

東日本大震災復興と「復興権」



2011年5月8日：遠州尋美撮影

【配布資料】

1. 東日本大震災復興とはなんだろうか 一被災者の「復興権」を提唱する一
2. 災害復興基本法案 逐条解説
3. 幸福追求権と司法審査基準
4. 日本国憲法
——・——
5. 復旧・復興の理念（菊地修氏配布資料）

【お詫び】

嶋田会員は、上記配布資料とは別に、発表用のスライドをご用意の上当日の報告をされましたが、発表用のスライドは破棄されておりました。この報告書に掲載することが叶いませんでした。そのため、読者の方にはわかりにくい部分がございます。当該スライドを作成する上での原典となった資料で、嶋田会員

日時：2021年
2月24日
13:30～15:30
場所：東日本大
震災復旧・復興
支援みやぎ県民
センター
開催方法：オン
ライン併用
報告：嶋田一郎
会員

が事前配布されたもの、また、事務局が入手できたものについては、巻末に付録として収録しておりますので、合わせてご覧いただきたく存じます。読者の皆さんには、ご不便をおかけしますことをお詫びするとともに、ご容赦くださいますようお願いいたします。

<巻末に付録として収録した資料>

- 1) 平成31年「岩手県の東日本大震災津波からの復興に関する意識調査」結果（データ編）（抜粋）
 - III 調査結果の概要
 - 1 全般的な復旧・復興の実感などについて
 - (1) 岩手県全体の復旧・復興の実感
 - (2) お住まいの市町村の復旧・復興の実感
- 2) 「令和元年県民意識調査結果報告書」宮城県（抜粋）
 - 2 復旧・復興の進捗状況調査分析結果
 - (1) 全般的な復旧・復興の実感について
- 3) 「災害復興基本法案逐条解説」（抜粋）
「前文」に関する解説
- 4) 「復旧・復興の理念」（菊地修氏配布資料）

【報告要旨】

(嶋田) 東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター（みやぎ県民センター）世話人会で聞く話や、ここでいただく資料とかを通して、10年経ちますと、私なりにいろいろ考えてたどり着いた考えをみなさんに申し上げたいと、そしていろいろご意見をいただきたいという気持ちが強くなっております。

まず、東日本大震災においてですね、二つの大きく復興観というか、復興に対する考え方が出されているように思います。これは、前回のプレストで、綱島さんが宮城県と岩手県との例も挙げながら、関東大震災の後藤新平の帝都復興の問題と、それから福田徳三の人間の復興を対比して詳しくお話しなされました。綱島先生がお話しになっておりましたけれども、この二つの考えが具体的な復興の実際の場面で現れている、そしてそこにおける知事の復興観というものが、その施策に如実に現れているというようなことはお話しになったと思います。我々宮城県におりますけれども、宮城県の村井知事が唱えている創造的復興ということで行われてきたことは、典型的なものはなんだったかと言えば、様々な大規模インフラ整備というのが非常に目に付く復興事業でございます。私なんかは、惨事便乗の復興策をやっているなというふうに感じられるものであります。

それに対して人間の復興を実際にやっていると思われる岩手県の達増知事ですね。その復興策。そこにはいろいろなところがありますけれども、例えば医療費の窓口負担無償化というのを今年2020年まではずっと続けてきているわけですね。宮城県はもう、国が止めればすぐやめるとような状況でございました。で、これもここでは有名な話ですけども、達増知事は震災直後、発災直後に県民に発信したことは、憲法第13条の幸福追求権、それを保証するような、被災者にそういうものを保証するような、そういう復興策を進めると、それから犠牲者の故郷への思いを汲み取ってやるんだとか、ということで、最近では、いや前からおっしゃってたのしょうけれども、誰一人取り残さないで復興をやるんだというようなことも言っております。

県民の復興実感を左右する知事の復興観

で、このような知事の対照的な姿勢とその復興策でありますけれども、実はこの知事の復興観というのが、私の解釈では県民の復興実感に大きく影響を与えているんじゃないのかと、そのように私は見るわけです。それをちょっと、お話しします*。

* この項に関しては付録の1及び2をご参照ください。

これは実はみやぎ県民センターの小川さんが既に毎年の復興実態、宮城県の復興実態を報告する際に掲げていたデータで、毎年のデータですけどもそれを毎年の最新のところを4回分同じようなスライドで作ったものでございます。データとしては最新のものでありますが、宮城県は、昨年11月、12月にこの復興実感について県民意識を調査しておりますし、岩手県も毎年1月～2月にかけて調査をやっておりまして、その2020年の調査については岩手県はまだ発表しておりませんので、最新のデータというのは昨年の1月、2月データになります。それから宮城県は、昨年12月に調査はやりましたけれども、これはまだ発表になっておりません。4月にその報告書が出る予定ですので、ですから実際のデータは、2019年の12月のデータになります。

そういうことで一応最新のデータをやってグラフにしてみますと、これは実際の、アンケート調査をやったわけですけども、その数値であります。これは細かいところは説明致しませんが、右端が一応回

答数なんですね。大体、ずーとみても似たような回答数がありますが、宮城県は4000人出して、2000人行くかいかないか、それに対して岩手県は5000人のアンケート調査をやりまして、回答が3400とか3500、まあそんなところの数値の回答であります。で、質問は、項目としては共通なんですね。要するに復興は「進んでいる」か、「やや進んでいる」、それから、「わからない」、「やや遅れている」、「遅れている」と、この5つの項目についてあなたはどうかと聞いているんですね。それに対してのパーセントであります。私はこの5つの問いに対して、「進んでいる」、「やや進んでいる」と答えたのを括って、それを復興実感があるとして、そのパーセントを合わせたものを復興実感を持っている人々の割合と致しました。そして宮城県と岩手県を比較したのです。調査の細かいところはちょっと違いがありますけれども、比較してみると、非常にクリアな違いと、また一致したところがあるのでございます。調査年月日を横軸に取っております。これですね。左側は、県民全体に復興実感を聞いたものですね。これでもお分かりのように、両県には非常に違いがあります。宮城県は、上の方のグラフですね、折れ線も含めて、これが復興実感があるというふうに回答したパーセントであります。最近ではもう6割を超えていますね。それに対して、岩手県はこういうふうに最近でも5割に達しないというような回答でありました。

そして、その問いかけに対して今度は被災地（沿岸域）の人の回答ですね。被災者とは限りませんが、被災地の住民の方にアンケートをしまして、例えば、被災地を離れた人にも岩手県の方はやってるんですね。自分の被災した土地が復興しているかどうかということで、5つの問いかけをしているわけなんです。その違いがちょっとあります。宮城県の場合には復興が進んだか、進んでいるかという問いかけをしているのが宮城県のアンケートでちょっと違いがあります。しかし今度被災地ということになりますと、このように両県ともあんまり違わないんですね。ま、細かく見るとあれですけども、それだけ、意味があるかどうか、細かい議論をする意味があるかどうかというのが問題です。さらに、そもそもこういう実感を聞くということがどういう意味を持つかっていうのも、いろいろ議論があると思いますが、私はこの違いですね。被災地住民の意識とそれから県全体で復興についてどういう意識を持っているかということの違いがこういうふうに違いが出てきているということは、非常に興味深い。要するに一言で言えば知事の復興観というのが非常に大きく県民意識に、あるいは被災地の人の意識に反映しているというふうに見ることができんじゃないだろうかと言うのが私の受け止めでございます。

「災害復興基本法案」（関西学院大学災害復興制度研究所）について

そう言うふうなことで、やはり復興観、復興とは何か、復興をどう捉えるかと言うことが、復興の現実を見ると、現実をどう見るか、感じるかということに大きく影響を与えると言うことを感じまして、やっぱり、復興とは何かと…。（それが大事だと思います。）このことを問いかけて解答を出しているのが、この「災害復興基本法案」というもので、2010年に出されております。2005年に関西学院大学に災害復興制度研究所というものが設立されました。そこでは設立趣旨に、人間の復興というのを掲げております。そういう観点に立って研究を進めるということでもあります。そこに集まった多くの研究者がいるわけですし、その専任のスタッフもいるわけですが、そこでは2005年設立直後からですね、復興とは何かという研究会をずっと毎月のように開いておるんですね。そういうような研究の積み重ねが、これ2010年ですけども、復興基本法案ということで結実して発表されているわけでございます。現在でもそれはネットですぐ捕まりまして、そこでその研究所が責任を持って解説をつけております。解説付きの復興基本法案、既に資料として添付ファイルでお返ししたところがございます。そこでは、いろいろなところが

研究の総括と言って良いようなことが、条文として載っております。いろいろ参考になりますが、やっぱりこの2010年のこれは大きな研究者集団の総括だと思いますので、これを一つの重要な参考資料として、私はこれに依拠して、考えを進めたというところがございます。

基本法案における復興の定義とその問題点

それで、そこで発足直後から復興とは何かと研究されてきたその反映がここに出てるわけでありまして、ここで復興の定義ということですが、これは研究者によって実にさまざまにあるようでございます。しかし、基本法案では、こういう表現になってるんですね。復興の定義。復興はこのまる（○）で書いた、「被災地に生きる人々と地域が再び息づく」ことというふうに定義されております。これは前書きのところに書いてあるんですが、ちょっとさあっと読み飛ばしかねないんですが、解説によるとこれが復興の定義だということでありまして、この定義を見ますと、私は二つの問題点、課題があると思いました*。

※ この項に関しては付録の3をご参照ください。

一つはこの定義の中に主語が二つあるんですね。「人々」と「地域」が再び息づくことと、「人々」と、それから「地域」とこの二つ（の主語）があるということ、まあ、これは人とまちの復興が並列しているというふうに私は理解したわけでありまして、この（二つが）並列されますけれども、これは実際の復興の過程ですね、いろいろ絡み合って矛盾とか対立も起こりますし、まあ、促進とかそういうものも起こるでしょう。それは具体的な事実を見てみないとわからないんですけども、そういう可能性があるわけです。二つの主語があるということが一つ問題で、二つの復興があるということですね。

二番目はですね、「再び息づくこと」と、まあこれ非常に抽象的な言葉になっているという…。ですから、実際の復興においては、これはやはり具体化されなければいけないわけでありまして、実践上も具体化が求められるということで、これに対してどう応えるかというのが、今、東日本大震災の復興には問われてるわけです。この2点が問題ですね。

「被災者の復興」——「復興」の新しい実践的な定義

そういうのを踏まえてですね、私は、復興の新しい実践的な定義と、実践的というのをあえてつけたんですが、まあ、学問的には本当はさまざまな考えがある復興の定義を広く渉猟してそんななかから抽出すると、そして妥当と思われる復興の定義をすべき、そういう態度もあると思うんですけども、私はそういう能力もありませんので、10年間見つめてきた自分の体験、経験に基づいた次のような定義、これはある意味ではみやぎ県民センターの世話人とか、そういう周りの方たちでは割と出てくる言葉なんですね。だから僕はこれはそんなに特別なものでない、ありふれたことじゃないかなあと僕は思っておりますけれども、定義は一応こういうふうにいたしました。「被災者が希望の持てる生活と生業を速やかに取り戻すこと」これが復興である、というふうに私は結論をつけたわけでありまして。これは簡単には「被災者の復興」というふうに呼ぶことにいたします。

それで、これと基本法との関係でありますけれども、基本法の人とまちの復興と、これは私なりの言葉、あるいは別に使っている人もおられると思いますけれども、人とまちの復興が並立していたと私はみたわけですが、これを実践的に「被災者の復興」ということで統一したとっております。そして、この中で二つの言葉を、注意を喚起したいと思っておりますが、まあ、全体としては、ある意味では、県民センター

の周りでは当たり前の言葉ではないかと思うのですけれども、「希望の持てる」ということと、もう一つ「速やかに」というこの二つ、修飾語でありますけれども、これを二つ言及したいと思います。

「希望の持てる」生活と生業

まず「希望の持てる」というのはどういう中身だろうかということでございますが、まず、被災者というのは被災の復興過程、被災の時とその復興の過程ですね、さまざまな、まあ、被災の時には、近くの人たち、肉親の方を亡くしたということもありますし、そういう犠牲ですね。それから復興過程では、さまざまな苦難を味わいました。それを償うというものであってほしいというのが、この希望の持てるということの意味の一つであります。それから二番目は、これが一番肝心かと思うのですが、取り戻した生活、復旧ですね。生活を取り戻すこと自体は復旧であります。取り戻した生活と生業がですね、つづけられる見通しがつくこと。これが希望が持てるということでありまして。別の言葉で言えば持続可能性ですね。このことでありまして。それから三番目はですね。さらに希望が持てるということは、未来にまた同じ災害が来た時に、その備えがある。要するに防災、減災の備えができています。ここに含める。ここに位置づけることが新しい復興の観点でもあるかな、と思います。

「速やかに」取り戻す

それから「速やかに」という、これもいろんな意味で大事だと思うんですね。速やかにできないと、やっぱり復興というものがいろいろ歪みが出てくる。というのは、生活と生業はですね。その関係が不可逆的に変わってしまうということが、いっぱい見られるわけですね。だから、これを極力避けるということが、やっぱり復興と言えるわけでありまして、そういう意味で「速やかに」というのは非常に大事であります。で、その速やかにするためにも、やっぱり基本的な関係としてですね。二番目に、長期にかかるような、防災も期間かかるものもかからないものもあると思うんですけれども、長期のインフラは、やはり後にずらせるという考えも必要なんじゃないか。やっぱり生活の再建、生業の再建が優先。できるだけ早くやるということでありまして、まあ、もちろん防災のところはどうしても必要ということもあるかと思いますが、基本的にはそういうふうに捉えるべきであろうということで、この「希望の持てる」とか、「速やかに」ということに、そういう意味を込めたものでございます。

「被災者の復興」の持つ意義

そして次にですね、こういうような定義をしますと、その意義をどう考えるかということでありまして。で、いくつかここに項的に挙げておきましたが、まず、第一は人間の復興の関連であります。徳田が関東大震災の時には、人間の復興をとなえてその中身として、「営生の機会の復興」というふうに言っております。「営生」、営業と生活ですね。しかし注意すべきは機会の復興なんですね。チャンス。こういうふうに言っているんです。でも、今私がここで提起した定義は、生活や生業自体を取り戻すことなんです。機会じゃないんです。この間の歴史的な経験を考えてみる必要があると思うんです。その間に何があったのか。関東大震災。これは日本国憲法であると私は思いました。日本国憲法は人権の憲法でもあります。だから人権という意識が国民の中に、憲法の中に登場しているというのが、大きな、この間の歴史の変化であります。そのことを新しい定義には含まなければいけないということでありまして。だから、その意味で発展した、かつ具体化したものであるというふうに意義を考えております。

そして二番目に歴史的に、いろんな大震災の歴史を見ると、なおざりにいつもされているんですね。これは被災者の復興であります。これをなおざりにさせておくことはできないわけで、むしろ、これからの復興というのはそれを中心に据えるということをしたわけだと、そういう意義があるのだらうと思います。

三番目、歴史的には復興観の対立、関東大震災の時以来、人の復興とまちの復興という格好で、これは対立、並立ですね。これをですね、結局、被災者の復興という形で統一したと、まあ、止揚なんていう言葉もありますけれども、そういうふうに意義を捉えることができるかと思います。

それから四番目にですね。被災者一人一人の復興ということを基本にしたわけですね。一人一人、まあ、人権と繋がるわけですね。一人一人。そして、まあ、これは達増知事が言っていることですが、「誰一人として取り残さない」、一人一人、最後の一人という、こういう考え方があります。それからやっぱり復興というのは多様であるという認識ですね。今の復興の大きな流れは非常に画一的でありますけれども、一人一人というところに注目すれば、もう多様になるわけがあります。復興というのは多様である。複雑であると言ってもいいかも知れません。

そして最後に、まあ、復興センターのホームページには、復興は被災者の権利というふうに書かれています。この時の復興というのは必ずしも明瞭ではなかったわけですが、この定義の提起に基づけば、その権利というのも非常に鮮明になっていくのではないかと、思うのです。それが、後で述べる「復興権」、これから述べる「復興権」に繋がるわけがあります。

「復興観」をめぐる対決の歴史

関東大震災：「帝都復興」と「人間の復興」

いままでの話と、歴史的な流れをざーっと、繰り返しになりますけれども、振り返ってみると、まず、関東大震災では二つの復興観、で、実際に行われたのは後藤新平の「帝都復興」、ここでは都市計画ですね。そこでは防災ってちょっと書いてありますけれども、鉄筋コンクリートの建物をいろいろ作りました。公園も作りました。都市計画、これであったわけですが、福田徳三は「人間の復興」で、営生の機会の復興だというふうに言っていたわけですがけれども…。

阪神・淡路大震災：「創造的復興」と小田らの市民立法運動

それが阪神淡路大震災になりますとどうなっているかというと、「創造的復興」という言葉がこの時登場いたします。これは、正面から掲げたのは実は国の方ではなくて、国は、まあ、復旧までは国で面倒を見るよということでありまして、それ以上のことは地方でやれというふうなことでしたから、これは前からの、震災に関する、大震災に関する国の方針でしたけれども、そこで兵庫県や神戸市が中心になってですね、大震災復興基金というのを設立したわけですね。ここにこれが掲げられていたようでもあります*。それで、実際に、そんななかで、例えば被災者の生活に対する支援というのでも出されていました。そこで掲げられた。

※ 「創造的復興」が初めて登場した公式の文書は、兵庫県「阪神・淡路大震災復興計画」（1995年7月）における基本方針である。「単に1月17日以前の状態を回復するだけでなく新たな視点から都市を再生する」ことを目指すとされた。

それに対して、これはいろんな動きがあったんですが、まあ、割と目立つ、その後の法案などに結びつくのは、小田実たちの市民運動ですね。市民立法運動があったわけです。実際に、どういう法案を作るかというの、小田実も具体的にいろいろ考えたようではありますが、ま、小田実は、当時、今も残っている言葉として、「大震災は人災だ」という言葉を発しておりましたし、ま、この運動が結局、今にも続く被災者生活再建支援法ですね。この議員立法に繋がったわけでございます。そこで意見陳述した小田実は、国が被災者の面倒を見るんだと、そして自治体が面倒を見るんだと、その上に義援金があれば、復興できるというふうなことを言っております。でも、国が面倒見るって言い方、小田らしい言い方なんですけれども、これはどういう中身なのか。支援なのか、補償なのか、というのが僕の問いかけでもありますけれども、小田はこういう表現で言っております。もっとしっかり見るよということでもあります。そしてこの経験、それから後の大震災の経験を経て、災害復興基本法案というものができて、先ほど説明したように人間の復興の観点で出されたと言われてはいますが、その中に、こういうふうな二つの「人」と「まち」の、二つの復興が、まあ、並立した形でこの法案はできているわけでもあります。

東日本大震災：「創造的復興」と「被災者の復興」

東日本大震災になって、国が復興構想会議で出された提言の中の精神は、「創造的復興」、阪神・淡路の時にも言われた「創造的復興」でありました。単なる復旧ではない「創造的復興」だということで、この時には原発事故については除外するという国の横槍があって、復興構想会議では「創造的復興」というのが出された。それに対して、我々も含めていろいろ批判の発言や行動をしたわけではありますが、例えば、「被災者という言葉がその中にはないじゃないか」とか、いろいろ批判をいたしました。我々は「人間の復興」の立場で支援運動をやるんだということで、現在に至っているわけではありますが、その過程で先ほども説明しましたように、二つの対立する復興の姿が、宮城県と岩手県に出ているという、歴史の流れがあって、そして、今、「被災者の復興」というのを指摘しているということでございます。

「被災者の復興」の先にある「復興権」

そこで復興の定義を、こういうふうな、具体的に実践的に出しますと、やっぱりこの先に「被災者の復興」というのが出ますと、この先に「復興権」というのが、割とその先に出てくると私は感じたのでございます。

被災者主体の復興

はい、それでは、ここでちょっと注意していただきたいのは、先ほどの言葉でずっと言いましたけれども、新しい復興、希望の持てる云々というようなことと言いましたけれども、ここで、それまでの復興、創造的復興とか、その他の復興との違いはですね、被災者が主体であるということです。これが実は大事な転換であります。これまでの現実の復興策、復興というのは、復興の対象となる被災地と同じように、被災者も客体でありました。主体ではなくて客体だったんですね。それが新しい復興、今度の復興では、対象が被災地のようなものから被災者になるわけですから、それで生活と生業の復興になるわけですから、そこで転換したということですから、当然、主体になるという必然性を持っていると言いたいわけがあります。で、新しい復興ではですね。被災者は客体から主体への大転換をしているということでもあります。ところが、しかし、災害復興基本法案でも、それを明確に言ってるんですね。第3条に、復興の主体は被災者であるということを明確に言っております。で、それをいう根拠は何かというと、実は解説にもですね、研究者はいると思うんですが、私はフォローできておりませんが、解説の中では憲法の主体は国民

だというようなことの言及はあるんですけども、なぜ、客体から主体に転換したかという、そのことを明確には言ってないように思います。ただ、私の推測では、復興の定義が並立してましたね。人とまちの復興が並立していましたから、このことから、必ずしもその根拠を明確に提起できないのかなあと、思ったりしておりますが、これもみなさんの意見を頂けたらと思います。

普遍性と固有性——国民一般に普遍的だが行使権は被災者固有

で、「復興権」であります。これはさっきの復興の定義にストレートにつながるわけです。被災者が希望の持てる生活と生業を速やかに取り戻す権利であると。新しい人権であるということをいうのであります。こういうふうにした時に、この人権の普遍性、そして固有性はなんだということにまずはなるわけですが、それは、こういうふうを考えました。復興権というのは、国民一般に普遍的な権利である。権利としては普遍的なんだ。しかし、被災者がこれを行使する。実際にこの人権を侵害、被災によって人権を侵害されて、回復の権利を主張するわけで、行使するというのが、被災者に固有であるということですね。国民一般に復興権は存在するんだけど、その行使権が被災者に固有であると、こういうふうに捉えられるのではないかと私は思います。さらに被災の大小に拘らず復興権の行使は被災者にあります。それから、もう一つは、場所にもよらないと、何処かに書いたのですが…。こういうふうには必然性も考えることができます。復興の主体が被災者にあることから、復興のあり方を決める決定権が被災者にある。これは実は、災害復興基本法案に明確に言っているんですね。これはもう、復興権のことを言っている。もちろんそういう言い方はしていないんですが、そういう決定権があるんだと言っております。これは主体であると明確に言ったことから当然出てきたんですけども、これはしかし、復興というのは基本法案では、具体的でないということもあったりしましてですね。やはり具体的に決定権というのは、何なのか、ということでありまして、それを、先ほど説明しました「復興権」という中身をはっきりさせたということで、必然的に復興権というのは出てきたんだということでもあります。

自由権と社会権にまたがる複合的権利

その次にいろいろ復興権に関わる要素がありますが、まず、憲法上の根拠、そしてそのいろいろな性格ということではありますが、まず根本的に復興権の憲法上の根拠、これは、先ほども出て参りました第13条ですね。「個人の尊厳」というのと「幸福追求権」を中身とする第13条にその根拠を置いております。そして、まあ、この13条をどう捉えるかと、憲法上に、いろいろ、いくつかの主張があるようですが、その一つは、基本的人権の総体であると、いわば大元だということを、13条に他のアレとはちょっと違うよという捉え方があるようですが、そんな感じで私は受け止めております。

それから一般的に言われるのは、基本的人権というのは、自由権と社会権というふうに言われているんですが、この復興権も、復興のプロセスで人権侵害がいろいろ起こるのですが、これを見ると、やっぱりこの復興権というのは、自由権と社会権、両方持っていないとだめだと。社会権にまたがる新しい複合的権利であるというふうには捉える必要があるだろうと思いました。

被災者個人に固有で多様

それから三番目、被災者個人の復興に固有で、多様であるということですね。個人というと、人権です。個人におきますので、多様になる。そして複雑な復興過程で変化すると、そして、これはどうも既存の特定の人権、よく、憲法上に明記されたもの、それからそれ以外にも新しい権利がありますが、人権が

表 復興権と生存権の比較

復興権	災害から希望の持てる生活と生業を速やかにとり戻す権利 災害被災者に固有の行使の権利	自由権と社会権の複合的権利 個別的社会的権利	生活を取り戻す動的権利 権利行使は被災者固有 復興過程の民主主義を支える
生存権	健康で文化的な最低限度の生活を営む国民一般の権利	社会権の1つ 個別的権利	生涯に亘る安定的権利 国民一般

ありますけれども、これではそれに帰することは困難でないかということを感じました。例えばこの復興権と生存権ですね。これもいろんな意味で研究されていますけれども、深く研究されておりますが、これとどうかっていうと、やっぱり復興権は生存権だけでは捉えきれないというのが、この表みたいな形で表したものですけれども、こういうふうに違うんですね。捉えきれないんじゃないかということでもあります。まあ、こう被災者に行使権が固有であるというようなこと、ところが生存権というのは、まあ、健康で文化的な云々というので、国民一般の権利として捉えられていると思いますが、それから、自由権と社会権にまたがる複合的な権利であります。これは個別的、復興権は個別的であると同時に社会的な権利、これは後でもちょっと触れますけれども、で、復興過程の民主主義を支える、ま、復興権の自由権の部分が、そこに主に働くわけですけれども、民主主義を支える。さまざまな被災者の声、要求というのをちゃんと表明できるための、やっぱり、民主主義、運動が非常に大事だということの後で申し上げますけれども、それに対して、生存権というのは生涯にわたる安定的な国民一般の権利であるというふうにも捉えることができるのだらうと思います。

被災者が復興権を行使するが、復興が成れば行使権は終了

で、今、三番目を言いましたが、四番目が、最後の被災者が復興権を行使して、ある特定の災害の復興は終了すると。行使権が終了するということでもあります。そういう、終わりがありうるということですね。

復興途上で発生する人権侵害是正の拠り所

そして五番目、復興権は、復興途上で発生する複雑な人権侵害を「復興権」侵害ということで、ま、速やかに対処するその拠り所になるのだらうということでもあります。実際は、色々複雑な要素が、複雑な復興過程で人権侵害も起こるわけですが、これだつと、パッと言えないところがいろいろございます。

復興権は環境権や健康権に続く新しい人権

それから六番目、「復興権」は、「環境権」とか「健康権」、今まで新しい人権として言われています。障がい者に対する権利、こういうのに続く新しい人権として位置付けることができるであらうということでもあります。

復興権の諸展開

個人の権利であるとともに被災地に生きる人々の集団的権利

——被災者主体の復興運動を展開する民主主義の拠り所

で、「復興権」の展開。復興権というのは個人の人權として捉えたわけですが、これはそれに止まらないということ、ちょっと言いたいわけでありまして。復興権は、その内容が生活と生業を取り戻すということなんです。生活と生業、これは個人の権利でありますけれども、しかしそれは一人では達成できないんです。生活と生業というのは必ず周りに人とかいろいろなもの関わって参ります。それを通じて人として見た時には、被災者に地域的、あるいは社会的に密接につながる人々の、ある意味では集団的な権利になる。その人個人だけで終わらないんです。個人の権利なんですけれども、そこでは終わり得ない、そういう権利なんだということを見ておく必要があるのではないかと。まあ、少し細かくいうと、復興権は被災者個人の権利でありながら、被災地に生きる人々の集団的権利であるということで、まちの復興というものにつながっていくわけですね。で、復興権は被災者が主体の復興運動を展開する民主主義を保障するという拠り所になる。保障するものになる。人權として確立すればということですが、そういう確立していけば、それを保障するものになっていくだろうということになります。

復興度——復興の進展を測定する指標

復興権は、復興権に基づいて導入される、ここでは復興度というものを提起いたします。復興到達度、これが復興権という個人の権利から出てくる。それは被災者の復興目標、これはさっき復興の定義の中でそれが自ずと目標になるわけでありまして、その目標と、現在今、復興過程にある自分の、被災者の生活と生業の状況ですね、現状、これとの差というのは相対的に評価できるというふうに考えます。ま、ただ主観的に個人だけでなく、後でちょっと触れますが、災害ケースマネジメント、災害ケースマネジャー、こういうものの存在の定義をいたしますが、そういうもので客観的に、相当程度客観的に評価できるということで、それが集約されれば、復興の進行の定量的な評価にもつながるということになります。

復興権に基づく法整備

それから、新しい復興観に基づいて法的な整備が必要になります。災害基本法案、災害復興基本法案というのは、こういうのは制定されていません。案として、先ほど紹介しました案として提起されていますけれども、ああいう類の法案は今現在ありませんので、ああいう基本法案は絶対に復興を系統的に、これだけしょっちゅう災害が起こるわけでありまして。その都度特例を設けたり、なんか対応するというのはまずいんです。基本法案が必要です。そういう法案を立てる基礎となるのがこの復興の定義だろうということなんです。

そしてそのほかいろいろなことがこれに伴ってやらなければならないことがあります。基本法案以外に、関連法案も抜本的に変えなきゃならないわけですね。例えば被災者の衣食住の、これがいろいろ言いたいところでありましてけれども、衣食住などの日常生活の保障と、これが非常に希薄ですね。いろんな法律でもですね。住についてはいろいろ議論があって、ま、300万円までの自宅再建の支援があるわけでありましてけれども、それが全く足りてないんじゃないかと批判はあって、500万円の運動が起きたりしておりますが、衣食の方なんていうのは、アレですね、仮設住宅に入るとそっちはダメになるんですね。避難生活の時だけそういうちょっとサポート、貧弱なサポートがありますけれども、それ以後は公的なサポー

トがないという、これはこの復興の定義からして、もう、おかしいわけでありまして。それからさらに地域復興センター、これは後で、今日はもう時間がないかもしれませんが、地域復興センターの早期の設立、設置という、これは新しい復興の目玉の一つでありますけれども、これは絶対必要、被災者が話し合う場、あるいは支援者との交流、あるいはいろいろな意味での拠点になる施設ですね。それから災害ケースマネジャー、災害ケースマネジメント制度、そういう法律が絶対必要であります。

地域復興センターの早期設置

ま、そういうことで今までお話ししましたが、時間がもうですよ。さらに新しい復興のスケッチを参考の文書で、私は書いておりますが、こういう復興観から見ると、復興はどういう姿になるだろうか、というのでスケッチですけれども、しました。いくつかのポイントがあって、細かい話はする時間はありませんけれども、例えば、最初に一番こういう新しい復興は、前提としてですね、全被災者の被災と生活の状況の把握ということが絶対必要なんです。これが一番欠けているわけですね。いろいろな復興の局面では。こういう情報を全力をあげて真剣にやっていない、これが一つポイントですし、それから今言いました地域復興センターの早期の設置。まあ、初めは仮設的なものでもいいんですけれども、絶対に被災者が自由に話せる、支援者とも交流できる、そういう場が絶対に必要ですね。これは痛切に10年の間、特に初期の段階で、被災者が本当に孤立してるし、そこに情報が行かないですね。このセンターにはいろいろな復興の情報とか、被災の情報とか、情報が集中できるようなそういうセンターを作らなければどうにもならないという話は出たと思います。それから被災者が主体の復興市民運動を立ち上げる。今も我々みやぎ県民センターを中心にやっているわけですけれども、やはり、何人かの方が言っておられましたけれども、やはり我々の本当の復興のビジョンがないと、復興運動を大きくしていけないということと、やっぱり被災者の状況の把握、本当のポイントしか我々わからないというような困難な問題点があったわけです。こういうところをなんとかしてでもやらないとダメだということです。そうすれば、復興市民運動は大きくすることができると思います。

被災者主体で作る復興メニューと自由な選択

それから被災者主体で復興メニューを作る。今は、被災者の声というのは逆にこういう堤防はもっと低くしてくれというような、そういうマイナスの復興策では困るよというような対案が出てこないといけないのに、もっとこういうふうに自分達にふさわしいものを作ろうということが、ちゃんとなかなか行政レベルに反映できない。だけど基本的にこういう復興観にたてば、当然被災者が主体でですね、復興メニュー、一人一人の復興ですからね、そうになっていくわけです。それが必然であるわけです。そしてメニューの作成にはいろいろなところがありますが、それはもう時間がありませんから触れません。それからメニューの選択と実施。これも被災者が、明確に関わらなければいけないですね。選択も多様でいろいろな選択が可能にしなければいけないですし、メニューを何しろ作るわけですから、そしてそれを実施するのも、被災者がしっかりとその中で主役を務められるような、そういうためにも被災者を主体とした復興運動がそういう実施についてもリードできるような、そういう形にしていかなければいけないとか、いうことであります。

復興と防災との区別

まあ、後、私がこういうような捉え方をした大きなきっかけは、復興と防災は違うんだよということの提起、発見と言っては大き袈袈ですけども、いうことであります。こんな表のざっとイメージを書いてお

きました。何しろ、防災と復興というのは概念が違うんですね。もちろんこう、非常に密接な関係はある場合もあるわけですが、時期が違えば、対象も、今、命を、なんとか命を持った被災者、今の生活が大切なんですね。復興は。ところが防災というのは未来、差し迫っているところもありますけれども、未来の被災者の命がまず第一だとか、そういうふうに概念が違う。そここのところをまず押さえた上で、相互の関連を考えなければいけないところを5年前に提起しまして、そこが今のこう考えに到達する最初になりました。以上です。

【質疑・応答】

[司会] ありがとうございます。質疑に入りたいと思います。どなたかからでも結構です。よろしくお願ひします。

[中嶋] 嶋田先生、ありがとうございました。一つお尋ねしたいことがあるのですが、災害の時の復興のあり方として福田徳三さんが「人間の復興」ということを唱えて、福田さん自身が書いたもので読むと、生存の機会の復興という表現を確かしたと思うんですね。それで、復興を何を目標にするのか、それから復興の計画を作るときに、やはり被災者の声を最優先すべきでないか、それから国や自治体は公共の責任を果たす必要があるのではないか、まあ、権利性を考えて好ましくない方向には向かないようにして、その復興権という考え方を拠り所しているんな運動を進展させることはできないかという問題提起だと思うんですけど、問題提起にはかなり共感するものが多いなあと思って聞いていました。

それですね。お話の中に地方自治体のことがあまりでてこなかったんですけど、先生、どんなふうに感じておられるか、先生のお考えがあれば伺いたいのですが。と言いますのは、私たち宮城で復興の格差というのを見て、非常に思うのは地方自治体の役割だと思うのですよね。お話出てきたように県知事の姿勢で違いますよね。それで、宮城の場合は、平成の大合併を事前にやっちゃってため、例えば、今日、徳水先生が参加されていますけれども、雄勝町が一つの自治体として残っていたら、雄勝の運命っていうのはやっぱり違ったんじゃないか。そういう非常に思いがする。それからあの、官民協力ということが言われて、公共サービスの産業化ということが同時に進められていましたから、気仙沼の復興計画とか復興事業に見られるようにほとんど丸投げされてしまったりとか、いろんな歪みを生んでしまったんじゃないかなと思うんですね。ですから、先生がさっきお話しした中に、地域で人間の生活が再建されることが大事なんだというお話がありましたけれども、地方自治体の果たす役割とか、地方自治体が復興権を実際具現化していく上でね、大事な役割を果たすんだとか、何かそこでもう少し強調していただければ、もっと良かったのじゃないかなと思っているのですけれども、その点いかがでしょうか。

(嶋田) えーと、自治体の役割というのがどうなのかということなのですが、ここでは、一つの事例として岩手県と宮城県の復興策の違いを取り上げましたけれども、これが自治体としてこんな違いが出てくるというのがね、どうしてなのかということで、ま、表だけ見ると確かに知事の役割、あるいはそこでの考え方、知事の考え方、そしてそれに伴ういろいろな行政システムですね。どうなっているかというのが歴史的にも、岩手県と宮城県でどうなのかということがあろうと思うんですね。今の達増知事と村井知事の復興観の違いとか、行政手腕の違いとかいうところだけでなく、歴史的に岩手県と宮城県でどうだったのか。まあ、医療の問題で随分岩手県の先進性というのが色々言われたりしますね。まあ、そういうのがあって、一つは医療費負担がこれだけ頑張っただけ、窓口負担ゼロというのを続けてこれているということも

あるのかもしれませんが、ただかつて革新自治体というのがありましたね、それももちろん運動があって、その知事を生み出して、そしてやっぱり福祉その他の施策を、自治体の住民のための施策をやるようなそういう革新自治体を作った時期がございます。そのことと、今自治体がこういうふうには岩手県と宮城県が対照的になっているように、自治体でこういう違いが出てくることをどう捉えるかということなんですけれども、私自身はですね、知事の考え方でねこんなに大きな違いが出てくるということは、その知事を評価する一方で、あるいはマイナスの評価ももちろん含む、評価する一方で、やっぱりね運動の問題がどうなんだろうかっていうところも、かつての革新自治体を誕生させた臃げな記憶ですけれども、そこは一つあるなあと思うんですね。だから…

〔司会：遠州〕中嶋さんのご質問は、県レベルの話よりも、基礎自治体、市町の役割だと思います。被災者が先生のおっしゃるような復興権を行使するにしても、情報を受け取ったり、いろいろな形の支援、食糧なり何なり、そういうものを受け取るにしても、あるいは被災者の実態を把握をして、なおかつそれを元にして対応していくにも、把握した情報を具体的な道筋に落としていく必要があるわけです。それは、被災している人たちが直ちにできるわけでは当然ない。被災して傷ついていますから、できるわけではないわけですので、それを支えるとなると、まず基礎的な市町が被災者の声をきちんと掬い上げて具体的に活動しなければならないのだと思うのですけれども、中嶋さんのご質問というのは、先生の議論の中に、市町がどういう役割をはたしていくことによって被災者の権利が守られていくのかということについて、ご説明があると良かったんじゃないかということ。特に、宮城県の場合は震災の前に大合併をやってしまったので、今参加されている徳水先生が頑張っておられるところは雄勝町だったわけですが、それが石巻の一部にされてしまったために、雄勝町で被災者の人たちを守っていく、あるいは復興させていくという取り組みが非常に弱くなってしまったんじゃないかと感じておられるわけで、その辺のところを先生の議論の中に位置付けていただけたらどうかということだと思うんですけれども。

〔嶋田〕そういう基礎的な自治体との関係は、資料として出したところにも、一般的に行政との協力は非常に大事だということは言いましたけれども、自治体として具体的にどうゆう役割を果たせるかは、そもそも今度の大震災では自治体の機能まで、全部、沿岸の方なんかは失ってしまったんですね。そういうところまで含めてどうなんだというのは、なかなか僕の考察の手の届くところでないので、具体的なところまで触れられなかったというのが正直なところで、実際にこういうような基本的な議論と、具体的な自治体、そういうところで被災者と直接接触する自治体でどういうふうな役割を果たせるのか、大きな役割だと思いますけれども、その辺のところは私の考察の至らないところだと思います。

〔司会：遠州〕わかりました。中嶋さん、今、嶋田先生からお答えいただきましたけれども、関連してご意見があれば、続けてご発言、いただけますか。

徳水先生が手を上げておられるので、徳水先生ご発言して頂きましょうか。

〔徳水〕はい、今の中嶋さんのご質問とも関連するんですけども、私たちの雄勝町ではやはり、町長がない、議会もないという中で、住民参加で復興をですね、議論はしたんですけども、権限がないんですよ。意思決定権がなかったから、宮城県から下されてきた石巻本庁の方針で潰されていくわけですね。それは高台移転の問題と防潮堤の問題があるんですが、防潮堤に関してもやっぱり市の本庁は防潮堤を認めてましたから、どうしても雄勝総合支所の元役場の職員も、最終的にはどうも市に靡いてしまったという経緯があります。したがって、自治体職員の権限を法的にきちんと明文化しなければいけないということも一つあります。もう一点は、私たち、住民側の問題として結局住民自治を10年間、ずうっと奪われて

きた。平成の大合併においてですね。議会もない。住民自身が自分のことを自分で決めて、決定して、そして行使するという権限自体がなかったものだから、やっぱりね、震災後の話し合いがうまくいっていない。住民分断が起こってしまったのですね。したがって住民自治が震災前機能していた地域というのはやはりボトムアップ型で、例えば気仙沼の一部なんかは防潮堤を下げておりますよね。というふうに住民自治をいかにして鍛えるか、それは震災前もそうだし、震災後もですね、そのプロセスにおいて、住民が自分達のまちを自主管理する力、自治の力をどう育てていくか、特にリーダーも必要ですよ。それを養成するようなプログラムというか、それを法制化するようなことも必要なかなあというふうにはですね、先生の話聞いて思いました。大変私は全体的には自分自身の経験値をきちんと法的な整理をされたという感じがしまして、大変、頭がスッキリしましたし、今後の方向性をですね、ちょっと見えてきたような、そういう感覚を覚えています。ありがとうございました。

(嶋田) ありがとうございます。

[小川] あの二つですね。一つは、今、中嶋さんと徳水先生の方から、自治体の役割をきちり位置付けないと、空想的なことになってしまうんじゃないかと、現実の復旧・復興は自治体を中心になって、当然その役割、その中で、じゃあ、この問題をどういうふうにかかっているのか、先生のおっしゃる復興権をどう考えるのか、というお題だと思っております。それで自治体の役割の問題、非常に大きいと思います。その上で、何度か解説の中でありましたけれども、岩手県と宮城県の知事の復興観が、一番最初のところで、大きく影響しているんだとご説明になった。ただ、僕自身よくわからなくて、どういう影響なのか、3枚目のスライドだったですかね。

(嶋田) グラフですか。

[小川] これはどういう意味で、知事の復興観が影響していると読めばいいのでしょうか。

(嶋田) これですよ。

[小川] そうです。

(嶋田) だから、宮城県が非常に復興しているという県民意識がある。これをどう捉えるかというのはいろいろ捉え方があるので私の捉え方からですが、宮城県が復興しているという実感が、県民の意識として高く、岩手県が低いのはなんでだろうかと考えるわけですね。そうした時に高いのは、県民には復興しているように見えるのです。それは、創造的復興と言って、村井さんが色々言っていることがそのまま割と県民に、で、創造的復興にはどんなものがあるかということ村井さんは色々言っているわけですよ。比較的最近では民営化の問題も色々言ってますね。空港の民営化というのも創造的復興のモデルだというふうなことを言ったりしているのは記憶にありますけれども、それからハードなところで非常に進んだと繰り返し言っておりますが、こういうのがニュースになって、それはもうほとんど計画通りに行っているというのが県民に浸透してて、それが復興であるというふうに浸透しているんだと思っております。それが岩手県に比べて高い評価に…。それに対して岩手県の方は被災者の視点で県民に達増知事は言っておりますし、そういう視点で県民は受け取っていると私は認識したのですけれども。そうすると、まだそうでないな。あんまり進んでないなという意識が、県民の中には…。それは事実、それに近いわけですね。それは被災者の方の意識を見ればそれに近いわけでありますので。それでやっぱり、岩手県は被災者のそういうふうな実感、実際に近い実感に、県民全体も持っている。ところが村井さんの方はそうでないところを強調して、それが割と県民に浸透していると。だからやっぱりハードが云々

というので、そういうところが、そこをやっぱり県民も見てるということで、知事の復興観が県民に大きな影響を与えているのではないかと、私は受け取った。だから、そういう意味でも復興観、県民がどういう復興観を持っているか、その復興自体が僕は不十分で、ああゆう、防災のああゆう建設なんかが目につく、ああいうところに村井さんもポイントをおくし、県民もそういうふうを受け止めてしまう。そういうふうに見たわけでありませう。

[小川] 理解はできますけれど。

(嶋田) そういう理解です。

[小川] 岩手県の場合は、ちょっと、アンケートが違うと思います。岩手県のアンケートで内陸部と、沿岸部とで極端な差があるんですよね。宮城県の場合には、極端な差が、少しその程度が低いんですよ。

(嶋田) それがどういう意味を持ってくるという…

[小川] ですからああいう格好で表れてくるという。内陸の人たちの数が、意見がボンと反映しやすいんですよ。

(嶋田) 内陸のウェイトが高いから、内陸は知事の言う、ああゆう復興感を持っている人が多いと…

[司会：遠州] というよりは、小川さんがおっしゃっているのは、内陸の人たちは被災をしている人たちは少ないわけですね。

(嶋田) はい、実際にね。

[司会：遠州] 被災を受けた人たちが少ないので、自分が被災者であれば、自分の生活がどれだけ回復したのかということをもまず考えますので、そういう意味でどこまで回復したかと判断するんだけど、一方、被災してなかった人は、そういう判断基準を持たないわけだから、自分の周りの人たちが日常生活と変わらなくなっていれば、ああ、復興しているなと思ってしまう。その人の割合が宮城県の場合は、調査対象者の中で多いので、復興してきているという人たちが多いというふうに小川さんは理解をしているということだと思います。

(嶋田) はい、わかりました。どのくらいの内陸部の割合かとかフォローしないといけないですけども、理解しました。だから、復興感の違いというのは内陸部の人たちの復興感のウェイトが大きいからこうなるということですね。そういう理解がありうるということですね。

[司会：遠州] ただ、このグラフで非常に面白いと思ったのは、どちらかというと、沿岸部の人たちの方の復興達成感の方が高いですよ。

(嶋田) そうですね。それはなぜですかね。

[司会：遠州] 一方、宮城県の方の場合には、本当に有意な差かと言われると困るんですけども、どちらかというと被災地の方の復興達成感が低いということになっているのは非常に面白い。興味深く見ました。おそらく岩手県の場合には、全体としてみると宮城県よりも低く出ていますけれども、それでも沿岸部の人たちに対する支援がかなり行き届いたのかなあ、という気がしますね。

[小川] だから、グラフでは右側の方で、岩手県の沿岸南部というのがありますね。南部は低いんですよ。沿岸部の北部は達成感が高い。同じ沿岸部でも、岩手の中でも違うんですよ。陸前高田、大船渡と

いう南部のところ、特に陸前高田の影響が高いと思うんだけど。そういう意味でも非常に面白いところなんですね。復興感の見方という点でみると。

[司会：遠州] ただいずれにしても、具体的に達成しているかどうかということと、他の要素との間の相関と言いますか、その関係を見れていないので…

(嶋田) そういうのも大事だと思います。ただ、そういうところまで、吟味できるデータなのかというの、ちょっとわからないね。

[司会：遠州] 意識調査というののある意味限界がそういうことの中にあると思いますので、これだけではやっぱり評価するのは非常に難しいのかもしれませんが。菊地先生、いかがでしょうか。法律家という立場で考えた時に……。

[菊地] 私、3時半までに帰らなければいけないので簡潔に。お手元に、震災の年の6月に、私が自由法曹団にでしたか、投稿した原稿です。それで、嶋田先生のお話は、学者としてですね、非常に深みがあるし説得力もあって、その通りだなというふうに思いました。ただ、私は、弁護士という法律家なので、実践的にこれをどう、例えば裁判になったときにどう使えるかなというのを常に考えているんですけど、残念ながら、今の裁判所は、憲法上の人権から直接結論を出すということはほとんどしません。あの、なんらかの法律がない限りは、憲法上の人権などというのは、抽象的な権利なのだと言って、そこで門前払いをする、そういう傾向が非常に高いんですね※。

※ 菊地修氏の配布資料は付録4に収録。

それで、私は常々ですね、これは憲法学者がもっとこの問題頑張らなきゃならないと思っているんです。誰もそういうことを、私が見る限りいないです。憲法と法律と裁判を結びつけるのは、憲法学者なんですね。もちろん、あの民法学者だとか行政法学者も大事なんですけど、やっぱりそういう憲法上の人権というのを突き詰めて、それをどういう性格なので、どうやったら裁判で使えるのかというのを詰めていく。私などは一弁護士ですからこれ以上のことは知恵が出てこなくて、他の弁護士からも、その後続かないんですね。議論が。

なので、この時点ではこのレベルから進んでないんですけども、嶋田先生が、ここまで議論を進められたというのは、非常に敬意を表しますが、これを提唱することによって、先生が何を目指されているのかという辺りなんですよ。直接、裁判は意識はしていないだろうとは思いますが。なかなか憲法学者との連携もないので、ただ、対抗原理として打ち出すというのは、非常に大きな意義があるし、後は、政治、国会とか内閣に働きかけて、新しい立法を作るそのきっかけになるという意味はあると思うんですが、直ちにこの復興権と言って裁判で何らかの役に立つのかといえ、そうではない。だから、その辺は憲法学者とか法律家の役目なんだろうなと思います。

例えば、あの二重ローンが問題となりましたが、その救済策として出されたものは、ガイドラインという非常に不十分な形で、立法化はされなかったんですね。我々弁護士会は、徳政令を要求したんですけど、なかなかそうならなくて、非常に被災者に冷たいガイドラインという形だった。「冷たい」という言い過ぎですね。あまり暖かくないガイドラインしか出来なくて、じゃ、あのガイドラインは不十分だと言って、立法不作為の裁判を起こしたらどうなるのかということ、残念ながら今の裁判所は却下でしょうね。具体的な法律がないと。裁判官というのは、自分から新しいことを切り拓く人はほとんどいないので、だから、そこを橋渡しするやっぱり立法というのが必要だとは思っています。だから、その立法を行

う上で、先生のこういうご研究というのは非常に有益だろうなというふうには思っています。まあ、法律家として忸怩たる思いはしてるんですけどね。そんなことを今思っています。

【司会：遠州】 綱島先生いかがでしょうか。

【綱島】 今の菊地さんの議論でね、復興構想会議との関係でいくと、あの一番大きい問題は、人権の問題含めてね裁判闘争でやりましたね。福島のなりわい闘争にしても（東電や国の責任とか賠償などの部分では）ある程度いいものとしたけど、じゃああれが、被災者の方の地元でどういう形で持って復興をやっていくのかというと、全くまだ入り口もないんですよ。

だからその辺（すなわち放射能汚染地域と原子力やエネルギーの未来の在り方を棚上げにしてしまったこと）の問題というか、さっきまちづくりというのを、都市づくりという言い方で（嶋田さんは議論を）やったけれども、ある面では基本的な人権で、その社会的な象徴としての、あのコミュニティというのかな、岩手の場合にはその点が違うんですね。いわゆる岩手が意識しているのはまちづくりではなくて、コミュニティの維持ということをやっているわけですよ。宮城の場合にはそうではなくて完全に、いわゆる都市みたいなね。村井さんの、ものすごいとちり方があって、全部、そこに突っ込んだという。結果的には、復興特需なんかものすごいでしょ。宮城の場合。ですから、復興特需とかなんかでね。（事業者の立場からしたら）村井くんよくやっちゃったんですよ。なんだかんだあるけれどもやってくれちゃったという評価ですよ、多分。ですから、そういう（原発賠償や放射能汚染地、故郷を失った人々の復興の）問題が全然、復興の問題から出てこないのはおかしいじゃないかと。それはなぜかということやったり、それを含めた大きい問題で考えないとね。いわゆる次の非常に大事なね、国の統治の根幹に関わる問題を考えないわけにはいかない。復興権とかいう議論をやるんだけど、まさに、福島の事故が最悪の進行だったならば東北地方は壊滅状態だったんでしょう。今度、科学者会議で出ますよね。福井かどこかで裁判やったら、裁判長がいくつかの偶然があって、あれ以上大きくならなかった（のだと判断を示した）けれど、当時の菅首相はそれまで含めてとんでもないことになるという危機感があるから、全然、地域の復興ということは考えてなかったです。いかに原発を止めるか、事故をどうするか、しかも展望がないぐらいの（切羽詰まった）とこで政権を担ってたと言うのが、状況なわけですからね。

そう言う点で行けばやっぱり福島を含めて議論していく。いわゆる東北の自治体の連合というけれども、できなかったですよ。福島が、いわゆる原発やっちゃダメだ。やらないでくださいと言われちゃったならば、福島は、復興できない。復興計画も作れない。だから、宮城県だって、それがどういう影響あるかということを考えなければならぬ。本来はね3県で。そういうチャンスが全くななくなっちゃったということがあるわけですよ。だから、そうすると非常に歪な形で今回右往左往しているところがあるので、そういう意味での大局的な視点でこれをやらなければいけないんじゃないのかなという気がして。今年の科学者会議で、何月号でしたか、6月号だっけ、今書いている最中で、それ少しまとめて書いてますから、出た時にちゃんと議論してもらおうと思います。

【司会：遠州】 阿部さん、住民自治の問題では、阿部さん、ご意見があるんじゃないでしょうか。

【阿部】 自治の問題はありますけれども、その前に、嶋田先生のお話しの中でね。取り立てて復興権の話をズームアップされてお話なされたんですけども、憲法13条ですよ。それとの関係というか、13条の中に、すでに生命、自由、幸福追求権という3つがあってね。それがセットになって、人権を支えていくという話になっているんですけども、その枠の中から別の話として復興権を取り上げるのか、それとも

13条の全体の流れを強調する意味で復興権を位置付けるのか、（そのどちらなのかによって）随分違うような気がするんですよ。だから環境権の議論のように憲法の中で、別じたてで環境権を入れ込むみたいな議論があったけれども、そういう話ではないんだろうという気がして、やっぱり13条を深めていくという視点から、復興権という話をね、私は捉えていきたいなあという話にしたいなあというふうに…。

まあ、その辺で先生のお話を聞きたいということと、後、知事の話ですけれども、まさにそれは13条そのものの話ですけれども、先ほどから議論になっている宮城県と岩手県との違いという話が、当然、出ているんですけれども、今の復興状況見るとやっぱり住民主体、住民本位、地域本位で、立ち向かったというか、向き合ったところと、そうじゃない、いわゆる復興特区で、そのまま走ってきたところと完全に差がついているんじゃないかと思っているんですね。例えば、地域で頑張った東松島とか、あと、先ほど話に出ましたけれども、気仙沼の内湾地区とかね。要するに立ち向かったというか、自治の元に立ち向かったというか、あと、小さな浜でたくさんありますけど、そういうところと、それとは逆に一気に特区の方向、県知事の、県の方向でやったというところはかなり厳しい。それから、あの南三陸にしたってそうだし、女川にしてもそうだと思います。そういうところに典型的に出てますけれども、だから、住民の力を信頼する、そこにちゃんとスタンスを置いたところは、これから頑張っていけるのじゃないかなという感じしていて、そこを今の時点ではっきりさせておくという、全体ではっきりさせておく。

岩手と宮城の話で、先ほど綱島先生もおっしゃってましたけど、やはりかなり違う。復興まちづくりの、いわゆる公共事業の部分を見ただけでも随分違うということ、初めてこの間、一、二年かけて見てきましたけれども、違っているんですね。岩手でもやっぱりあの復興特区に押し潰されたところもある。陸前高田なんか頑張ったんだけど、復興特区には勝てなかったということで、頑張ったのは岩手県では大船渡ですね。この前、勉強しましたけれども、あそこはまさに、全体で、まちぐるみで頑張ったっていうか、それをやらせたのが、やっぱり県のスタンスがあったから大船渡はあれだけのことができたんだろうなという、また、後は釜石なんかもそうですよね。釜石なんかは復興まちづくり見ると地域地域で全部違っているんですね。ああいう発想で、地域の被災状況の特徴に合わせてやれた都市もあるということで、なので、そういう県の姿勢、宮城県の場合は完全に防集、区画整理、復興拠点、このワンパターンで全部に押し付けてますからね。で、そういうことで押し付けている県の違いというのは、かなり丁寧に見ると、ますます、その辺の違いが出てくるなあというふうに思っています。まあ、自治の観点で見ると。だから大いに自治力を発揮したところは、それなりに特区の中でも一定の成果が出てきてるし、復興にも影響するだろうなあということで、見ていこうかなあと思っています。

〔司会：遠州〕阿部さんが、今おっしゃったところの、要するに、住民の自治の抵抗がですね、それなりの役割が果たし得たところというのは、どうだったというふうに評価されていますか。あの、自治体の姿勢がですね、県に比較的ベッタリだったとしても、住民自治で頑張っていれば一定の成果を得られたということであれば、やはり、住民がそれなりの力を発揮できるためには、自治体がそれなりに住民の声を聞く姿勢、あるいは仕組み、あるいはそういう伝統というものを持っていたからできたということなのか、その辺の辺りはいかがですか。

〔阿部〕やっぱりあの今遠州さんがおっしゃったように、後半の形ですよ。住民と自治体が、いろんな局面で一緒に頑張った。自治体も上に対して頑張ったですよ。それは、そういうことだと思うんですよ。自治体も頑張ったってことだと思います。行政と住民がそこで一致したというのですか、一体となって県に、ある程度物申して、県に立ち向かっていったというか。まあ、表立ってではないですけど

ね。例えば、東松島の前市長の姿勢なんかはまさにそうだし、あと、気仙沼ね。市長さんは、なかなかあの人たぬぎでさ。あの、上手に県と付き合った。だから内湾地区のような話が、あるいは大谷海岸のような話が、だから防潮堤を考える会なんていうのは、まさに、市長さんと三浦さんたちの運動、防潮堤を考える会の、会と行政のこう一体的な展開というか、だから自治体の力抜きには考えられないと思うんですよ。そういうふうに思います。

[司会：遠州] ありがとうございます。

嶋田先生、阿部さんのご質問というのは、憲法13条をより充実させていくという立場で復興権を考えていくのか、それとも憲法13条とはまた別の枠組みとして考えていくのか。阿部さんは多分、憲法13条をより充実していくという形で考えた方がいいのではないのでしょうかというご意見だと思いますが、どうでしょうか。

(嶋田) 私自身、そういうふうに言ったつもりですけども、13条は総体なんですね。だからその中の、例えば社会権、それから自由権と分けた時に、社会権の中に25条があるわけですね。それを個別とか、具体化、あるいは充実させるためにね、あるというか、僕は浅薄ですけども、そういうふうに理解しています。ですから、復興権もね、やっぱり、13条をもっと具体化し、それを深める復興権だと思っています。生存権とちょっと違うよ、それでは捉えきれないというのは、自由権というのは非常にね、まあ、生存権の方もまあ、自由権というのほとんどは入ってんだという議論もあるらしいんですけども、けど復興権の場合には、ああいうふうに復興運動で、その時間と共に、それでやっぱり、その中に被災者が主体ということを目指すわけですからね。どうしても自由権の問題というのは出てきますから、こういう複合的な権利にどうしてもなるということで、それはしかし、根本は13条にあるんだと、それを具体化し、深め、現実の問題にもう少し接近した形で、人権として位置づけたいと。生存権で言えるんじゃないの、復興のいろいろな人権問題。そういうふうに言う方もおられるんで、それはそれでねえ、ある程度わかるんですけども、やっぱり、運動として捉えた時にね。やっぱり、それだけでは、ダメじゃないかなあというこれを、ちょっと世話人で色々聞いたり考えたりした中でですね、思った次第です。主体として被災者が何とか入って来れるような、そういう形で運動を作ったり、システムというのがね、まあ、その中に地域復興センターみたいなのが早いうちに仮設でもいいから何とか作って、そこに情報とかなんか、情報が足りないですよ。初期の一年、二年はね。

[綱島] そこが大きい問題じゃないかなあと、嶋田さんの考え方のね。例えば今徳水さんが出てるけど、結果的に一生懸命頑張ったわけですよ。雄勝のまちを守っていくっていうことで。けどもなかなか多勢に無勢でね居座っちゃったのが9メートルの防潮堤ですよ。そのことによって、だって、二子地区に行ったときにはあそこに移り住んだ人たちは新雄勝村というつもりで行ったわけですよ。ところが避難者がたくさん出て、他の団地だけでは収容できなくなって結果的にあそこに他の町村も来ちゃった。他の町村でというところちょっと変だな。あの旧町村で言えば他の町村、だから新雄勝村なんていう発想はそこでは持てなくなってしまった。そうすると、本当に行きどころがなくてね、そういう意味で言えば、いわゆる地域というものを守るんだという議論があるとすれば、雄勝の徳水さんたちがやられたこととかね、住民の大部分の方たちがこういうことでやろうということを生かすことはできたと思うんですよ。ところがそういうことは一切しなかったということで、それはある面では復興する力が弱いんですよ。確かに。だって、被災者だもの。弱いんですよ。けども、それを受け付けるような行政ができるかできないかというのは日頃の運動の問題ですからね。被災者だけではなくて、やっぱり県民センターもそうけども、労働

組合なんかも含めてね、もう少しいろんな意味での災害時での重要性なんてことも、もっともっと議論しておかなければいけなかったということもあるわけだろうし。（そういう幅広い運動の構築を図ろうという時には）復興権を掲げることはできないのね。復興権というのは僕はそうでないと思ってるのね。断続的だなんて…。生存権であるでしょ。生きてる限りずっとあるわけでしょ。復興権というのは、いつから発生していつ消滅するのかというような権利というのは、これはあまり頼りにならない権利ではないのかなあと、僕自身は思っているのね。そういう点の問題も含めて議論しなければならぬんじゃないのかな。そこをやらないと、なかなか被災地に残った方達を次のステージでどう考えるのかという位置づけは非常に難しいんじゃないのかなと僕は思っています。

[司会] はい、ありがとうございます。残された時間が、予定された15時30分まではあと5分を切っております。徳水先生、今、雄勝の事例なんかもだいぶ触れられましたけれども、徳水先生からご発言があればぜひお願いしたいと思います。

[徳水] はい、先ほど気仙沼の事例が出ましたよね。わたしたちと何が違うかと言いますと、元々住民自治が成立していた。つまり自治体として議会を持っていたわけですね。そもそもそれが違います。

そしてもう一つはですね。市の姿勢として住民を前面に出してますよね。そして市は横に引っ込んでますよね。その匙加減が大変うまいんですね。ですから、その違いだと思いました。

石巻の雄勝の場合はね、実は支所の職員が前面に出まして交渉して負けちゃったんですね。住民は最初そこにタッチさせなかったって問題があります。そして市の総合支所の職員がね、受け入れてしまったことをわたしたちが前面に出て市と交渉して、1年間、8回の交渉をしました。ですから市が早めに我々を前面に立てて交渉すれば、私は結果は違ったというふうに捉えてるんですね。そういう面からもね、やっぱりね、住民自治と自治体職員の位置ですね。立ち位置ですね。つまり、権限がない。県と本庁が定めた枠内でしか、市の職員も考えられなかった、そこをどう崩すかっていう問題が、やっぱり市の職員も抱えているんだろうなあと気がしました。それが一点ですね。

それから先ほど、県内の、それから岩手県も含めて成功事例、住民自治が機能してそして、行政と連携してまちを作って行った事例がきちんとね、嶋田先生の法制化に吸い上げていくという、それがちょっと必要なのかなあという気はしています。成功事例を積み上げて段々法的にですね整備して行って、運動に結びつけていく、実際に国に法制化を求めるところまで発展させていくというか、その見通しも欲しいのかなあという気はしています。以上です。

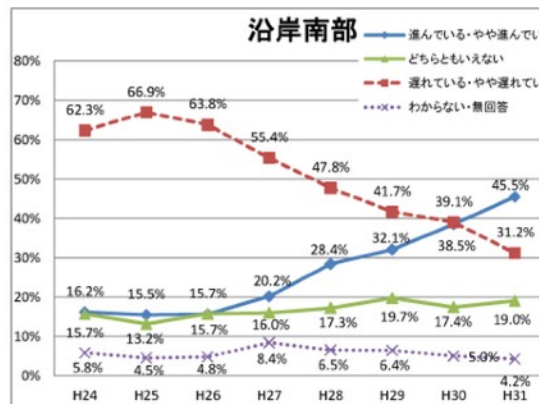
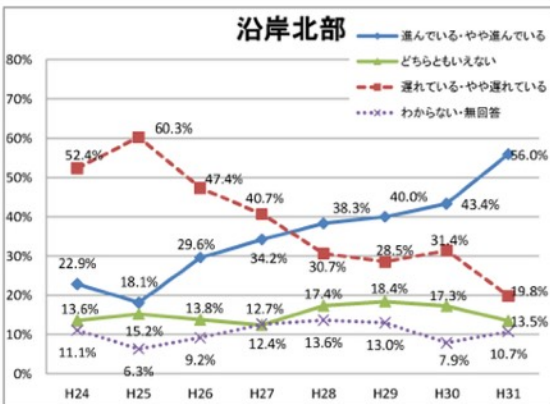
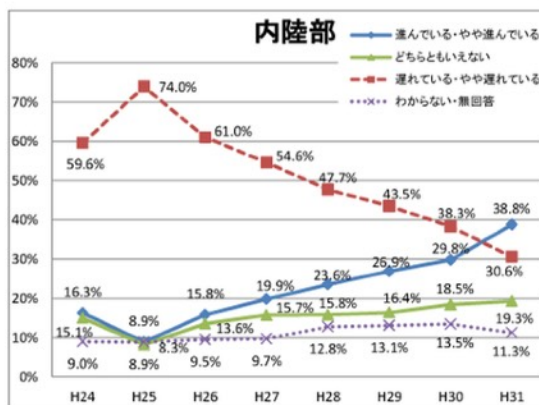
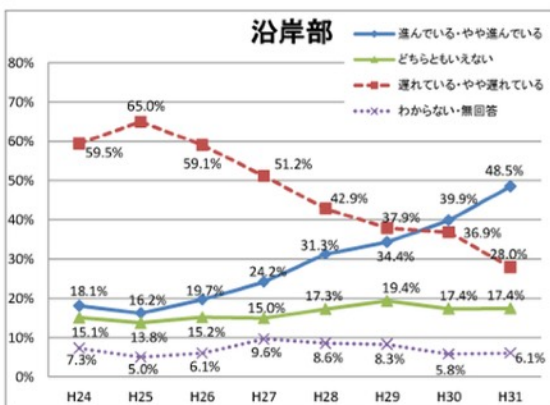
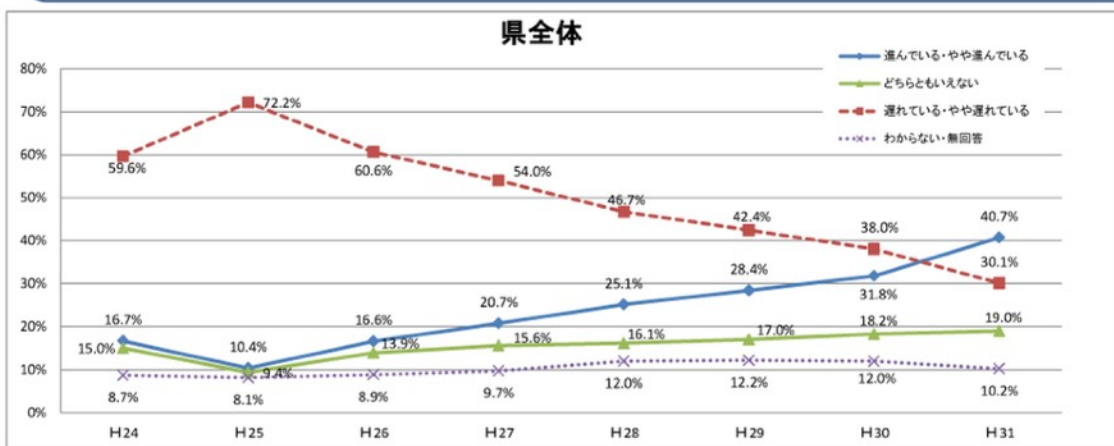
[司会：遠州] どうもありがとうございます。そろそろこの辺で議論を閉じたいと思います。嶋田先生、大変、ありがとうございました。また、ご参加いただいたみなさんどうも、ありがとうございました。復興権をテーマとしたプレストについては、この辺で終わりにしたいと思います。

【付録1】「平成31年「岩手県の東日本大震災津波からの復興に関する意識調査」結果（データ編）」より抜粋

(1) 岩手県全体の復旧・復興の実感

【問】岩手県全体をみて、震災からの復旧・復興が進んでいると感じますか。

- 岩手県全体の復旧・復興の実感について、県全域では「進んでいると感じる」「やや進んでいると感じる」の合計(40.7%)は、前回(平成30年)調査の合計(31.8%)から8.9ポイント増加し、「やや遅れていると感じる」「遅れていると感じる」の合計(30.1%)は、前回調査の合計(38.0%)から7.9ポイント減少している。
- 地域別に見ると、「進んでいると感じる」「やや進んでいると感じる」の合計は、前回調査に比べ、沿岸部で8.6ポイント、内陸部で9.0ポイント増加し、「やや遅れていると感じる」「遅れていると感じる」の合計は、沿岸部で8.9ポイント、内陸部で7.7ポイント減少している。また、「岩手県全体の復旧・復興の実感」は、前回調査同様、沿岸部の回答が内陸部の回答を上回る結果となっている。



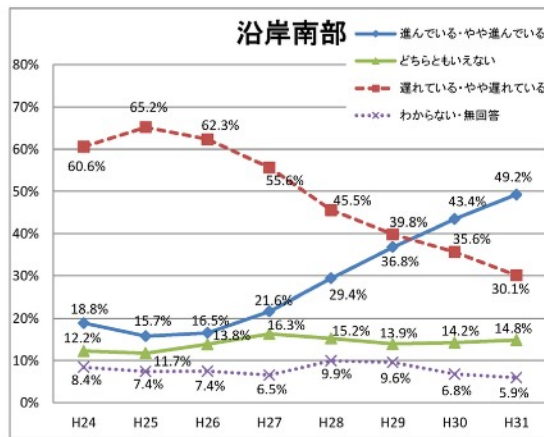
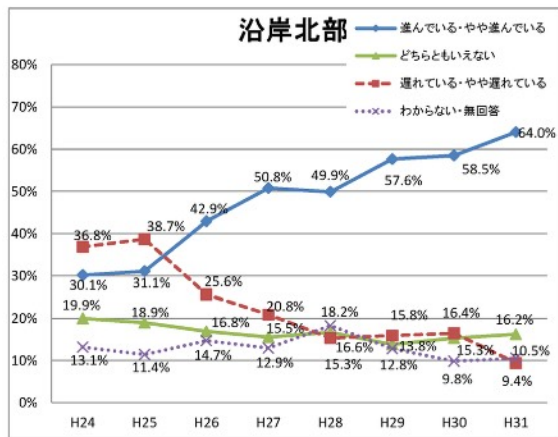
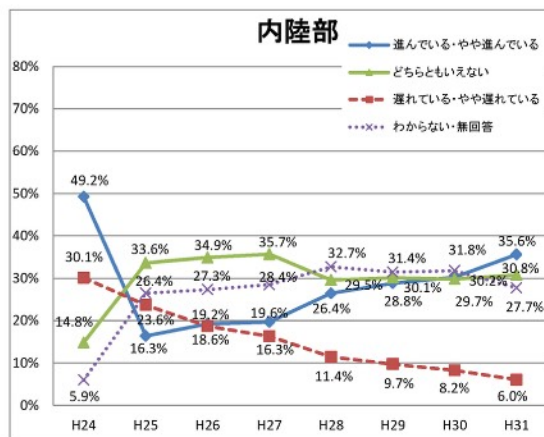
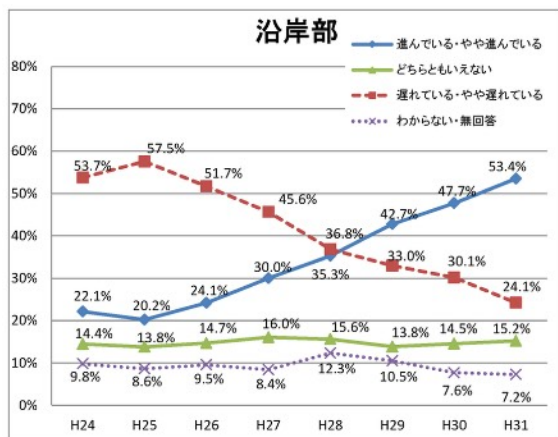
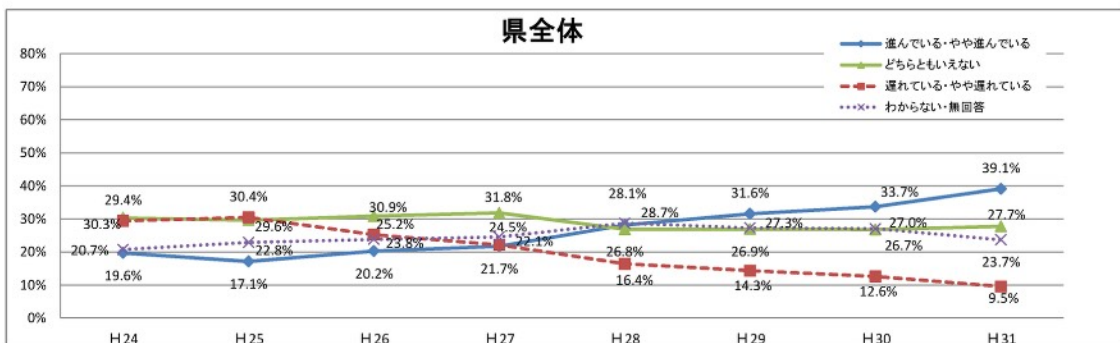
<平成31年調査結果>

	進んでいると感じる	やや進んでいると感じる	どちらともいえない	やや遅れていると感じる	遅れていると感じる	わからない・無回答	合計
県計	15.1%	25.7%	19.0%	16.1%	14.0%	10.2%	100.0%
沿岸部	19.4%	29.1%	17.4%	15.3%	12.6%	6.1%	100.0%
沿岸北部	23.2%	32.8%	13.5%	13.5%	6.3%	10.7%	100.0%
沿岸南部	17.9%	27.6%	19.0%	16.1%	15.1%	4.2%	100.0%
内陸部	14.0%	24.8%	19.3%	16.3%	14.3%	11.3%	100.0%

(2) お住まいの市町村の復旧・復興の実感

【問】 あなたがお住まいの市町村をみて、震災からの復旧・復興が進んでいると感じますか。
 なお、震災時にお住まいだった市町村から転居されている方は、震災時にお住まいだった市町村の状況について、お答えください。

- お住まいの市町村の復旧・復興の実感について、県全域では「進んでいると感じる」「やや進んでいると感じる」の合計(39.1%)は、前回(平成30年)調査の合計(33.7%)から5.4ポイント増加し、「やや遅れていると感じる」「遅れていると感じる」の合計(9.5%)は、前回調査の合計(12.6%)から3.1ポイント減少している。
- 地域別に見ると、「進んでいると感じる」「やや進んでいると感じる」の合計は、前回調査に比べ、沿岸部で5.7ポイント、内陸部で5.4ポイント増加し、「やや遅れていると感じる」「遅れていると感じる」の合計は、沿岸部では6.0ポイント、内陸部では2.2ポイント減少している。



<平成31年調査結果>

	進んでいると感じる	やや進んでいると感じる	どちらともいえない	やや遅れていると感じる	遅れていると感じる	わからない・無回答	合計
県計	22.6%	16.4%	27.7%	5.0%	4.6%	23.7%	100.0%
沿岸部	24.1%	29.3%	15.2%	11.4%	12.8%	7.2%	100.0%
沿岸北部	33.6%	30.3%	16.2%	4.7%	4.7%	10.5%	100.0%
沿岸南部	20.3%	28.9%	14.8%	14.0%	16.0%	5.9%	100.0%
内陸部	22.3%	13.3%	30.8%	3.4%	2.6%	27.7%	100.0%

【付録2】 「令和元年県民意識調査 結果報告書」 宮城県より抜粋

(1) 一般的な復旧・復興の実感について

<概要>

■県全体

「進んでいると感じる」「やや進んでいると感じる」を合わせた『高実感群』は61.3%、「やや遅れていると感じる」「遅れていると感じる」を合わせた『低実感群』は24.9%である。

■性別

男性の『高実感群』は60.1%で、県全体より1.2ポイント低い。
女性の『高実感群』は62.7%で、県全体より1.4ポイント高い。

■年代別

65歳未満の『高実感群』は62.8%で、県全体より1.5ポイント高い。
65歳以上の『高実感群』は60.1%で、県全体より1.2ポイント低い。

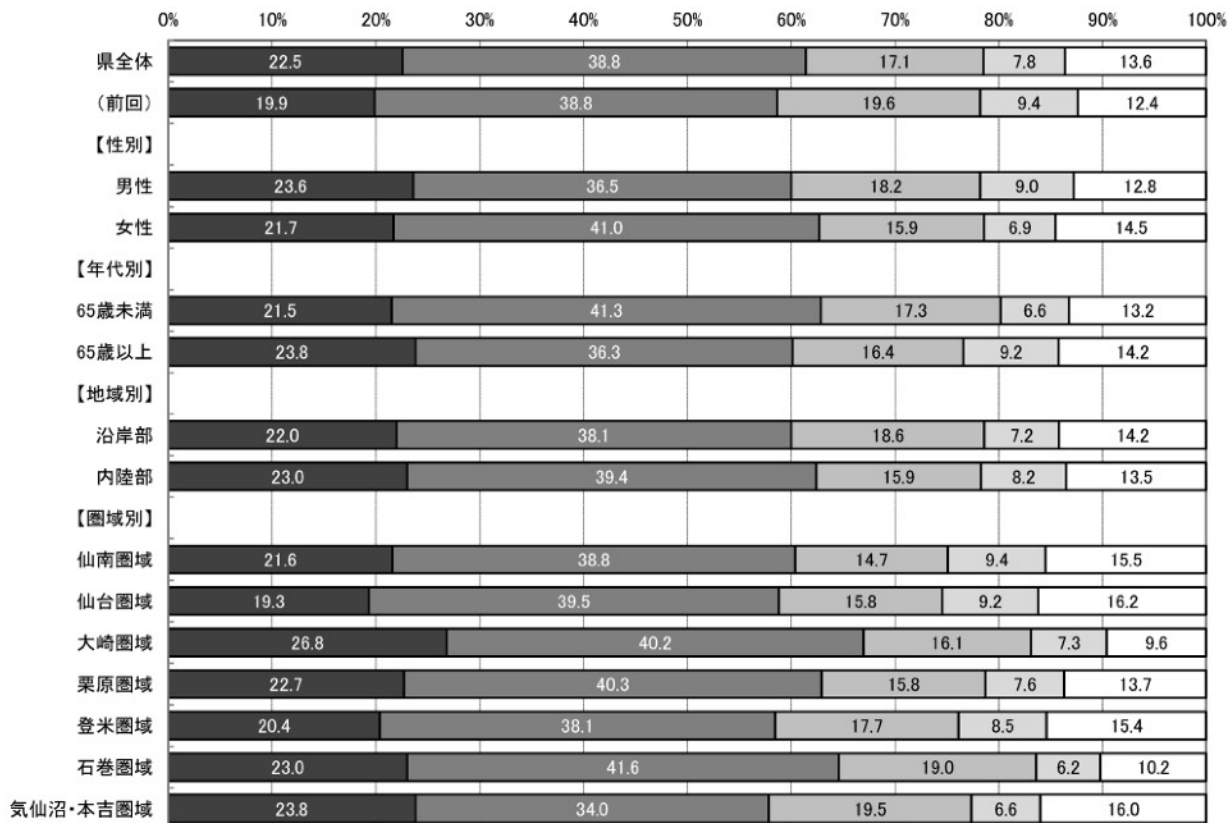
■地域別

沿岸部の『高実感群』は60.1%で、県全体より1.2ポイント低い。
内陸部の『高実感群』は62.4%で、県全体より1.1ポイント高い。

■圏域別

各圏域の『高実感群』は、大崎圏域が67.0%で県全体より5.7ポイント高い。
その他の圏域の『高実感群』は、県全体との差が全て5.0ポイント以内に収まっている。

一般的な復旧・復興の実感に関する割合 (回答者属性別)



■進んでいると感じる ■やや進んでいると感じる □やや遅れていると感じる □遅れていると感じる □分からない

【付録3】 「災害復興基本法案 逐条解説」 関西学院大学災害復興制度研究所より抜粋

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・損傷することに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（もろさ）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、情報の的確な流通と提供は、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に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「復興デザイン研究第4号」『持続的なまちづくり活動の一環として』）、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ありえない。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のとしめ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の一つの目的がある。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。これを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

【付録4】「復旧・復興の理念」菊地修

2011/06/04

復旧・復興の理念

菊地

1 早期提示の必要性

住民による自発的復旧・復興の動きに理念的正当性を与える必要がある。

財界、宮城県のプランは着々と進んでいる。早急に！

2 阪神淡路大地震の教訓

阪神淡路の際には、住民の単なる財産権（営業権）、生存権の問題と扱われ、

・国は住民の財産権を保障しない（復旧・復興は自己責任）

*ただし、住民運動によりその後生活再建支援法が成立し、国が住民の再建について一定の給付を行うことになった（ただし、阪神淡路への遡及適用なし。金額は全く不十分）。

・財産権、営業権は「公共の福祉」による大幅な制約を受ける

↓

都市計画、再開発、区画整理によるハコモノ作り

・生存権の保障は最低限度でよい（復旧・復興まで保障しない）

↓

仮設住宅、公営住宅への押し込み、生活保護

↓

コミュニティーの破壊、孤独死の多発

3 大震災により住民が奪われた権利

生命、身体、自由、財産、住居、工場、店、船、網、事業、コミュニティー等…

復旧・復興は、これら奪われた権利の可及的回復である。

日本国憲法は、第二次世界大戦で日本中焼け野原になったなかで制定され、「ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利」を高らかに宣言した（前文）。今回の大震災は第二次世界大戦の被害に匹敵する被害であり、今こそ憲法の理念が最大限発揮されるときである。

4 住民の要求は何か

基本は、3・11以前の生活、事業・生産基盤の復活（復旧）

それが物理的に無理な場合であっても、住民の意思にもとづく復興

5 新しい人権の提唱（私見）

憲法前文（ひとしく恐怖と欠乏から免れる権利）、13条（幸福追求権、人格的自律権）、14条（平等権）、22条（営業権）、25条（生存権）、29条（財産権）、16条（請願権）、92条（住民自治）にもとづく復旧・復興権。複合的権利。

（1）自由権的側面～前文、13条、14条、22条、29条

- ・元の土地に住宅を再建する権利
- ・元の場所で事業・生産を再開する権利
- ・コミュニティーを復活する権利

これらについて、国や自治体から制約を受けない
→県の復興構想（再開発、区画整理）への対抗原理

（*）問題は、「公共の福祉」

a) 本来「公共の福祉」は人権相互間の調整原理

したがって、「公共の福祉」による制約を受けるのは、

他の住民、県民の具体的権利・利益と衝突する場合だけ。

住民、県民の具体的権利・利益から離れた抽象的な「創造的復興」、「災害に強い街づくり」、「農業、漁業の集約化」、「エコタウン」等は「公共の福祉」を構成しない。

b) 従前憲法学上、財産権、営業権はa)の意味での公共の福祉の外に、政策的な意味での公共の福祉により制約(政策的制約)されるとされてきた(人権のダブルスタンダード)。都市計画法による建築制限、土地収用法による私人の土地収用はこの理による。上記「創造的復興」、「農業と漁業の集約化」等はまさに政策的制約にあたる。

しかし、復旧・復興権は単なる財産権、営業権に尽きるものではない。この権利の基本は憲法前文であり、個人の尊厳にもとづく幸福追求権(人格的自律権)であって、政策的制約になじまない。

また、住宅は私有財産であると同時に人間の暮らしの「場」であり、地域コミュニティは住民の安定した住居の集合として成立している。地域における事業は人間の暮らしの「糧」を生み出すものであり、地域経済を支える経済的基盤でもある。その意味で住居や事業は地域社会を支える社会的存在である。これら住居や事業の再建がない以上、いかに「創造的復興」、「農業と漁業の集約化」等を実現したところで地域社会も地域経済も再建されない。住居や事業を再建することはまさしく「公共の福祉」に合致する。復旧・復興権を「公共の福祉」を理由に政策的に制約することは背理であり許されない。

(2) 社会権的側面～前文、25条 社会福祉の増進

住民が復旧・復興するにあたり、国や自治体に必要な援助を求める権利。(具体化するには立法が必要)

二重ローンの解消(せめてゼロからの出発)

- ・生活再建支援金の充実
- ・災害救助法の活用の徹底
- ・義援金の早期配分
- ・早急な瓦礫・妨害物の撤去
- ・国による土地等の買い上げ
- ・各種の給付、低利貸付制度の充実

(3) 参政権的側面～16条、92条

住民が県、地元自治体の「復興計画」「街づくり」に参画できる権利

住民がコミュニティーを復活・創造できる権利