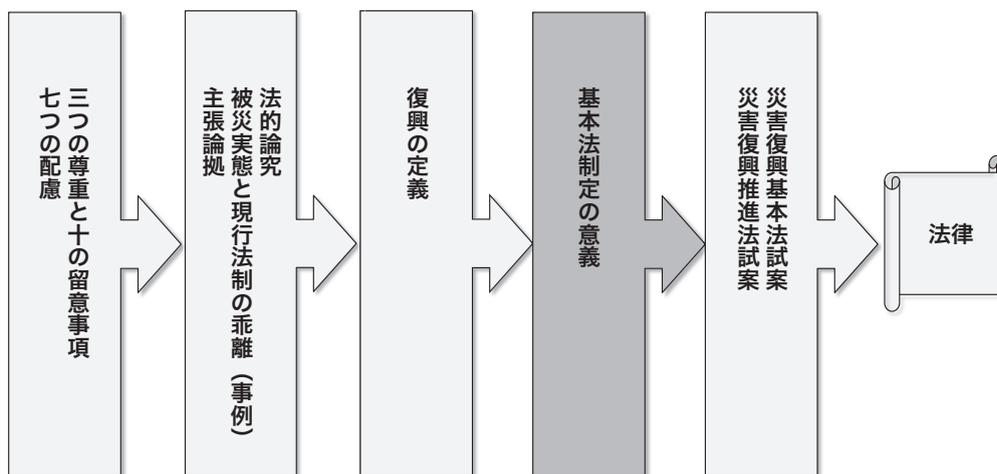
〈復旧〉 公共施設等の修繕・災害復旧資金の融資。

〈復興〉 住宅供給・町税の徴収猶予及び減免。

（無回答と「定義なし」などの回答は除いた）



# 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。

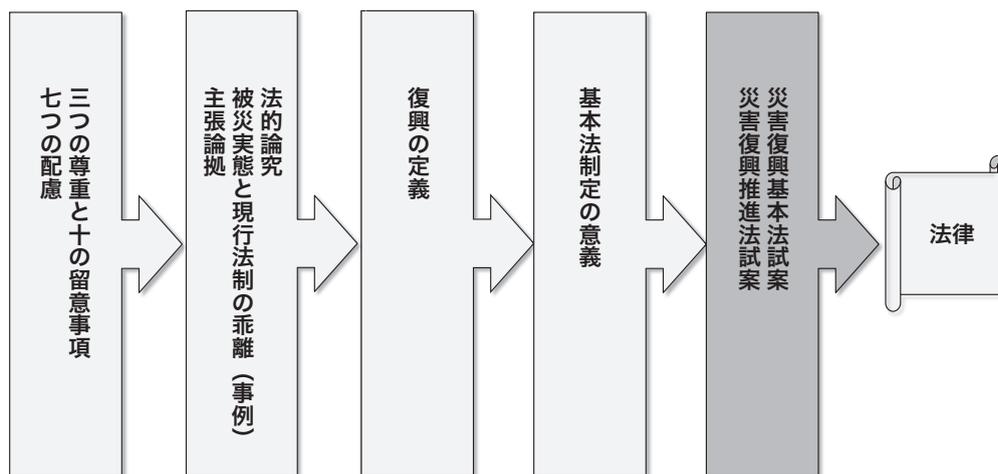
(津久井 進)

# 第V章 災害復興基本法案

災害復興基本法案 逐条解説 95

災害復興推進法案 110

まとめ 114





## 災害復興基本法案 逐条解説

これまでの議論を踏まえて従前の災害復興憲章試案を改めた“災害復興基本法案”全17条は以下のとおりである。

### 災害復興基本法案

我々は、幾多の自然災害に遭い、多大な犠牲を代償に数々の教訓を得てきたが、地球規模で大災害が続発する中、災害列島たる日本国土で暮らす我々に突き付けられた課題は尽きない。たとえ我々が防災・減災に力の限りを尽くしても現実の被害は避け難く、災害後の復興の取り組みこそが求められる。

自然災害によって、かけがえのないものを失ったとき、我々の復興への道のりが始まる。我々は、成熟した現代社会が災害の前では極めて脆弱であることを強く認識し、コミュニティと福祉、情報の充実を図りながら、被災地に生きる人々と地域が再び息づき、日本国憲法が保障する基本的人権が尊重される協働の社会を新たにかたち創るため、復興の理念を明らかにするとともに、必要な諸制度を整備するため、この法律を制定する。

#### 第1条 復興の目的

復興の目的は、自然災害によって失ったものを再生するにとどまらず、人間の尊厳と生存基盤を確保し、被災地の社会機能を再生、活性化させるところにある。

#### 第2条 復興の対象

復興の対象は、公共の構造物等に限定されるものではなく、被災した人間はもとより、生活、文化、社会経済システム等、被災地域で喪失・損傷した有形無形の全てのものに及ぶ。

#### 第3条 復興の主体

復興の主体は、被災者であり、被災者の自立とその基本的人権を保障するため、国及び地方公共団体はこれを支援し必要な施策を行う責務がある。

#### 第4条 被災者の決定権

被災者は、自らの尊厳と生活の再生によって自律的人格の回復を図るところに復興の基本があり、復興のあり方を自ら決定する権利を有する。

#### 第5条 地方の自治

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責任を負い、その責務を果たすために必要な諸施策を市民と協働して策定するものとし、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。

#### 第6条 ボランティア等の自律性

復興におけるボランティア及び民間団体による被災者支援活動は尊重されなければならない。行政は、ボランティア等の自律性を損なうことなくその活動に対する支援に努めなければならない。

#### 第7条 コミュニティの重要性

復興において、市民及び行政は、被災地における地域コミュニティの価値を再確認し、これを回復・再生・活性化するよう努めなければならない。

#### 第8条 住まいの多様性の確保

被災者には、生活と自立の基盤である住まいを自律的に選択する権利があり、これを保障するため、住まいの多様性が確保されなければならない。

#### 第9条 医療、福祉等の充実

医療及び福祉に関する施策は、その継続性を確保しつつ、災害時の施策制定及び適用等には被災状況に応じた特段の配慮をしなければならない。

#### 第10条 経済産業活動の継続性と労働の確保

特別な経済措置、産業対策及び労働機会の確保は、被災者の生活の基盤と地域再生に不可欠であることを考慮し、もっぱら復興に資することを目的にして策定、実行されなければならない。

#### 第11条 復興の手續

復興には、被災地の民意の反映と、少数者へ配慮が必要であり、復興の手續きは、この調和を損なうことなく、簡素で透明性のあるものでなければならない。

#### 第12条 復興の情報

復興には、被災者及び被災地の自律的な意思決定の基礎となる情報が迅速かつ適切に提供されなければならない。

#### 第13条 地域性等への配慮

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、地域性、文化、習俗等の尊重を基本としつつ、社会状況等にも配慮しなければならない。

#### 第14条 施策の一体性、連続性、多様性

復興は、我が国の防災施策、減災施策、災害直後の応急措置、復旧措置と一体となって図られるべきであり、平時の社会・経済の再生・活性化の施策との連続性を考慮しなければならない。復興の具体的施策は目的・対象に応じて、速やかに行うべきものと段階的に行うべきものを混同することなく多様性が確保されなければならない。

#### 第15条 環境の整備

復興にあたっては、被災者と被災地の再生に寄与し防災・減災に効果的な社会環境の整備に努めなければならない。

#### 第16条 復興の財源

復興に必要な費用は、復興の目的に資するものか否かを基軸とし、国及び地方公共団体は、常に必要な財源の確保に努めなければならない。

#### 第17条 復興理念の共有と継承

復興は、被災者と被災地に限定された課題ではなく、我が国の全ての市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復興文化として根付かせ、これらを教育に反映し、常に広く復興への思いを深め、意識を高めていかなければならない。

以下、逐条的に災害復興基本法案の内容とその趣旨を敷衍して述べる。

#### (前文)

我々は、幾多の自然災害に遭い、多大な犠牲を代償に数々の教訓を得てきたが、地球規模で大災害が続発する中、災害列島たる日本国土で暮らす我々に突き付けられた課題は尽きない。たとえ我々が防災・減災に力の限りを尽くしても現実の被害は避け難く、災害後の復興の取り組みこそが求められる。

自然災害によって、かけがえのないものを失ったとき、我々の復興への道のりが始まる。我々は、成熟した現代社会が災害の前では極めて脆弱であることを強く認識し、コミュニティと福祉、情報の充実を図りながら、被災地に生きる人々と地域が再び息づき、日本国憲法が保障する基本的人権が尊重される協働の社会を新たにかたち創るため、復興の理念を明らかにするとともに、必要な諸制度を整備するため、この法律を制定する。

災害復興基本法案には前文を置いた。前文は、必ず置かなければならないものではないが、この基本法が復興の理念を高らかに謳いあげ、今後の災害復興の具体的な制度創設の旗印となることを願い、その思いを込めて置いたものである。

まず、前文を宣言する主語を「我々」とした。主語は、この基本法を宣言する者を指す。もし、復興の施策を実施する行政等が主体となるなら、国民、市民、被災者といった個々の存在は、客体として位置付けられることになる。しかし、復興の主体は、被災者であって、個々の国民、市民、人間である。したがって、一人ひとりの人が自ら宣言するという意味を込め、主語を「我々」とした。なお、日本国憲法でも、主語には「日本国民は」と「われらは」があり、この基本法でも「被災者」や「市民」という言葉を使っている。ここで、前文の主語を「我々は」としたのは、多様性のある主体をイメージしているからである。この基本法は、現に災害に遭った被災者だけでなく、遭う危険のある全ての人を指し、また、自然人である個人のみならず、ボランティア団体、NPO 団体、企業をも含めている。さらに、「我々」という抽象性を持たせた言葉の中には、被災地といった不可視のグループ

や、行政（国又は地方公共団体）をも意識し得る可能性を込めている。

この復興基本法案は、自然災害による復興を念頭に置いている。そのため、冒頭に「自然災害に遭った」ことを述べている。戦争等の人為災害による復興には、この理念を当てはめない。政府の愚行による戦争後の復興は、市民主体で進めるべき自然災害とは性質を異にするからである。

災害の評価について、被害の悲惨さや深刻さを強調したマイナス評価に止めることなく、それらを克服することによって得られた経験や知恵を広く次につなげるプラス評価として捉えるところからスタートすべきと考えている。そこで、災害について「多大な犠牲」に止まらず、それを代償に「数々の教訓を得てきた」と述べている。

現代の災害復興は、災害の大規模化、国際化を抜きに考えられない。災害復興支援は、まさにグローバル、ボーダーレスな視点が重要である。そこで、「地球規模」の連続災害を意識しつつ、日本の災害復興活動が世界をリードする役割を果たす立場にあることから「災害列島たる日本国土」の我々に課題が突き付けられているとした。そして、新たな災害が起きる度に、新たな問題意識や課題が生じることを経験している。そこで、復興の課題は「課題は尽きない」とコメントしている。

復興は、災害による被害が生じたからこそ始まるのであるが、“被害とは何か”という問題がある。被害については、人的被害（死者数、負傷者数）、住宅の被害戸数、経済被害総額など、様々な指標がある。被害を客観的に示し、被害規模の比較をするときには、このような被害指標が必要である。しかし、復興は、災害の大小によって優劣を決すべきものではない。むしろ、それぞれの災害には“顔”があり、その災害の個性によって復興のあり方が変わってくるのである。そうだとすると、被害は上記のような数値指標から脱却することが第一であり、その地域における特有の価値が災害によって喪失・損傷することこそ被害の本質があると考えるのが相当である。ここでいう“地域における特有の価値”には、上記の人的・物的・経済的な価値も当然含まれるし、文化、習俗、社会機能といった不可視のもの、人の尊厳、意欲、情熱、誇りといった精神、心の価値も含まれる。それを「かけがえのないもの」と表現し、これを喪失・損傷すなわち「失ったとき」に復興の道のりが始まるとした。

復興の課題を検討している中、被害が大きくなる重要な要因として、ヴァルネラビリティすなわち脆弱性というキーワードが浮かび上がってきた。平時には何ら問題がないように思われても、ひとたび災害が起きると思いがけず大きな被害が生じる。成熟した現代社会が抱える内在的な病理が、災害によって現実化するという側面があることが分かり、脆さを自覚して、諸施策の検討上、まず念頭に置くことが不可欠である。そこで、脆弱性について一言指摘をした。

復興を進める上で、現代的な課題として不可欠のポイントを3つ挙げるとしたら、コミュニティ、福祉、情報である。かねて日本の地域共同体に当然のように存在したコミュニティが、現代では失われつつある。これを回復することが有為である。平時から存在する社会的弱者に加え、被災後には災害弱者が生まれる。彼ら彼女らを救済する福祉的な視点は欠かすことが出来ない。さらに、情報の確かな流通と提供は、被災者の自律的判断の全ての基礎になる。これらの充実を図ることを前文で謳った。

復興の定義については、様々な観点から、様々な表現で語られているところである。それ自体、的確に表現することは非常に困難な問題である。しかし、この基本法で、その点を避けて通るわけにはいかない。そこで、ここでは大きく柔らかく包み込むように普遍的に表現することとし、「被災地に生きる人々と地域が再び息づくこと」と表している。

日本国憲法は、日本のあるべき姿を具体的に示し、基本的人権の尊重をはじめとする価値原理を列挙している。“地震は自然現象、災害は社会現象、復興は政治現象”といわれることがあるが（広原盛明「持続的なまちづくり活動の一環として」『復興デザイン研究第4号』）、復興が政治現象であるとするれば、我が国における究極の政治課題は憲法の実現である。憲法は、個人の尊厳を最高に置く価値体系をとっているが、人間復興を指向する復興観からすると、憲法の中における人権規定の実現こそが望まれることになる。そこで日本国憲法の保障する基本的人権の尊重を図ることが必要であると指摘した。

復興は、単に元の状態に戻すとか、そこに何かを付け加えるという意味ではない。時代は日々進化しており、二度と同じ状態というのはいない。むしろ、災害を契機に、既存の課題、新たに現れた問題を乗り越え解決することにこそ復興の核心がある。そこには、被災者同士の協働、市民と行政の協働、被災者とボランティアの協働、その他のあらゆる障壁をもともしない協働が中核となるはずであり、「協働の社会を新たにかたち創る」とした。

この災害復興基本法は、これまで議論されてきた様々な思いを理念に引き直して明文化することによって一つの目的がある。そして、この理念を土台にして、具体的施策の根拠となる諸制度を策定していくことにもう一つの目的がある。この二つの目的を締め括りに明らかにして本法の宣言とした。

### 第1条 復興の目的

復興の目的は、自然災害によって失ったものを再生するにとどまらず、人間の尊厳と生存基盤を確保し、被災地の社会機能を再生、活性化させるところにある。

災害復興の目的を冒頭に掲げた。何のために制度があるべきか、あらゆる制度についてミッションを明確にしておくことが必要である。復興の定義も、目指す目標とするゴールを明確にするために議論されるべきものであり、それは目的を明らかにすることと等しい。

まず、復興の最大の目的は、災害によって失われ、あるいは傷付いたものを再生させることを基本とする。“被害とは何か”という問題について、前文では、「かけがえのないものを失った」ことが被害であると定義したところである。ここには、インフラ等を含んだ公私の構造物だけでなく、住宅、生活、経済、産業、文化、コミュニティ、絆、健康、こころなど、あらゆるものが含まれる。これができる限り元の状態に回復させ、あるいは、災害によって浮き彫りになった社会的問題を克服しようとするベクトルこそが、復興の第一の目的となるべきである。

しかし、単なる「再生」という概念は、現状復旧的な思想と混同されやすい。再生すべき本質部分を明確な目的として挙げておく必要がある。それが、「人」と「地域」の再生である。

そこで、二つ目の目的として、「人間の尊厳と生存基盤の確保」を挙げている。これは、憲法の最高価値である個人の尊厳を念頭に置いていることはもちろんである。そして、現代の格差社会や貧困問題を引き合いに出すまでもなく、人間の最低限の生存基盤が失われているケースでは、人格的自律を保持することさえ出来ないことが明らかである。災害によって、多くのものを失った被災者は、憲法25条で保障する生存権が脅かされる事態に追い詰められる。災害によって貧困が生まれ、格差が広がることも事実である。災害直後の被災者の保護を目的とする災害救助法は、生存権保障のための

制度であるが、さらに時が経過した復興場面では、生存権を保障する制度が極めて手薄であるという実情がある。したがって、生存権を実現すべく、生存基盤の確保をも復興の目的とした。

三つ目の目的が「被災地の社会機能の再生、活性化」である。人間の尊厳が確保されるためには、単に個人の救済を行うだけでは足りない。これを支える被災地の再生、活性化が不可欠である。では、被災地の何を再生させるのかということであるが、これまでの復興場面では、インフラや公共構造物等の基盤の復旧にばかり目が向けられてきた。もちろん、これらの復旧は不可欠であるが、それだけでは足りない。あくまでも、そこに住む人々の営みに必要な機能の再生が求められているのであり、たとえば産業、経済、文化、伝統、習俗、宗教、コミュニティといった全てのものが生き生きと盛んな状態にする必要がある。これらの事項をまとめて「社会機能の再生、活性化」と表現した。

### 第2条 復興の対象

復興の対象は、公共の構造物等に限定されるものではなく、被災した人間はもとより、生活、文化、社会経済システム等、被災地域で喪失・損傷した有形無形の全てのものに及ぶ。

復興の目的とともに、復興の対象が何であるかを明確にしておくことが有益である。これは、復旧の対象が公共インフラに限定されてきたこと、国を中心とする災害対策基本法に基づく一連の災害施策が、原形復旧主義に偏って運用されてきたことに対する批判と反省を忘れないようにするためである。災害復興基本法が人間復興の理念に根ざしていることから、その人間そのものが復興の対象であり、具体的には、生活、文化、社会経済システムなど、あらゆるものが対象となることを謳っている。前文で、被害の内容を「かけがえのないものを失った」と表記したが、この被害の対象が、そのまま復興の対象となるのである。したがって、表現としては、いくつかの例示列举をした上で「被災地域で喪失・損傷した有形無形の全てのもの」としている。

このように表記すると、全てのものが含まれることになって言葉の上では広すぎて無意味化するのではないかの懸念もあり得るが、そうではなく、それぞれの災害ごとに復興すべき対象は様々かつ多様であって、それを法令等の条文によって一義的に括って制約すべきでないことを示しているのである。

### 第3条 復興の主体

復興の主体は、被災者であり、被災者の自立とその基本的人権を保障するため、国及び地方公共団体はこれを支援し必要な施策を行う責務がある。

復興の主体すなわち主役が被災者であることを宣言したものである。これまでの災害復興の場面では、被災者は、客体として扱われてきたし、被災者自身が客体としての意識しか持っていなかった。結果的に復興がうまくいかなかったケースでは、被災者も行政も、被災者が主体であることを忘れていく場合が少なくない。日本国憲法においても、主体は日本国民とされ、市民が主体となることは立

憲民主主義の基本原則である（なお、被災者は国民に限られるものではない。被災地で生活する全ての市民を指し、外国人も含まれる）。被災後の復興場面でも、被災者が主体となることは当然の基本原則となるはずである。そこで、この基本を押さえておく必要がある。復興の主体が被災者であることから、次条に定める被災者の決定権が導かれるのである。

他方、行政である国及び地方公共団体も、主体が被災者であることを確認した上で、復興の諸施策も、基本原則が被災者の再起の支援にあることを忘れてはならず、それを行政の本来的責務とした。

#### 第4条 被災者の決定権

被災者は、自らの尊厳と生活の再生によって自律的人格の回復を図るところに復興の基本があり、復興のあり方を自ら決定する権利を有する。

復興のあり方を決める権限、すなわち復興施策の正当性の源泉が、被災者自身にあることを明らかにしたものである。被災者が復興の主体であることは第3条で明らかにしているが、自ら決定権を持つことこそが復興の主体であることを裏付けることにもなる。

被災者が目指すところは、憲法13条が規定する自律的人格（自己決定権を行使しうる権利主体となること）の回復であり、それを確保するために、自らの人間としての尊厳を回復し、生活そのものを回復することが求められる。これを、「自らの尊厳と生活の再生によって自律的人格の回復を図るところに復興の基本がある」と表現している。こうして、自律的人格を備えた被災者が、自ら復興の道を決めることになる。

なお、ここで誤解が生じるおそれがあるのは、文意を個人主義的なものと狭く捉えてしまうのではないかという点である。確かに、一人ひとりの被災者が、自分勝手に好きなように復興方針を決めるということでは、地域の復興はままならない。一定の単位（家族、集落、町村、自治体）で決めべき事項もあるが、これについても被災者が自律的人格を行使して、第11条に定める民主的手続によって決めることになる。この手続の行使も自律的人格に基づく決定権の行使であることから、正当性が認められるのである。

もっとも、被災者の決定権の行使も、被災者自身が主体的に行使してはじめて活かされるものである。したがって、被災者には、これを行使する努力が期待される。いわゆる自助・公助・共助のうち、自助の精神とその実行が求められる場面である。公的施策は被災者の自立の基礎を手当てするところに本来的な役割があり、また、ボランティア等の役割は被災者の自立を支援するところに意義がある。被災者自身が自らの自律的人格を自覚しなければ、公的施策もボランティア活動も有機的につながり合うこともない。憲法では、基本的人権は「国民の不断努力によって、これを保持しなければならない」と定めているが（憲法12条前段）、それと同じように、復興の場面でも、被災者が自らの決定権の重要性を自覚し、これを行使していく努力が期待される場所である。

### 第5条 地方の自治

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責任を負い、その責務を果たすために必要な諸施策を市民と協働して策定するものとし、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。

災害復興の場面にこそ、地方自治が活かされるべきである。地方自治の本旨は、住民自治と団体自治である。そのうち、住民自治の理念は、前条の被災者の自決権の行使（手続については第11条）によって実現されるべきものである。本条は、団体自治の理念を具体化するものと位置付けられる。

まず、復興の公的施策について、主たる責任を負うのは被災地となった地方公共団体であるとしている。これは、いわゆる自助・公助・共助のうち公助そのものである。「主たる」責任としているのは、たとえ公的施策であっても、ひとり地方公共団体だけが施策の責任を負うのではなく、市民にも、その方針について決定権の行使が求められ（第4条）、施策の実施状況を監督する役割が期待されていることを意味している。

第一次的な責任を地方公共団体が負うこととすることにより、地方と国の役割の主・従を明らかにしている。なお、地方公共団体が、基礎自治体を指すのか、都道府県を指すのかは、特に明らかにしていない。これは、災害規模にもよるだろうし、被災地を所轄する自治体の資質（知識経験、財政力、首長の資質等）にもよるだろうから、個々の災害毎に変わってくることを念頭に置いていることによる。

また、諸施策の実施については、市民と協働して策定することを求めている。これも、最終的には被災者が主体であるという原理に由来するものである。

国は、あくまで被災地である地方自治体の自治を尊重すべきであり、その役割・責務は、財政支援を中心とする支援活動であり、また、地方自治体の限界を補完するところにあることを、ここで明らかにしている。

### 第6条 ボランティア等の自律性

復興におけるボランティア及び民間団体による被災者支援活動は尊重されなければならない。行政は、ボランティア等の自律性を損なうことなくその活動に対する支援に努めなければならない。

ボランティアは、災害復興の場面において欠かすことのできない登場人物であるため、1条を割いてその存在について留意をすることとした。ボランティアの存在は、自助・公助・共助における共助の実践そのものである。したがって、ボランティア等が行う被災者に対する支援活動は尊重されなければならない。

なお、ここでいうボランティア等は、個人、団体を問わずあらゆるボランティアとしている。民間団体も並列的に列挙しているが、ここには民間の企業がCSR（社会的責任）として災害復興支援活

動をすることも念頭に置いている。以下、これらを総称して「ボランティア等」と呼ぶこととする。

ボランティア等の復興における基本的役割は、被災者に対する給付・贈与ではなく、被災者の自立の支援である。第4条では、復興の基本は、被災者の尊厳と生活の再生による自律的人格の回復を図るところにあるとしている。したがって、ボランティア等の活動も、当然、被災者の自立を支えるところに本質がある。

そして、ボランティア等は、被災者との協働、あるいは、行政との協働を図りながら、協働によって相互の関係は有機的につなげられていくことも期待される。そのためには、ボランティア等の存在は、公の支配に属することなく、自らの意思と判断によって活動が行われなければならない。行政のコントロールによって動くのではなく、自律的に活動するところにこそ市民活動の存在意義があり、だからこそボランティア等が「新しい公」として位置付けられる。

したがって、行政は、ボランティアの自律性を損なうようなことをしてはならない。そのことを後段で注意的に述べている。他方、ボランティア等の活動が、災害復興の場面において欠かすことのできない重要性があることに鑑みて、行政の責務として、これを支援する必要がある、そのように努めなければならないとしている。

#### 第7条 コミュニティの重要性

復興において、市民及び行政は、被災地における地域コミュニティの価値を再確認し、これを回復・再生・活性化するよう努めなければならない。

復興場面におけるコミュニティの存在は極めて重要である。災害復興基本法の中でも、コミュニティの重要性は各所で指摘されているところであるが、本条では、あらためてコミュニティそのものの価値を再確認することを求めている。コミュニティは、被災者の自律的人格の再生や、被災地の再生・活性化に資する媒介として重要な役割を果たす。自助・公助・共助が活かされるためには、そのベースとしてコミュニティが不可欠であり、コミュニティが生活している社会には互助の精神と実践も期待できる。

そして、このような媒介的役割だけでなく、コミュニティそのものも価値あるものとして再生されるべきである。なぜなら、コミュニティそれ自体も、災害により崩壊することがあり、復興の対象となっているからである。そこで、被災者を含む市民、支援者、団体も、また、被災地自治体を含む行政一般も、コミュニティを回復、再生、活性化するように努めなければならないとした。

#### 第8条 住まいの多様性の確保

被災者には、生活と自立の基盤である住まいを自律的に選択する権利があり、これを保障するため、住まいの多様性が確保されなければならない。

被災者の生活の基礎となるのが住まいである。住まいは、被災者の生存にとって不可欠な「医」「職」

「住」の三本柱の一つに位置付けられる。

日本国憲法 22 条では基本的人権として居住の自由を保障し、25 条では生存権を保障している。国際人権規約の社会権規約第 11 条でも、相当な生活水準についての権利として住居の権利を保障している。災害によって住まいを失った被災者には、住まいを求める権利があるというべきである。

もっとも、単に住居さえあれば足りるというものではない。過去、“避難所→仮設住宅→復興住宅”という単線型で、その余の選択肢のない住宅政策により、コミュニティ等が失われ自立性を喪失した高齢者等が孤独死に至ったという例が多数見られた。したがって、住まいの権利は、単なる住居の確保にとどまらず、もう一歩進化させた住まいの選択権として保障されるべきである。この住まいの選択権は、社会権として保障されるべきものであることから、被災者に対しては、選択するに足りる適切な質と場所を備えた多様な住まいの方策が提供されなければならない。この理念を示したのが本条である。

### 第9条 医療、福祉等の充実

医療及び福祉に関する施策は、その継続性を確保しつつ、災害時の施策制定及び適用等には被災状況に応じた特段の配慮をしなければならない。

医療や福祉に関する施策は、「医」「職」「住」の三本柱の一つに位置付けられる。災害時には、とりわけ重要であり、現代福祉国家において、これらを欠いた地域再生は成り立ち得ない。医療、福祉については、災害時に新たに措置を講じても遅きに失する。平時から被災時を想定して、また、被災後もその後の平時の状況を想定して、継続性・連続性のある対応ができるよう検討されなければならない。すなわち、平時と災害時の両方をカバーするような福祉的施策については継続性が確保されるべきであるし、平時と災害時の福祉的施策が異なる場合にはそれぞれの施策同士に連続性が確保されなければならない。いずれにしても、福祉的施策については、様々な分野で拡充が図られる必要がある。

医療や福祉に関する施策は、平時の制度を適用したり修正したりしながら対応することが想定される。この場合、継続性と連続性を確保するため、平時制度の適用・修正を積極的・肯定的に捉えるべき点もあるが、しかし、その適用が過度に硬直的だったり、形式的な公平性を強調して、救うべき事柄を見捨てることがあったりしてはならない。そこで、災害状況に応じた特段の配慮を求めることを注意的に指摘している。

### 第10条 経済産業活動の継続性と労働の確保

特別な経済措置、産業対策及び労働機会の確保は、被災者の生活の基盤と地域再生に不可欠であることを考慮し、もっぱら復興に資することを目的にして策定、実行されなければならない。

経済措置、産業（農工商業）対策、労働機会確保は、これまでの災害復興の施策の中で、最も遅れ

ている分野であり、ほとんど手つかずと言ってよい。これは、平時の経済施策との公平性や連続性の堅持が強調されたり、私有財産に対する公費の投入が過度に消極的であったり、あるいは、経済産業の再生が地域社会の復興に大きく寄与することに対する無理解が大きく影を落としたりしたものと思われる。そこで、平時施策に過度にとらわれることなく、復興施策の策定・実行を求めている。

なお、第9条や第14条でも指摘されているように、平時の取り組みとの連続性は保持されてしかるべきであり、むしろ、復興時と平時の施策が連続していくことが望ましい。これが逆に制約原理として働くことが問題なのである。

経済措置、産業対策、労働機会確保は、「医」「職」「住」の三本柱の一つに位置付けられ、営生権（福田徳三「復興経済の原理及若干問題」）の基礎を支えるそのものといえる。本条は、これらが、復興の目的である被災者の生活基盤の再生のために不可欠であり、コミュニティ再生につながる重要な鍵となることを確認し、積極的に推進されるべきことを指摘している。そうだとすると、経済措置、産業対策、労働機会確保は、もっぱら復興に資することを目的に謳うことにより、大胆で積極的かつ柔軟に取り組めるようになるはずであり、そのように策定・実行されることを期待している。

#### 第11条 復興の手続

復興には、被災地の民意の反映と、少数者へ配慮が必要であり、復興の手続きは、この調和を損なうことなく、簡素で透明性のあるものでなければならない。

復興を進める手続は、民主主義的な手続が基本とされる。迅速性や合理性が要求される復旧作業の場面と異なり、復興計画策定の場面では、民意の反映が求められる。

日本国憲法は立憲民主主義を前提としていることから、多数決によって少数者となった者に対する配慮も当然に求められることになる。そこで、復興の手続には、「被災地の民意の反映」と「少数者へ配慮」の調和が必要であるとした。

手続は、往々にして複雑で不透明になりがちである。また、不透明な手続には公正性や信頼性に疑義が生じやすい。そこで、被災者が容易に分かるような簡素で透明性のあるものにしていくべきことをも求めている。

#### 第12条 復興の情報

復興には、被災者及び被災地の自律的な意思決定の基礎となる情報が迅速かつ適切に提供されなければならない。

被災者が自決権を適切に行使するためには、自律的な意思決定が保障されるべきである。自律的な意思決定には、迅速かつ適切な情報提供が不可欠である。民主主義が正常に機能するために、表現の自由が不可欠とされているのと同様である。とりわけ、災害時には、情報の流通が阻害されたり、あるいは、誤情報が飛び交ったりすることがある。また、復興施策についても、被災者に正しく理解さ

れる形で情報提供されていない。被災者間の情報交換が適切に行われずコミュニティに悪影響が及ぶこともある。

災害復興を進めるためには、国や地方公共団体において、過去の災害によって得られた経験と知恵を不断に蓄積していくとともに、これらを被災の態様に応じて的確に政策メニュー、制度メニューとして提供していくことが重要である。そして、これらが十分に保障されてこそ、被災者の自己決定権が生きてくることになる。メディアの役割も当然大きく期待される。

そこで、復興における情報の重要性をあらためて確認すると共に、迅速かつ適切に提供されることを求めたものである。

### 第13条 地域性等への配慮

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、地域性、文化、習俗等の尊重を基本としつつ、社会状況等にも配慮しなければならない。

本条は、復興のあり方を策定するにあたって、重視すべき事項は様々あるが、これまでの復興事例の教訓を踏まえて特に留意すべき配慮事項を例示したものである。災害の特性は三つの条件によって決まると言われている。すなわち、一つ目は災害の種類・規模（たとえば、地震か水害か噴火か、大規模被害か局地被害か）、二つ目は時代社会背景（たとえば、高度成長期か経済衰退期か）、三つ目は地域性（たとえば、都市か山間地か、過疎地、限界集落か等）である。したがって、復興のあり方においても、これらを座標軸に据えて考えるのが有益である。

このうち、最も重視すべきは、被災地の地理的条件、地域性であるが、この中には文化や習俗等も含まれるためこれらを尊重することを基本としている。そして、時代情勢や経済事情、災害内容等の背景も含めた社会状況等にも配慮すべきとしている。

### 第14条 施策の一体性、連続性、多様性

復興は、我が国の防災施策、減災施策、災害直後の応急措置、復旧措置と一体となって図られるべきであり、平時の社会・経済の再生・活性化の施策との連続性を考慮しなければならない。復興の具体的施策は目的・対象に応じて、速やかに行うべきものと段階的に行うべきものを混同することなく多様性が確保されなければならない。

具体的な復興施策の策定にあたって、特に行政の行う諸施策において留意すべき事項を三点指摘したのが本条である。行政施策は、基本的に縦割りで振り分けられることになるが、これまでの復興事例でその弊害が顕在したところから、その反省から得られた教訓といえる。

まず、我が国では防災、減災、応急措置、復旧措置について一定の施策が確立され、進化している。ところが、復興施策については、これらと切り離され、結果として取り残されたり、あるいは、施策として機能しなかったりしたことが多かった。しかし、災害対応としては、防災・減災・応急・

復旧・復興というサイクルはあらかじめプログラムしておくべきことであり、相互に有機的に連携し合うことによって、効果が上がることは自明の理である。そこで、これら災害施策が、一体性を持って取り扱われるべきことを指摘している。

次に、復興施策は、被災者、被災地の再生・活性化が目的であるが、このような施策は、平時の地域再生・活性化の取り組みと共通する部分が多い。むしろ、被災時に現れる問題は、平時からの引き続く問題が深刻化したものであることも多い。たとえば、過疎地における災害は過疎化をより一層進行させ、衰退しつつある商店街における災害は衰退をより加速させる。福祉に関連した生活支援事業などは、平時と災害時との間に、本質的な差異はない。そうだとすれば、被災からの再生の取り組みは、当然、それ以前、あるいは、その後の平時における再生の取り組みと連続すべきものであって、これらを切り分けることは無意味で有害である。したがって、平時の社会・経済の再生・活性化の施策との連続性を考慮すべきであることを指摘している。

さらに、復興の取り組みには様々なものがあり、被災者の生活の再生や住まいの確保など「医」「職」「住」に代表される速やかに実施すべき取り組みと、復興まちづくりのようにある程度の時間をかけて段階的に行うべき取り組みなど、復興テーマ毎にタイムスケジュールのあり方が異なるものが混在している。たとえば、仮設市街地構想（一旦、速やかに仮設市街地を形成して、じっくり恒久的なまちづくりを検討するというまちづくり手法）のように段階的に行う事が予定されるものもある。これら様々な復興施策は、それぞれ個別的目的が区々であって、混同されるべきではない。復興の取り組みには多様性が求められることを指摘している。

#### 第15条 環境の整備

復興にあたっては、被災者と被災地の再生に寄与し防災・減災に効果的な社会環境の整備に努めなければならない。

復興場面において、自然環境、住環境、社会環境、それぞれの環境整備への配慮は不可欠である。全世界的に災害が発生していることに思いを致せば、復興施策を実行するときに、地球規模の防災・減災に効果的かどうかという視点が常に求められる。そこで、効果的な環境整備に努めるべきことを指摘したものである。

とりわけ、現代においては人為的に劣悪な環境が作出され、それが災害を深刻化させているケースも増加しつつある。社会環境の悪化は、復興にも大きく影を落とす。そのため、社会環境の整備は、復興の場面でも優先的課題として位置付けられるべきであり、これを実現するための努力が求められる。

#### 第16条 復興の財源

復興に必要な費用は、復興の目的に資するものか否かを基軸とし、国及び地方公共団体は、常に必要な財源の確保に努めなければならない。

復興の財源については、これまで平時との公平性を過度に重視し、あるいは、平時の諸制度の枠組みにとらわれて硬直的に運用されてきた。また、個人の住宅再建のあり方をめぐっては私有財産への公費投入の是非ばかりが議論され、復興に資するかどうかという視点が忘れ去られてきた経緯があった。平時を想定した硬直的な議論は、被災地の現場から乖離したものとなりがちである。財政を検討する上で真に必要な視点は、復興の目的にかなうものかどうかである。たとえば、被災者生活再建支援法の立法目的にもあるとおり、個人の自立の基礎部分の再生のためには公的資金の投入が重要であり、被災者のために何が必要かという視点を肝に銘じる必要がある。そこで、復興に必要な費用は、平時との公平性に過度にとらわれることなく復興の目的に資するものか否かを基軸とするという方針を確認するため、あえて明定したのである。

また、復興のための財源は、単年度の予備費に頼っているのが実情である。しかし、これでは大規模災害には対応できず、それがために復興施策については抑制的になりがちである。前文でも指摘されているとおり、我が国は災害列島であり、いつどこで大規模災害に遭遇したとしても不思議ではなく、毎年のように自然災害による被災者が発生している。したがって、災害復興のための財源を恒常的に整備すべきである。災害対策基本法でも、被災者生活再建支援法でも、地方公共団体に対しては、基金の積み立てを要求している。これは、国においても同様である。たとえば、国における災害復興基金会計を創設するなど、新たな財源措置の検討をすべきことも視野に入れている。国と地方公共団体に「常に必要な財源の確保に努めよ」としているのは、基金や特別会計等の恒常的会計措置を講じることを期待したものである。

#### 第17条 復興理念の共有と継承

復興は、被災者と被災地に限定された課題ではなく、我が国の全ての市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復興文化として根付かせ、これらを教育に反映し、常に広く復興への思いを深め、意識を高めていかなければならない。

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。災害列島に暮らす我が国の全ての国民や地域が共有すべき課題である。しかし、そのことはあまり意識されておらず、災害復興の問題は局地的ローカルな問題として傍観されることが多い。実際の復興の課題は、復興基本法で明示されているように、極めて普遍的なテーマである。そのことを国民全体が強く認識すべきであることを指摘している。

もちろん、行政は、市民一人ひとりが将来被災者となりうることを念頭に置き、各地域の抱える脆弱性を克服するため、平時から、被災後の地域と人々の生活をどのように回復・再建していくかの目標像を明らかにし、そのための手順を事前に検討するため事前復興計画の策定などに不断に努力しなければならない。市民、企業、団体においても事業継続計画の策定が図られなければならない。

災害復興に取り組む毎に課題が生じ、新たな復興指標が検討される。この復興指標は次の災害にも有用であることからその充実が求められる。また、復興過程で得られた教訓は、極めて貴重な経験を土台とするもので、普遍性も認められることから、これを復興文化として根付かせる必要がある。

復興文化に高まった教訓等は、次世代へ継承させるべきものであって、“災害は忘れた頃にやってくる”などということのないように、教育に反映させていくべきである。こうした継続的な取り組みを長く続けることによって、常に平時から広く復興への思いを強め、国民全体の意識を高めていくことを求めている。

(文責:津久井 進)

## 災害復興推進法案

以下の「災害復興推進法案」は、「復興基本法のデザイン——法制度案のラフスケッチ」『RON《論》被災からの再生』（2006年）で、復興基本法案の叩き台として示したものである。

その内容は、災害対策基本法の仕組みを前提としながらも、同法に欠けている「復興」の視点を補い、災害復興の推進を図るものとなっている。今回、提案した災害復興基本法案を理念法として位置付けるとすると、この法案は実施法の基本大綱となるべきものである。ただし、そのレベルはあくまで叩き台であって、積極的に批判を乞いたい。

### 災害復興推進法案

#### 第1章 総則

##### （目的）

第1条 この法律は、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により被害を受けた地域（以下「被災地」という）における、公私の国土及び構造物等、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及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（以下「復興」という）に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立して責任の所在を明らかにし、復興計画を作成して復興対策の目標を明確に定め、これらに伴う財政金融措置その他必要な復興対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な復興対策の整備及び推進を図り、もって被災地における国民の人権を保障することを目的とする。

##### （国の責務）

第2条 国は、国民の人権保障の重要性にかんがみ、組織及び機能のすべてをあげて復興に関し万全の措置を講ずる責務を有する。

2 国は、前項の責務を遂行するため、復興の基本となるべき法令を整備しこれを実施するとともに、地方公共団体等が処理する復興に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行わなければならない。

##### （都道府県の責務）

第3条 都道府県は、当該都道府県の住民の人権を保障するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る復興に関する計画を作成しこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する復興に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行なう責務を有する。

2 都道府県の機関は、その所掌事務を遂行するにあたっては、前項に規定する都道府県の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

##### （市町村の責務）

第4条 市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の住民の人権を保障するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る復興に関する計画を作成し、これを

実施する責務を有する。

(施策における配慮等)

第5条 国及び地方公共団体は、その施策が、直接的なものであると間接的なものであるとを問わず、次の事項に関し、復興に寄与するように配慮し、それぞれについて必要な法制上、財政上及び金融上の措置を講じなければならない。

- (1) 復興に関する研究とその成果の実現に関する事項
- (2) 国土の保全・復興に関する事項
- (3) 公私を問わず建物、構造物の復興に関する事項
- (4) 交通、情報通信等の都市機能の再生・復興に関する事項
- (5) 地方公共団体の相互支援に関する協定の締結に関する事項
- (6) 市民団体、ボランティアによる復興活動の環境の整備・支援に関する事項
- (7) 災害弱者に対する復興上必要な措置に関する事項
- (8) 海外からの復興支援の受入れに関する事項
- (9) 被災者に対する的確な情報提供に関する事項
- (10) 復興に必要な教育及び訓練に関する事項
- (11) 復興思想の普及に関する事項

(他の法律との関係)

第6条 復興に関する事務の処理については、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。

## 第2章 復興に関する組織

### (都道府県復興会議の設置及び所掌事務)

第7条 都道府県に、都道府県復興会議を置く。

2 都道府県復興会議は、次の各号に掲げる事務をつかさどる。

- (1) 都道府県地域復興計画を作成し、及びその実施を推進すること。
- (2) 当該都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、復興に関し、関係市町村その他の関係機関相互間の連絡調整を図ること。
- (3) 前各号に掲げるもののほか、法律又はこれに基づく政令によりその権限に属する事務

### (市町村復興会議)

第8条 市町村に、当該市町村の地域に係る地域復興計画の作成及びその実施の推進のため、市町村復興会議を置く。

2 市町村復興会議は、次の各号に掲げる事務をつかさどる。

- (1) 市町村地域復興計画を作成し、及びその実施を推進すること。
- (2) 前号に掲げるもののほか、法律又はこれに基づく政令によりその権限に属する事務

### (復興会議の組織)

第9条 復興会議は、会長及び委員をもって組織する。

2 会長は、当該自治体の長をもって充てる。

3 会長は、会務を総理する。

4 会長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員がその職務を代理する。

5 委員は、行政担当者のほか、被災地の市民または市民団体から選出された相当数の者、復興に関する専門的知見をもった者をもって充てる。ただし、発災後は、適宜、必要な人員を補充する。

### 第3章 復興計画

#### (事前の地域復興基本計画の作成及び公表等)

第10条 復興会議は、あらかじめ復興基本計画を作成し、災害が発生した場合に備えて毎年復興基本計画に検討を加え、必要があると認めるときはこれを修正し、その要旨を公表しなければならない。

2 復興基本計画には、次の各号に掲げる事項を盛り込むものとする。

- (1) 予想する災害の規模と被害内容
- (2) 復興に関する総合的かつ長期的な計画
- (3) 地域復興計画において重点をおくべき事項
- (4) 復興において必要な施設の概況

3 復興基本計画に対する不服に対する措置は別に法律で定める。

#### (発災後の地域復興計画の作成)

第11条 復興会議は、発災後、速やかに被害状況を把握し、事前に予想した災害の規模と被害内容との差異を把握した上で、被害状況に応じた地域復興計画の作成に着手しなければならない。

2 地域復興計画には、次の各号に掲げる事項を盛り込むものとする。

- (1) 復興に関する総合的かつ長期的な計画
- (2) 地域復興計画において重点をおくべき事項
- (3) 復興において必要な施設の概況
- (4) その他、災害の被害内容に応じて必要な措置

3 地域復興計画の内容は原則として公開し、これと利害関係を有する者の意見を聞くために公聴会を開くことができる。

4 地域復興計画に対する不服に対する措置は別に法律で定める。

### 第4章 復興の実施

#### (復興の実施責任)

第12条 地方公共団体の長は、地域復興計画の定めるところにより復興を実施しなければならない。

#### (復興事業費の決定)

第13条 国は、地域復興計画の内容に応じて速やかに費用負担しなければならない。

2 国は、必要があると認めるときは、地方交付税の早期交付を行なうほか、当該復興に係る国の負担金若しくは補助金を早期に交付し、又は所要の資金を融通し、若しくは融通のあつせんをする。

3 地域復興計画の事業に関する主務大臣は、事業の円滑な実施のために十分な配慮をしなければならない。

### 第5章 財政金融措置

#### (復興に要する費用の負担)

第14条 復興に要する費用は、その実施の責めに任ずる者が負担するものとする。

#### (復興に対する国の負担又は補助)

第15条 復興に要する費用は、別に法令で定めるところにより国がその全部又は一部を負担し、又は補助することができる。

2 前項に規定する法律は、次の各号に掲げる事項について規定するものとする。

- (1) 特別の財政援助及び助成措置を必要とする場合の基準
  - (2) 復興事業を実施するための地方公共団体に対する国の特別の財政援助
  - (3) 被災者に対する特別の助成
- (復興のための国の財政上の措置)

第16条 政府は、災害が発生した場合に、国の円滑な財政運営をそこうことなく復興に対処するため、予め必要な財政上の措置を講ずるよう努めなければならない。

2 政府は、前項の目的を達成するため、予備費又は国庫債務負担行為の計上等の措置について、十分な配慮をするものとする。

(地方公共団体の復興基金)

第17条 地方公共団体は、別に法令で定めるところにより、復興に要する臨時的経費に充てるため、復興基金を積み立てなければならない。

(起債の特例)

第18条 次の各号に掲げる場合においては、政令で定める地方公共団体は、政令で定める年度に限り、地方財政法第5条の規定にかかわらず、地方債をもってその財源とすることができる。

- (1) 復興対策に通常要する費用で、当該地方公共団体の負担に属するものの財源とする場合
- (2) 前項の地方債は、国が資金事情の許す限り、財政融資資金等をもって引き受けるものとする。

(復興融資)

第19条 政府関係金融機関その他これに準ずる政令で定める金融機関は、政令で定める災害が発生したときは、復興に関する特別な金融を行ない、償還期限又はすえ置き期間の延長、旧債の借換え、必要がある場合における利率の低減等実情に応じ適切な措置をとるよう努める。

(津久井 進)

## まとめ

### ■災害復興基本法の評価

以上のように、災害復興基本法が提示されたわけであるが、災害対策基本法や他の法案と比較しながらその特徴をとらえつつ、法体系上の位置づけを明らかにしたいと思う。

### ■災害対策基本法の特徴

まず、災害対策基本法は基本法としてどのような特徴を有しているのでしょうか。

災対法には、責務規定や防災会議・防災計画に関する規定が設けられている。こういった規定は基本法の特徴を示す規定である。ただし、災対法には教育基本法の前文のような理念的・啓蒙的な規定は存在せず、対策型の基本法としての側面を有している。

ただし、災対法は他の基本法と比べて特殊な部分があるといわれている。それは、個別の法律と同じく、災対法には具体的な行政機関に対する権限・義務規定や国民の権利の制限や義務の賦課などに関わる規定、さらには罰則ならびに補償に関する規定が設けられているところにある。これは、災対法が1959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に制定されたという事情による。それまでの個別法律では埋め合わせることができなかった部分を災対法の規定で埋め合わせているのである。災対法は災害対策の「基本法」としての性格に加えて災害対策の「一般法」としての性格も有しているといえることができる。

災対法の位置づけであるが、塩野宏の分類でいえば、③計画法的性格、④省庁横断的性格は有しているが、①啓蒙的性格、②方針的性格—非完結性、⑤法規範的性格の希薄性—権利義務内容の抽象性・罰則の欠如は有していないということになる。川崎政司の分類でいえば、③対策型の要素を含んでいるといえる。

### ■災害復興推進法の特徴

ところで、津久井氏は以前に『RON《論》被災からの再生』(39-63頁)において、「復興基本法のデザイン」という題名で復興基本法の作成を試みたことがあった。そこで付録として掲載されていたのが本稿における「災害復興推進法」である。その内容からすると、災害対策基本法の復興バージョンという位置づけが可能である。今回は理念法として新たに基本法を起案したので、『RON《論》被災からの再生』に掲載した復興基本法案は、基本法としてよりもむしろ実施法としての位置づけがふさわしいので、災害復興推進法という名称に変更している。推進法は、災対法の復興フェイズにおける規定が希薄な部分を補完する存在であるという評価ができる。現実的に災対法を改正するのであれば、推進法にあるような条項を埋め込んでいくという作業が想定される。ゆえに、推進法は災対法に対するインパクトをもたらす存在であるといえる。

### ■災害復興基本法の特徴

では、津久井氏が起案した「災害復興基本法」(以下、「津久井案」と略す)はどのような評価がで

きるだろうか。基本法としてどのような特徴があるかを見ていきたい。

第一に、前文を見ると理念的・啓蒙的な文言が並べられており、第17条を見ると復興理念の共有を要請しているところからして、津久井案は理念型、メッセージ型・アピール型という側面を強く有しているといえる。かつ、条文中には憲法原理・原則（個人の尊重 基本的人権 民主主義プロセス 地方自治）が織り込まれており、基本法の「準憲法的な性格」を見いだすことができる。

第二に、第6条以下において、復興施策の実体・手続・財源についての基本的な方向性を示唆しており、その中に、行政法の一般原則（適正手続の原則 説明責任の原則 公正性・透明性の原則 国民参加の原則 効率性の原則 補完性の原則）を見いだすことができる。

第三に、被災者の権利に関する規定が見られるが（前文、第4条、第8条）、ここにいう権利の性格であるが、そこから「具体的権利」が発生するというわけではなく、別途に法制度を設けることによってはじめて権利が発生するという「抽象的権利」であるといえる。立法指針、解釈・運用指針としての機能が期待される。前文と第4条は一般的な権利規定であるが、第8条は個別的に住まいの自律的選択に関する権利を設定しているのが興味深い。

第四に、コミュニティの回復・再生・活性化（第7条）や復興理念の共有と継承（第17条）といった条項に市民の責務に関する規定が見られるが、津久井案には共同体主義的な発想が含まれていると理解できる。

津久井案の位置づけであるが、塩野宏の分類でいえば、①啓蒙的性格、②方針的性格—非完結性、⑤法規範的性格の希薄性—権利義務内容の抽象性・罰則の欠如を有しており、③計画的性格、④省庁横断的性格については有していないということになる。川崎政司の分類でいえば、①理念型 ②政策型 ⑤メッセージ型・アピール型の要素を含んでいるといえる。

このように見ていくと、災対法と津久井案は対極的な位置関係にあるといえる。災対法がトップダウン的な運用を前提としているのに対して、津久井案はボトムアップ的な運用を前提としているという点においても、そういったことがいえるだろう。別の見方をすれば、津久井案は災対法の基本法としてかけている部分を補完する存在であるという評価ができる。

（山崎 栄一）

